



저작자표시 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원 저작자를 표시하여야 합니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)



석사학위논문

한국의 자치경찰제 일원화
모형에 관한 연구



한 성 대 학 교 대 학 원

행 정 · 도 시 정 책 학 과

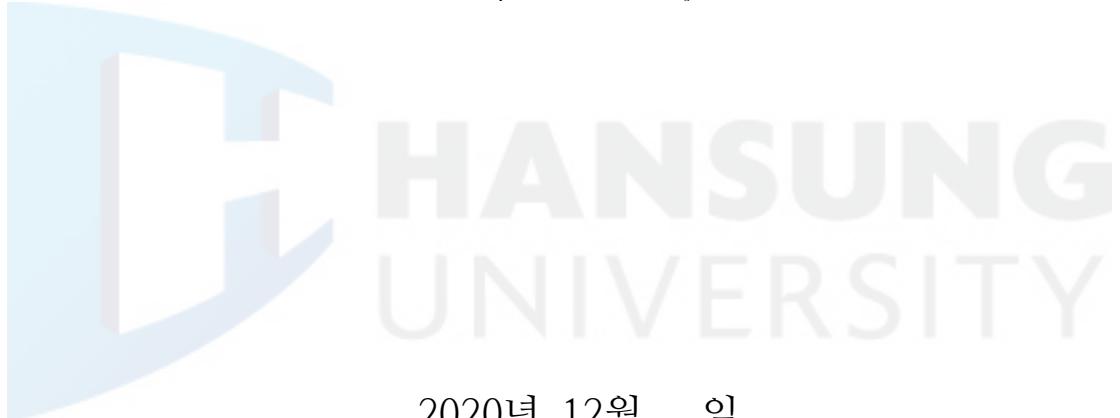
행 정 학 전 공

박 철 균

석사학위논문
지도교수 최천근

한국의 자치경찰제 일원화
모형에 관한 연구

A Study on the Model of the Uniformized
Municipal Police System



2020년 12월 일

한성대학교대학원

행정·도시정책학과

행정학전공

박 철 균

석사학위논문
지도교수 최천근

한국의 자치경찰제 일원화
모형에 관한 연구

A Study on the Model of the Uniformized
Municipal Police System

위 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2020년 12월 일

한성대학교대학원

행정·도시정책학과

행정학전공

박철근

박철균의 행정학 석사학위 논문을 인준함

2020년 12월 일



심사위원장 _____(인)

심사위원 _____(인)

심사위원 _____(인)

국 문 초 록

한국의 자치경찰제 일원화 모형에 관한 연구

한 성 대 학 교 대 학 원
행 정 · 도 시 정 책 학 과
행 정 학 전 공
박 철 균

2020년 전 세계를 휩쓴 코로나19는 우리나라의 정치·경제·사회 지형을 송두리째 바꿔놓았다. 그 여파로 그동안 무수한 논의 끝에 광역 시·도 단위의 이원화 모형으로 가닥이 잡히는가 했던 자치경찰제 도입방안 역시 국가경찰제를 유지하면서 자치경찰사무만 분리하는 ‘일원화 모형’으로 급선회하였다. 일원화 모형은 학문적으로 연구가 많이 이루어졌거나 다른 나라의 성공한 사례에서 벤치마킹한 제도가 아니라, 코로나19로 인한 재정부족을 고려해서 새롭게 만들어낸 우리나라만의 자치경찰제 모형이라고 할 수 있다. 그나마도 한 달여의 짧은 기간 동안 소수의 당정 관계자들이 논의하여 발표한 내용이기 때문에 냉정하게 말해서 완성도가 높은 방안이라고 할 수는 없을 것이다. 따라서, 본 연구는 영국, 미국, 일본 등 해외의 자치경찰제도와 우리나라에서 그동안 논의되어 온 자치경찰제 모형들 및 제주자치경찰제도에 대하여 조직, 인사, 사무, 재정의 네 가지 주요쟁점과 자치경찰의 이념이라고 할 수 있는 민주성 달성, 정치적 중립성 확보, 분권화 달성, 효율성 추구의 네 가지 평가기준을 분석틀로 삼아 비교 분석하

여 검토하고 특히, 현재 논의되고 있는 일원화 모형에 대해서도 동일한 분석틀을 적용하여 검토하였다. 이를 위해 일원화 모형에 대한 경찰청과 시도지사협의회의 입장, 현장경찰관들의 의견, 국회 행정안전위원회 전문위원의 검토보고서, 토론회 자료 등을 폭넓게 활용하였다.

먼저, 일원화 모형에 대한 주요쟁점별 검토결과는 다음과 같다.

첫째, 일원화 모형은 기존의 국가경찰 조직인 지방경찰청, 경찰서, 지구대·파출소에서 국가자치경찰사무를 병행하게 된다. 즉, 현행 국가경찰조직 체계를 그대로 유지하되, 전국적으로 통일적인 처리가 필요한 분야는 국가경찰사무로, 주민생활과 밀접한 분야를 자치경찰사무로 분리하고, 시·도지사 소속의 합의제 행정기관인 시·도자치경찰위원회를 신설하여 자치경찰사무를 지휘·감독하는 것이다. 여기에 수사업무만을 관장하는 국가수사본부가 신설되어 경찰사무는 국가경찰사무, 자치경찰사무, 수사사무로 나뉘어지고, 경찰청장(국가경찰위원회), 시·도지사(시·도자치경찰위원회), 국가수사본부장의 3분 지휘체계를 갖추게 된다. 명령통일의 원칙이 중요한 경찰 조직에서 이러한 3분 체계가 제대로 작동할지 의문이다.

둘째, 경찰관은 국가공무원 신분을 유지하면서 사무만 국가와 자치경찰사무를 나누어 수행하는 방식이다. 국가직 신분의 경찰관에 대하여 시·도자치경찰위원회가 지휘·통솔을 할 수 있으려면 인사권이 주어져야 하기 때문에 인사관련 일부 권한을 위임받아 행사할 수 있도록 했다. 그런데, 감사 및 감사의뢰, 감찰 및 감찰요구, 징계요구권 등 지나치게 많은 권한이 부여됨으로써, 자치경찰의 시·도 종속화를 불러올 수 있다는 비판이 제기되고 있다.

셋째, 사무 측면의 논란이 가장 심한데, 기존 다른 모형들과 달리 국가직의 신분이 유지되는 경찰관들의 사무에 자치단체 사무가 명백한 공공청사 경비, 지역축제 등 다중운집 행사 관련 안전관리 등이 추가되었고, 다시 조례로 사무를 추가할 수 있도록 길을 열어둔 부분에 대하여 인력증원 없이 사무만 추가된다며 현장경찰관을 중심으로 강하게 반발하고 있다. 자치경찰제의 이념이자 근본적인 취지는 자치단체가 중심이 되어 자율적인 책임과 권한을 갖고 주민생활과 밀접한 치안서비스를 제공하자는 것이다. 따라서, 사무 부분에 대해서는 현장경찰관 중심의 반대하는 측과 시도지사협의회 중심의 찬성하는

측의 치열한 논란이 계속되고 있다.

넷째, 일원화 모형은 자치경찰의 재정에 대하여 시·도지사가 자치경찰사무의 수행에 필요한 예산에 대하여 수립하고, 국가는 필요한 비용을 지원하게 하고 있다. 그러나, 자치단체가 수립한 예산을 국가 예산으로 편성할지, 혹은 각 자치단체의 예산으로 편성할지가 명확하지 않고, 어떠한 방식으로 자치단체에 운영비와 사업비를 지원할지에 대해서도 정해진 바가 없는 등 구체적인 내용이 전혀 정리되지 않은 상태로, 원론적인 내용만 담고 있어서 향후 많은 논의가 필요해 보인다.

다음으로 민주성 등 네가지 평가기준에 대한 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 시·도지사가 임명한 시·도자치경찰위원회 중심으로 자치경찰을 운영한다는 점에서 간접적 통제방식을 취하고 있으며, 주민의 자치경찰에 대한 직접적인 통제장치는 마련되어 있지 않다는 점에서 민주성 측면이 강한 모형은 아니다. 이는 코로나19로 인한 재정적 어려움 때문에 경찰사무만 일부 자치경찰사무로 분리하는 방식을 취했기 때문에 경찰공무원의 신분이 국가직으로 유지된다는 근본적인 한계에서 비롯된 것이다.

둘째, 자치경찰사무에 대해 시·도지사의 강력한 권한과 그로 인한 경찰권 전횡을 방지하기 위해 합의제 행정기관인 시·도자치경찰위원회를 설립하도록 하고 있는데, 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행하도록 하고 있다. 그런데, 정치적 중립성 확보의 핵심인 시·도 자치경찰위원회의 구성과 관련하여 시·도지사가 과다한 영향력을 행사할 수 있다는 우려가 제기되는 반면, 시·도지사협의회 측은 오히려 국가경찰위원회의 영향력 축소를 주장하고 있다. 시·도지사나 시·도 자치경찰위원회의 권한이 너무 막강하면 국가경찰이 중앙정부로부터 정치적 중립성이 보장되지 않았던 것 이상으로 지방의 유력 정치인들에 의해 정치적 중립성이 훼손될 수 있다.

셋째, 분권화에 대한 논의가 매우 어려운데, 자치경찰권을 제대로 부여받지 못한 채 자치단체가 사무만 떠안은 방식으로 운영된다면 분권화에 대해 실패한 모형이 될 것이고 반대로 시·도지사가 자치경찰을 강력한 권한을 바탕으로 안착시켜 나간다면 이때는 기초자치단체 입장에서 경찰권의 광역자치단체 종속화로 받아들일 수 있게 된다. 결국, 진정한 의미의 분권화 실현으로 보기는

어려운 모형으로 보인다.

넷째, 효율성 측면은 다른 자치경찰제도나 모형보다 우수할 수 있다. 같은 국가경찰이라는 테두리에 있는 동질성이 유지되기 때문이다. 그러나, 국가수사본부의 신설을 통한 수사사무의 분리가 효율성 측면에 부정적으로 작용할 수 있다. 지휘·통솔의 원칙이 깨질 때 쉽게 발생할 수 있는 기능 간 협업체계가 붕괴되거나, 애매한 업무와 그로 인한 갈등의 조정이 곤란해질 수 있기 때문이다.

결론적으로, 위의 검토 결과와 의사결정 과정에서 직접 당사자인 경찰과 국민들의 의견을 수렴하지 않은 점, 경찰과 검찰의 수사권 조정, 권력기관 개혁·개편의 일환으로 추진한다는 정치적 목적에 의해 완성도가 떨어지는 방안을 급하게 마련한 점 등에 대한 비판을 함께 고려하면 일원화 모형은 자치경찰제 도입의 마중물 역할 그 이상도 이하도 아니라고 생각하며, 일원화 모형을 통해 자치경찰제를 시행할 것이라면 이 모형은 자치경찰제 시행을 위한 수단적 방안으로만 활용하고 하루라도 빨리 지방자치와 자치경찰의 이념에 맞게 설계한 이원화 모형으로 대체할 것을 제안한다.

【주요어】

자치경찰제, 일원화 모형, 자치경찰의 주요쟁점, 자치경찰의 이념, 이원화 모형의 마중물

목 차

| | |
|---------------------------|----|
| 제 1 장 서 론 | 1 |
| 제 1 절 연구의 배경 | 1 |
| 제 2 절 연구의 내용 | 3 |
| 1) 연구내용 | 3 |
| 2) 연구범위 | 4 |
| 제 2 장 이론적 배경 | 5 |
| 제 1 절 자치경찰의 의의 | 5 |
| 1) 자치경찰제의 개념 | 5 |
| 2) 경찰이념 | 7 |
| 제 2 절 자치경찰제의 이념 | 7 |
| 1) 민주성의 달성 | 7 |
| 2) 정치적 중립성 확보 | 9 |
| 3) 분권화의 달성 | 10 |
| 4) 효율성의 추구 | 12 |
| 제 3 절 자치경찰제 연구의 타당성 | 13 |
| 제 3 장 연구 방법 | 17 |
| 제 1 절 분석의 틀 | 17 |
| 1) 연구의 대상 | 17 |
| 2) 연구의 쟁점 및 분석기준 | 18 |
| 제 2 절 연구방법 | 19 |
| 1) 문헌연구 | 20 |
| 2) 사례연구 | 20 |
| 제 4 장 선진외국의 자치경찰제도 | 22 |
| 제 1 절 영국의 자치경찰제 | 22 |

| | |
|-------------------------|----|
| 1) 개관 | 22 |
| 2) 조직 | 23 |
| 3) 인사 | 23 |
| 4) 사무 | 24 |
| 5) 재정 | 25 |
| 6) 평가 | 25 |
| 제 2 절 미국의 자치자치경찰제 | 26 |
| 1) 개관 | 26 |
| 2) 조직 | 27 |
| 3) 인사 | 28 |
| 4) 사무 | 28 |
| 5) 재정 | 29 |
| 6) 평가 | 30 |
| 제 3 절 일본의 자치자치경찰제 | 30 |
| 1) 개관 | 30 |
| 2) 조직 | 31 |
| 3) 인사 | 32 |
| 4) 사무 | 32 |
| 5) 재정 | 33 |
| 6) 평가 | 33 |
| 제 4 절 소결 | 35 |
| 제 5 장 역대 정부의 자치경찰 도입 모형 | 38 |
| 제 1 절 국민의 정부 | 39 |
| 1) 개관 | 39 |
| 2) 자치경찰 모형 | 39 |
| (1) 조직 | 39 |
| (2) 인사 | 40 |
| (3) 사무 | 41 |
| (4) 재정 | 41 |
| 3) 평가 | 41 |

| | |
|-----------------------------------|----|
| 제 2 절 참여 정부 | 43 |
| 1) 개관 | 43 |
| 2) 자치경찰 모형 | 44 |
| (1) 조직 | 44 |
| (2) 인사 | 45 |
| (3) 사무 | 45 |
| (4) 재정 | 46 |
| 3) 평가 | 47 |
| 제 3 절 이명박·박근혜 정부 | 48 |
| 제 4 절 문재인 정부 전기(이원화 모형) | 51 |
| 1) 개관 | 51 |
| 2) 자치경찰 모형 | 52 |
| (1) 조직 | 52 |
| (2) 인사 | 54 |
| (3) 사무 | 54 |
| (4) 재정 | 55 |
| 3) 평가 | 57 |
| 제 6 장 제주자치경찰제 검토 | 60 |
| 제 1 절 제주자치경찰제 개관 | 60 |
| 제 2 절 제주자치경찰제 평가 | 61 |
| 1) 주요쟁점별 검토 | 61 |
| 2) 평가기준별 검토 | 67 |
| 제 3 절 소결 및 제주자치경찰제 존립 문제 검토 | 68 |
| 제 7 장 자치경찰제 일원화 모형 | 70 |
| 제 1 절 개관 | 70 |
| 제 2 절 조직 | 73 |
| 1) 주요내용 | 73 |
| 2) 검토 | 74 |
| 제 3 절 인사 | 75 |

| | |
|-----------------------|-----|
| 1) 주요내용 | 75 |
| 2) 검토 | 76 |
| 제 4 절 사무 | 78 |
| 1) 주요내용 | 78 |
| 2) 검토 | 80 |
| 제 5 절 재정 | 84 |
| 1) 주요내용 | 84 |
| 2) 검토 | 85 |
| 제 6 절 평가기준별 검토 | 87 |
| 1) 민주성의 달성 | 87 |
| 2) 정치적 중립성 확보 | 88 |
| 3) 분권화의 달성 | 91 |
| 4) 효율성의 추구 | 92 |
| 제 8 장 결 론 | 94 |
| 제 1 절 결론 및 제언 | 94 |
| 제 2 절 한계 및 향후과제 | 98 |
| 참 고 문 헌 | 99 |
| ABSTRACT | 103 |

표 목 차

| | |
|---------------------------------------|----|
| [표 4-1] 미국 경찰기관의 구성 | 27 |
| [표 4-2] 영국, 미국, 일본의 자치경찰제도 비교 | 36 |
| [표 5-1] 역대 정부의 자치경찰제 모형 | 59 |
| [표 6-1] 제주 자치경찰 확대 운영 주요 현황 | 63 |
| [표 7-1] 김영배 의원안 주요내용 | 71 |
| [표 7-2] 김영배 의원안의 국가경찰사무와 자치경찰사무 | 78 |
| [표 7-3] 대한민국시도지사협의회 검토의견 주요내용 | 83 |
| [표 7-4] 시·도지사 및 시·도자치경찰위원회의 권한 | 88 |



그 림 목 차

| | |
|---|----|
| [그림 2-1] 문재인 정부 전반기 광역단위 자치경찰제(안) | 14 |
| [그림 3-1] 분석의 틀 | 19 |
| [그림 4-1] 영국의 경찰 4원체제 | 24 |
| [그림 5-1] 우리나라 역대 정부의 자치경찰 모형 변천사 | 38 |
| [그림 5-2] 경찰청 경찰개혁위원회의 자치경찰제 모형 | 53 |
| [그림 5-3] 서울시 자치경찰제 모형 | 53 |
| [그림 6-1] 제주특별자치도 자치경찰단 연혁 | 61 |
| [그림 6-2] 제주 자치경찰단 조직도 | 63 |
| [그림 7-1] 이원화 모형과 일원화 모형 비교 | 71 |



제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경

우리나라는 해방 이후 현재까지 중앙집권적인 국가경찰제도를 유지해 오고 있다. 국가경찰제도는 나름대로 잘 기능하여 우리나라를 찾는 외국 관광객들이 한국에서 가장 만족한 분야로 ‘안전한 치안’을 꼽을 정도가 되었다.¹⁾ 그러나, 정치적인 민주화와 경제발전, 높아진 시민의식 속에서도 경찰에 대한 이미지는 여전히 부정적인 측면이 많은데, 이는 과거 권위주의적 정권 하에서 ‘권력의 시녀’ 역할을 충실히 한 데 기인하는 바가 크고, 이는 국민들의 생활 속에 깊이 파고들어 수집할 수 있는 광범위한 정보 수집 능력과 함께 여전히 권력의 입맛에 따라 나라 전체에 큰 영향력을 행사할 수 있다는 근원적인 두려움을 떨쳐내지 못하게 하는 한 원인이 되고 있다. 결국 10만명이 넘는 거대 조직인 경찰이 언제든지 권력 또는 정권의 앞잡이가 될 수 있다는 두려움은 경찰 조직을 분산시켜야 한다는 주장에 큰 힘을 실어주는 요소가 되고 있고, 정치적 민주화가 성숙될수록 권력 분산, 견제와 균형이라는 원칙에 입각하여 그 주장은 더욱 힘이 실리게 된다. 25년 전인 1995년부터 지방자치제도가 실시²⁾되어왔음에도 주민 생활과 밀접한 치안서비스는 자치단체의 책임과 권한 아래 시행하지 못하고 국가경찰의 일방적 지시에 따라 주민 요구와 상관없이 이루어지고 있는 것도 자치경찰제 도입 시행에 힘을 싣는 논거라고 할 수 있겠다.

일반 국민들에게는 잘 알려지지는 않았지만, 사실 우리나라에서도 미군 정에서부터 자치경찰제를 논의한 바 있으며, 장면 정부나 노태우 정부에서도 상당한 수준의 자치경찰제 도입 검토가 이뤄진 바가 있다. 김대중 정부와 노무현 정부는 지방 분권과 자치경찰제에 대해 강력한 의지와 철학을 갖고 있었으며, 많은 연구를 거쳐 나름대로 우수한 모형을 제시하기도

1) 서울시·서울관광재단. (2019. 6. 29.). “2019년 서울시 외래관광객 실태조사” 결과.

2) 1991년 지방의회가 구성되었으나, 실제 지방자치단체장을 선거로 선출한 것은 1995년부터였다.

하였으나 여러 정치적 상황에 밀려 무산되었고, 이후 기본적인 정치 노선이 다른 보수 정권으로 회귀한 이명박·박근혜 정부도 자치경찰제에 대해 서만큼은 제도 도입을 당연하다는 듯이 추진하였다. 그러나, 매번 정치적 이전투구나 다른 여러 상황에 밀려 시행되지 못한 채 현재에 이르렀다. 그나마 2006년도부터 제주자치경찰단을 설치하여 운영 중이지만, 규모와 권한의 측면에서 아직까지는 제한적인 형태와 수준이다. 한편, 자치경찰제에 한정한다면 문재인 정부는 역대 정권 중 가장 강력한 의지와 정치적 이점을 갖고 있다. 2017년 문재인 정부 출범과 함께 ‘광역 자치경찰제 도입’을 100대 국정과제에 포함하여 발표하였고, 대통령 소속 자치분권위원회에서 자치경찰제 도입 방안을 마련토록 하였다. 심지어, 2019년 자치경찰 관련 법 제정 또는 개정을 통해 서울, 세종시 등에서 시범운영을 하겠다는 구체적인 로드맵을 발표하기도 하여, 자치경찰제 시행이 금방 현실화되는 듯하였다. 그러나, 역시 정치적 상황에 밀려 2020년 20대 국회가 끝날 때까지 자치경찰 관련 법안은 통과되지 못했고, 설상가상 코로나19의 팬데믹은 자치경찰은 물론 모든 정치·경제·사회 지형을 송두리째 바꿔놓고 말았다. 이제 문재인 정부도 1년 반 정도의 임기밖에 남지 않았다. 자치경찰이 어떻게 시행될지 혹은 시행될 수 있을지조차 안개 속에 있는 정국이지만, 20대 국회 마지막에 이뤄낸 경검 수사권조정을 담은 형사소송법의 개정, 21대 총선에서 여당인 민주당의 압승, 코로나19로 인한 재정부족을 고려한 새로운 일원화 자치경찰제 모형의 발표와 법안 발의, 여전히 강력한 문재인 정부의 의지 등은 자치경찰제 시행에 대한 기대와 우려를 동시에 갖게 하고 있다. 본 연구는, 선진국들 중 역사적·제도적으로 차이점이 있는 자체경찰제도를 운영하고 있는 영국, 미국, 일본의 자치경찰제도들과 우리나라에서 그동안 도입을 시도하거나 논의되어 온 자치경찰제 모형들, 실제 도입되어 시행되고 있는 제주특별자치경찰단에 대해 조직, 인사, 사무, 재정 등의 측면과 자치경찰제의 주요 이념으로 꼽히는 민주성, 정치적 중립성, 분권성, 효율성 측면을 비교 분석하여 검토하고 특히, 현재 논의되고 있는 일원화 모형을 도입했을 경우 예상되는 장단점을 분석해 보고자 한다. 이를 통해 최종적으로 다음과 같은 문제점들을 살펴보고 향후 자치

경찰제 도입 시 정책적으로 도움을 주고자 한다.

첫째, 그간 논의되어 온 자치경찰제도 또는 모형들을 검토하여 우리나라 실정에 가장 잘 어울리는 모형, 즉 국가경찰과 자치경찰이 상호 협조하며 유기적으로 움직일 수 있는 형태의 조직구조를 설정하여야 한다.

둘째, 합리적인 자치경찰의 인사제도를 설정하여야 한다.

셋째, 국가경찰과 자치경찰의 사무 분장을 명확하게 하여야 하며, 자치경찰과 지방자치단체의 업무 간에도 분란이 생기지 않도록 하여야 한다.

넷째, 가뜩이나 부족한 우리나라의 자치단체의 재정 실정을 감안한 효율적인 자치경찰 운영 재정 확보 방안을 마련하여야 한다.

아울러, 이러한 자치경찰제는 민주성, 정치적 중립성, 분권성, 효율성 측면을 충분히 고려하여 균형을 이룰 수 있어야 한다.

제 2 절 연구의 내용

1) 연구내용

본 연구의 내용은 다음과 같다.

제1장은 서론으로 연구의 배경, 즉 자치경찰제 연구의 목적 및 필요성과 연구의 내용, 연구범위 및 연구대상을 기술한다. 제2장은 이론적 배경으로 자치경찰의 의의와 자치경찰의 이념에 대한 내용과 자치경찰제 연구의 타당성을 기술한다. 제3장은 분석의 틀과 연구방법, 분석기준 등 연구방법에 대하여 기술한다. 제4장은 선진외국의 자치경찰제도를 조직, 인사, 사무, 재정 측면의 특징에 대하여 자치경찰의 이념인 민주성의 달성, 정치적 중립성 확보, 분권화의 달성, 효율성의 추구 측면을 평가기준으로 하여 분석한다. 제5장은 역대 정부의 자치경찰제 도입 모형에 대한 분석으로, 국민의 정부부터 현 정부 전기까지의 자치경찰제 모형들에 대하여, 제6장은 제주특별자치도의 자치경찰제에 대하여, 제7장은 이번에 국회에 제출되어 논의 중인 일원화 모형을 같은 분석틀로 분석한다. 제8장은 이 연구의 결론을 기술한다.

이 연구는 문재인 정부 후반기에 김영배 의원이 대표 발의한 자치경찰제도 일원화 모형³⁾에 대한 비판적 검토를 주 내용으로 할 것이다. 따라서, 이미 많은 연구자들이 제시한 연구와 모형들을 통해 우리나라의 경찰제도와 지방자치제도에 비추어 어느 정도 타당한지, 경찰청과 자치단체를 대변하는 시도지사협의회의 입장은 무엇인지, 일선 경찰관들은 어떻게 생각하는지 등을 기준의 문헌들을 통해 연구할 것이다. 즉, 새로운 모형을 제시하기보다는 현재 정부에서 제시한 안에 대한 비판적 검토와 기존의 모형들에 근거한 대안을 제시하는 형태를 취할 것이다.

2) 연구범위

본 연구는 먼저, 우리나라보다 훨씬 긴 역사적 배경을 갖고 시대적 흐름에 따라 자치경찰제도를 발전시켜 온 영국, 미국, 일본의 자치경찰제도를 분석 범위로 삼았다. 다음으로, 우리나라 역대 정부 중 국민의 정부부터 현 정부 전반기까지 도입을 시도한 자치경찰모형들을 살펴보고, 우리나라에서 유일하게 도입되어 14년 동안 시행 중인 제주자치경찰제도에 대하여 면밀하게 검토하였다. 마지막으로 현 정부 후반기에 발표하여 국회에서 논의 중인 자치경찰제 이원화 모형에 대하여 가장 세밀하게 살펴보았다. 자치경찰제 도입에 대한 논의는 꽤 오래 전부터 진행되어 왔기 때문에 상당한 양의 각종 서적과 논문, 간행물, 언론보도, 인터넷 자료 등이 누적되어 있어 이를 활용하였으며, 관련 법령에 대한 경찰청, 국회, 시·도지사협의회 검토의견을 참고하였다. 이러한 선행연구 및 문헌들을 토대로 각 국가의 자치경찰제도, 우리나라 역대 정부의 자치경찰모형들을 조직, 인사, 사무, 재정 측면의 네 가지 주요쟁점과 자치경찰제의 이념인 민주성, 정치적 중립성 확보, 분권성, 효율성의 네 가지의 평가기준을 통해 비교 분석하는 ‘문헌 기반의 비교사례 연구방식’을 취했다.

3) 김영배 의원이 대표발의한 경찰법 개정안을 문재인 정부안이라고 보아도 무방하다.

제 2 장 이론적 배경

제 1 절 자치경찰의 의의

1) 자치경찰제의 개념

현대 국가는 특별한 경우가 아닌 한 대부분 경찰제도를 운영하고 있다. 그러나, 다양한 국가들만큼 경찰제도 역시 다양한데, 치안 유지라는 동일한 목적을 가진 정부의 기능이 이처럼 다양한 것은 주로 그 나라의 역사적 배경과 관련이 깊다. 역사적 배경 속에서 각 나라별로 발전해 온 경찰제도는 세밀하게 들어가면 엄청나게 많지만, 크게 보면 ‘국가경찰제’와 ‘자치경찰제’ 두 가지로 나눌 수 있다. 통상적으로 대륙법계 국가들은 경찰을 국민의 안전과 보호라는 측면뿐만 아니라 국가 통치권에 기반한 국가권위의 대변자 역할까지 수행하는 기관으로 보았기 때문에 국가경찰제가 발전하였다. 반면, 영미법계 국가에서는 경찰이 시민들의 자위권 행사라는 측면이 강했기 때문에 지방분권 사상과 함께 자연스럽게 자치경찰제가 발전하였다. 그러나, 프랑스나 독일과 같은 대륙법계 국가도 지방분권 사상의 도입과 발전에 발맞춰 다양한 방식의 자치경찰제가 시행되고 있으며, 영국이나 미국도 교통과 통신의 발달로 인한 광역화·국제화된 범죄에 대응하기 위해 국가경찰 기능을 가미한 제도를 운영하고 있어, 과거와 같은 국가경찰제와 자치경찰제 운영 국가의 절대적 구분은 큰 의미가 없어 보인다. 오히려, 국가경찰제와 자치경찰제를 적절히 결충하되 실질적으로는 ‘자치경찰제 형태’가 많은 국가에서 시행되고 있는데, 이는 경찰권을 효율적으로 운영하면서도 수사권과 방대한 정보력 등 강력한 힘을 가진 경찰권을 적절하게 통제하기 위해서일 것이다. 그런 측면에서 보면 우리나라의 경우 제주도에서 제한적인 자치경찰제를 시행 중이긴 하지만, 시범운영적 측면이 강하고 매우 제한된 업무만을 수행하고 있는 점을 볼 때, 거의 완전한 형태의 국가경찰제를 취하고 있다고 볼 수 있다. 주요 선진국에

서 어떤 형태로든 자치경찰제를 취하고 있다는 제도적 측면과, 자칫 비대해질 수 있는 경찰 기능의 효율적 운영과 민주적 통제라는 시대적 요청이라는 측면만 놓고 보면 대한민국에서 자치경찰제 도입이 끊임없이 논의되고 시도되는 것이 당연한 일인지도 모르겠다.

그렇다면, 국가경찰제와 자치경찰제는 어떻게 구분할 수 있는가. 크게 경찰권의 주체, 경찰조직의 운영 및 인사권 행사의 주체가 누구인가에 따라 나누어지는데, 국가경찰제는 경찰권이 국가권력의 일부로서 행사되기 때문에 경찰 유지의 권한과 책임이 국가에 있고, 자치경찰제는 경찰권이 지방 자치행정의 일부로서 행사되기 때문에 경찰 유지의 권한과 책임이 지방자치단체에 있다(정세종 외, 2017: 27). 이런 의미에서 자치경찰제는 “경찰권을 지방자치단체에 귀속시키고 경찰조직을 지방자치단체의 행정조직으로 하는 것”으로 정의할 수 있다(황문규, 2016: 155). 이 외에도 자치경찰제의 개념을 지방자치를 강조하거나 기능 배분 입장에 따라 나누기도 하는데, 지방자치를 강조하는 입장에서는 ‘지방분권 제도와 지방자치 사상에 따라 경찰운영에 필요한 모든 책임과 권한을 지방자치단체가 수행하는 제도’라고 하고, 기능 배분의 관점을 중시하는 입장에서는 ‘국가와 지방간의 기능 배분의 원칙에 따라 경찰의 지방적 기능을 지방자치단체가 감독과 책임을 담당하는 제도’라고 주장한다.⁴⁾ 이러한 자치경찰제도의 주요 장점으로서는 ①정치적 중립성의 보장, ②경찰사무의 분권화로 권력독점과 중앙집권 해소, ③지방행정의 효율성 강화, ④주민의 경찰에 대한 호감 및 참여 촉진, ⑤독립된 조직운영으로 조직 운영상의 개혁 가능, ⑥지역공무원으로서의 치안 유지 책임감 강화 등을 들 수 있다(안성훈, 2018: 26-27). 그 중에서도 정치적 중립성의 보장과 권력독점, 중앙집권의 해소는 자치경찰제 도입 필요성과 정당성의 주요 근거로 손꼽힌다(안성훈, 2018: 27). 반면, ①경찰기관 간 상호 응원에 어려움, ②범죄 수사 등 광역적 경찰업무에 불리, ③경찰 부패의 가능성, ④인사에 대한 지방정치인의 간섭으로 경찰 간부의 통제력 미흡, ⑤승진 기회 축소로 경찰 사기에 문제, ⑥예비경찰 미보유로 기동성 약화, ⑦경찰의 전문적 기능 발휘가 어

4) 행정자치부 자치경찰제 실무추진단. (2008). 『자치경찰제 추진 중간보고서』, p.21.

려움 같은 단점(조성택, 2005: 212)이라고 할 수 있다.⁵⁾ 결국, 지방자치의 이념인 민주성의 달성과 정치적 중립성, 분권화 달성이라는 장점을 최대한 살리면서 광역적 범죄 등에 대한 효율적 대처 미흡이라는 우려를 불식하는 한편, 무능하고 부패한 지역 조직으로 전락할 가능성이 있는 단점을 최소화할 수 있는 모형을 개발하는 것이 자치경찰제 도입 성공의 열쇠라고 하겠다.

2) 경찰이념

행정조직으로서 경찰조직이 업무처리 과정에서 판단하고 결정할 때 마땅히 지켜야 할 기준과 준칙을 경찰이념이라고 한다면, 경찰이념은 크게 민주성, 합법성, 정치적 중립성, 효율성으로 정리할 수 있다. 민주성은 절차적 정의와 참여의 확보, 분권과 분산, 인권 존중과 경찰 활동의 형평성을 포괄한다(김상호, 2015: 27-33). 합법성은 공직자의 자의가 아니라 법칙주의 원리에 따라 ‘법’에 의해 행정작용이 이뤄져야 한다는 의미로 법적 일관성과 예측 가능성을 보장하는 장치가 되고, 정치적 중립성은 경찰활동이 특정 정당이나 정파에 치우치지 않고 불편부당하게 이뤄져야 한다는 의미이며, 효율성은 목표달성을 자체와 목표달성시 소요되는 비용을 함께 의미하는 것으로 효과성과 능률성이 결부된 이념이다(김성희, 2019: 46).

제 2 절 자치경찰제의 이념

1) 민주성의 달성

경찰권과 임무의 소재가 국가의 중앙정부 단위인가, 지방의 자치단체인

5) 박준희. (2018). “자치경찰제 도입 반대에 대한 소고”. 『한국경찰학회보』, 20(5): 저자는 ①형사사법체계로서 경찰활동의 특징 ②정치체계와의 정합성 문제와 주요국 동향 ③자치경찰 간 경쟁의 제한성 ④균질·표준화된 치안과신뢰·형평성 문제 ⑤부패와 정치적 중립 문제 ⑥기준 지방행정의 문제 ⑦쏠림 현상과 경찰력 약화 가능성 등의 논거를 제시하며 자치경찰제 도입을 반대하며 국가경찰체제 유지를 주장하고 있다.

가에 따라 국가경찰과 자치경찰로 분류한다. 국가경찰은 경찰권을 국가 통치권으로 인식하여 능률성을 강조하는 반면, 자치경찰에서는 경찰권을 고유한 자치권의 하나로 인식하여 민주성을 강조해서 추구하게 된다(박규하, 2005: 103-104). 여기서 민주성은 강력한 권력을 가진 경찰에 대한 통제를 의미한다. 경찰에 대한 민주성 확보방식은 여러 가지가 있을 수 있는데, 첫 번째로, 우리나라와 같은 국가경찰제의 경우 선거를 통해 국민들에게 선출된 정치인을 통한 간접적인 통제방식을 채택하는 경우가 있다. 즉, 경찰의 수장을 대통령이 임명하는 방식이다. 물론 이 경우 인사권자인 대통령을 통한 간접적인 통제를 받지만, 원칙적으로는 대통령이 임명만 할 뿐 법률에 따라 정해진 임기 동안 역시 법률에 따라 업무를 수행하면 되므로 경찰의 수장이 정치적 책임을 지는 것은 아니다. 그러나, 현실적으로는 경찰에 대한 국민들의 직접 통제는 전혀 이루어지지 않고 인사권자의 뜻에 따라 경찰 조직 전체가 움직일 가능성이 크다. 과거 권위주의 정권 시절 우리나라 경찰이 보인 여러 행태가 이를 반증한다고 할 수 있다. 두 번째는 경찰의 책임자를 선거를 통해 선출된 대표의 직접 지휘·감독이 아닌 위원회와 같은 정치적으로 독립된 기구를 통해 통제하는 방식이 있다. 일본의 공안위원회 제도가 대표적이며, 우리나라에서 논의되는 자치경찰제 모형들은 대부분 이 방식을 택하고 있다. 세 번째는 경찰의 책임자를 지역 주민들이 선거로 직접 선출하는 방식으로, 치안 관련 정치적 이념을 함께 하는 시장과 경찰서장을 뽑아 정치적 책임도 같이 부담하도록 함으로써 민주성 확보에 가장 중점을 두고 있다. 네 번째는 자치경찰 제도나 모형 자체는 아니지만, 주민청구, 주민소송 등 지방자치제도에 필수적으로 부여되는 제도들을 통한 주민 통제 수단이 있다. 특히, 국가에는 없는 주민소송은 직접 통제방식으로 유용한 수단이어서 자치경찰제 도입 시 민주성 확보의 강력한 수단이 될 수 있다. 결국, 지방자치 완성을 위한 자치경찰제의 도입은 경찰 권한의 이양과 주민 친화적 치안행정 구현, 지역주민의 치안책임자 선출을 통한 경찰권의 직접 통제 등과 같은 민주성의 이념을 실현하려는 것이고, 전술한 방식들 중 어떤 방식으로 민주성을 확보할 것인지 결정하는 것이 자체경찰제 모형 채택에 중요한 기준이 될 것이다.

2) 정치적 중립성 확보

경찰에 대한 민주성 달성과 함께 중요한 개념이 정치적 중립성의 확보이다. 민주성과 정치적 중립성 확보는 유사한 듯 하지만, 사실은 반대로 나타날 수도 있다. 즉, 시장과 경찰서장이 런닝메이트가 되어 선거를 통해 선출될 경우 주민에 의한 직접 통제가 가능해 민주성은 확보되겠지만, 처음부터 시장과 정치적 견해를 같이 하기 때문에 정치적으로는 전혀 중립적이지 않게 된다. 따라서, 정치적 중립성의 문제는 국가경찰제에만 해당되는 것이 아니라 자치경찰제를 도입한다고 하더라도 어떤 모형을 채택하느냐에 따라 오히려 정치적 편향성이 심화될 수도 있는 것이다. 우리나라 경찰은 해방 전후와 권위주의 정권을 거치며 오랜 기간 정치적으로 이용되었기 때문에 경찰의 정치적 남용에 대한 국민들의 우려 수준이 매우 높아, 자치경찰제 도입 시 최우선적으로 경찰의 정치적 중립성 확보를 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다⁶⁾고 하겠다. 현재 우리나라에서 논의 중인 자치경찰제 모형들은 대부분 경찰위원회 제도를 제언하고 있다⁷⁾. 이는 정치로부터 일정한 독립성을 확보한 기관을 통한 경찰의 지휘·감독 체제를 도입하자는 것인데, 경찰위원회 위원장과 위원들의 자격요건, 임기, 권한 등이 중요하게 논해지고 있고 특히, 그들에 대한 추천권자를 어떻게 배분할 것인가가 핵심적인 문제이다. 이와 함께, 위원회를 조직구조에서 어떤 위치에 놓을 것인지도 매우 중요하다. 경찰권은 정책결정자인 정치인에 의해 남용될 우려가 있으므로 정치인인 자치단체장의 영향력이 미치지 않도록 독립된 기관으로 운영하는 것이 타당하다. 자치경찰의 임무와 기능도 자치단체장의 임무와 권한에 포함된다는 관점에서 본다면 자치경

6) 국가경찰이 중앙정부에 의해 좌지우지되는 것 못지않게 혹은 미국의 직접선거를 통한 경찰 수장 선출 방식이 아니더라도 자치경찰제도 역시 자치단체장이나 지역의 유력 정치인에 의해 휘둘릴 여지가 적지 않다.

7) 경찰위원회 제도의 의의는 경찰이 선거를 통해 선출된 대표의 직접적인 지휘·감독은 아니더라도 경찰위원회를 통해 국민의 대표에 의한 통제와 감시를 받게 된다는 점이다.

찰조직을 자치단체장의 보조기관이나 직속기관으로 설치·운영해야겠지만, 이 경우 자치경찰의 정치적 중립성의 유지가 쉽지 않게 되기 때문이다. 따라서, 자치경찰조직을 자치단체장으로부터 분리하여 독립기관으로 설치하는 것이 타당하고, 그 전제로써 자치경찰조직을 실질적으로 관리·감독하는 경찰위원회를 자치단체장으로부터의 독립된 기구로 설치하는 것이 필수조건이 될 것이다(안성훈, 2018).

3) 분권화의 달성

경찰이념은 민주성과 정치적 중립성, 분권성, 효율성을 주요내용으로 하는 지방자치의 이념과도 상당 부분 부합하며, 특히 분권성 측면에서 자치경찰은 지방자치의 완성을 위한 마지막 퍼즐이라고 할 수 있다. 1995년부터 지방자치제도가 실시된 것에 비해 치안행정은 제주도를 제외하면 국가경찰제가 계속 유지되어 왔기 때문에 일반적으로 말하는 자치단체에 의한 주민밀착형 또는 주민맞춤형 치안정책은 이루어지지 않고 있기 때문이다. 결국, 자치경찰은 지방자치라는 큰 그림의 일부이며, 지방자치에 이념적 뿌리를 두고 있다. 지방자치제를 운영함으로써 누릴 수 있는 지방행정의 특징과 장점은 첫째, 각 지방의 특수성과 사정을 고려하여 지역의 실정에 맞게 다양한 사무를 처리할 수 있다는 점이다. 둘째, 국가행정이 국가 안보, 외교, 물가정책 등 전국적 규모와 통일, 조정을 요하는 사무들인 반면, 지방행정은 주민의 복리증진에 관한 생활행정에 보다 집중할 수 있다. 셋째, 지방행정은 정책의 지역적 실현이 가능하다. 요컨대, 각 지방정부가 지역 실정에 맞는 새로운 정책을 창안하여 실시할 수 있고, 지역주민의 요구에 부응하여 공공서비스를 제공할 수 있다는 것이며, 이는 치안행정에도 마찬가지로 적용된다. 지역별로 범죄예방과 같은 생활안전분야에 집중할지 교통안전에 집중할지 혹은 대여성범죄와 같은 분야에 집중할지 지방자치단체에서 치안분야에 대해 분석하고 그 지역의 특성에 맞는 치안정책을 마련하여 보다 집중적으로 전개할 수 있어 지역 치안행정의 효율성을 꾀할 수 있다는 장점이 있다. 그런데, 이러한 지방자치제의 장점들은 지방

자치의 이념적 틀인 분권성 중에서도 특히 지방분권(혹은 자치분권)과 재정분권이 뒷받침되어야 하고, 자치경찰제 도입은 이 두 가지 분권의 개념과 함께 정치적 중립성 부분까지 함께 고려되어야 한다.

먼저, 지방분권이란 중앙정부와 지방정부 간의 권한 배분 관계로써 통치상의 권한이 중앙정부에서 지방정부로 이전·분산되는 정부구조상의 변화를 의미하는 개념이다(최영출, 2013: 370). 지방분권은 21세기에 들어 선 진국을 중심으로 더욱 요청되는 개념으로, 복잡다단한 문제들을 국가가 해결하려면 중앙집권적 체제보다는 오히려 민주적 참여가 보다 많은 분권적 시스템을 구축하는 것이 효율적이라는 것이다. 분권적 시스템은 그 지방만의 특수성에 보다 효과적으로 대응할 수 있으며, 이는 결국 지역의 정치·경제·사회·문화의 발전과 주민 삶의 질 향상으로 나타나게 된다고 한다. 따라서, 분권을 중시하는 학자들은 중앙정부의 권한을 지방정부에 이양하는 정부구조 개혁은 시대적 요청이라고까지 주장한다(이상훈, 2019: 56). 분권화가 시대적 흐름이자 요청이라면, 이러한 내용들이 전제되지 않는 한, 지방정부를 중심으로 하는 자치경찰제 시행도 방향을 잊을 수 있다 고 할 수 있다.

둘째, 재정분권은 재정적으로 보다 풍부한 지방정부를 만들 수 있고, 재정이 안정된 지방정부는 행정서비스 공급 효율성과 공공지출의 효과성을 높일 수 있다⁸⁾. 자치경찰의 안정적 시행에서 가장 문제가 되는 부분들은 대부분 재정문제에서 비롯되므로 중앙정부가 지방정부에 예산을 포괄적으로 넘겨주는 ‘재정분권’이 현실화되면 국가경찰과 자치경찰의 사무의 경계가 상당 부분 완화되는 결과로 연결될 것이다.⁹⁾ 따라서, 지방정부의 세원 확보나 지방정부에 대한 재정지원, 더 나아간다면 재정분권의 시행이 자치경찰제 도입의 기본 전제조건이라고 할 수 있다¹⁰⁾.

8) 이는 주민통제 강화 등을 전제로 한다.

9) 자치경찰제 모형을 설정하고 법률안을 만들어 통과시키는 문제가 해결되면 이후 시행상 문제는 대부분 재정 문제로 귀결된다. 이상훈. (2019). “한국 자치경찰제의 도입 모형:(홍익표의원 대표 발의안) 검토를 중심으로”, 『한국경찰학회보』 21(2): 57. 참조

10) 중앙정부에서 한시적 지원 등 재정지원에 대해 유보적인 태도를 보이는 것은, 지방정부는 물론 자치사무를 수행해야 하는 국가경찰 및 향후 자치경찰로의 신분전환을 고민해야 하는 다수의 경찰관에게 부정적 신호가 될 수 있다.

4) 효율성의 추구

통상 경찰제도는 대한민국, 핀란드, 덴마크 등에서 채택하고 있는 국가 경찰제와 미국, 캐나다, 네덜란드 등에서 채택하고 있는 자치경찰제, 독일, 일본, 호주 등에서 채택하고 있는 통합형 경찰제도로 분류된다.

국가경찰은 일사분란한 법집행과 능률성이 강점이며 자치경찰은 주민 친화적 민주성을 특장점으로 가지지만, 이것은 국가경찰이 권위주의·전체주의 체제의 전유물¹¹⁾이라는 뜻은 결코 아니며 민주주의와 대척점에 있는 것도 아니다(이훈재, 2018: 176-178).

우리나라는 남북 간 분단 상황이라는 특수한 상황과 국토면적이 좁고 교통이 발달하여 전국이 하루생활권이 된 만큼 자치경찰보다는 국가경찰이 오히려 효율적이라는 시각도 만만치 않다. 게다가 자치경찰제는 ①지역별로 치안운영의 기조가 달라져 일관성과 통일성이 떨어지고 ②지역 간 협조가 제대로 이루어질지 장담할 수 없으며 ③경계를 넘나드는 긴급·광역 성 범죄에 대한 대처 능력이 저하 될 수 있다는 비판이 제기될 수 있다.

그러나, 국가경찰제에서는 강력한 법 집행력을 바탕으로 하는 치안의 능률성을 확보하기는 용이한 반면, ①주민 및 지역과의 고리, ②관료화의 심화, ③책임성과 서비스 마인드 저하로 인해 더 장기적 의미에서는 효율성이 저하될 수 있다는 반론도 꾸준히 제기되고 있다.

요약해 보자면, 국가경찰제는 경찰기관 간 상호 응원과 광역적 범죄수사 및 법집행, 형사·감식시설 등 전국적인 시설 이용 측면에서는 효율성을 보이는 반면, 자치경찰제는 주민참여, 시민의 자발적 협조, 지역적 특수성에 대한 대응, 중앙의 지시 없이 지역 현안에 대응할 수 있는 신속성 등의 측면에서는 오히려 효율적이라고 할 수 있다.

11) 연합뉴스. (2018. 3. 29.). “문무일 발언에 경찰 싸늘...팩트도 틀려..내부반발 외부로”. 기사 내용 중 “경찰청의 한 관계자는 ‘문총장이 현대화된 국가 중 한국처럼 중앙집권적인 경찰제도를 가진 나라는 없다’는 취지로 말했다는데 팩트(사실)가 틀렸다며 ‘경제협력개발기구(OECD)만 봐도 10개국 이상이 국가경찰제 국가’라고 지적했다.” 참조.

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180329139100004?input=1195m>, 검색일: 2020.11.26.

제 3 절 자치경찰제 연구의 타당성

그렇다면, 2020년 지금 이 시점에서 왜 다시 자치경찰제 도입이 이슈가 되고 있으며, 또한 자치경찰제를 검토할 필요성이 있는가?

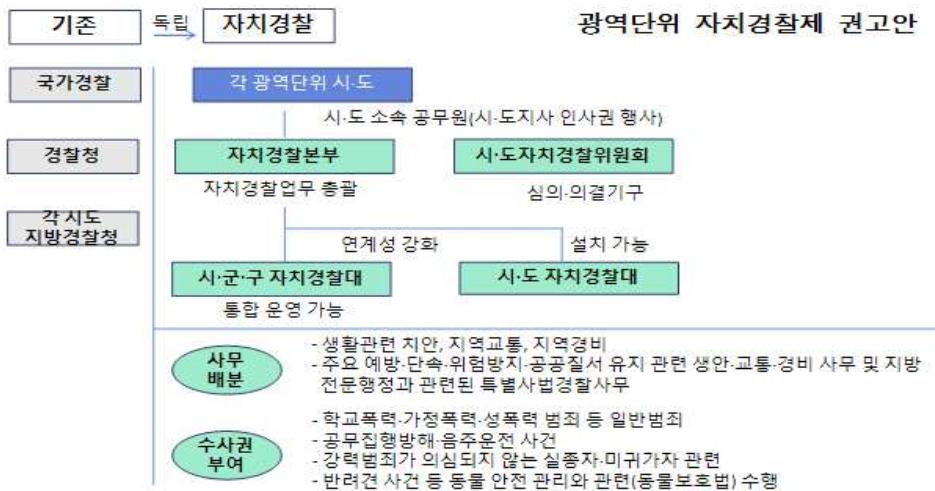
현 문재인 정부의 자치경찰제 도입 논의는 그 과정에서부터 다른 정부들과 차이가 있다. 보통 자치경찰제는 경찰의 정치적 중립, 지방자치제 활성화와 그에 걸맞은 지역 주민 중심의 치안서비스 제공이라는 목표 아래 추진되는데, 이번 정부에서는 이러한 목표보다는 검찰개혁에서부터 시작되었다고 볼 수 있다. 즉, 검찰개혁이 경찰의 거대 권력 중 하나인 수사권을 경찰에 이관시키는 것이 그 첫 단계이고, 이것이 수사권을 갖게 된 경찰의 권력 분산으로 이어지며, 경찰의 권력 분산과 개혁의 일환으로 자치경찰제를 시행하는 것이 경찰과 경찰 개혁의 마지막 단계가 된다는 것이 현 정부의 논리이다.

문재인 정부는 박근혜 정부의 국정농단의 한 축이 검찰이라는 전제에서 출발하여 국민의 요구와 지지를 통해 강력한 검찰 개혁을 추진하고자 하였으며, 그 주요 내용이 공수처 신설, 경찰로의 수사권 이관이다¹²⁾. 한편, 수사권을 받은 경찰은, 예전부터 강력한 힘을 발휘하였고 그 힘을 아낌없이 정치권에 보탠 것으로 의심받는 정보경찰을 필두로 권력기관 개혁의 또 다른 대상이 되는 셈인데, 인권 보호의 강화, 고압적인 수사환경 개선, 자치경찰제 시행을 통한 경찰 비대화 예방이 경찰개혁의 큰 그림이라고 할 수 있다. 이때 경찰권을 이양받는 자치단체의 자치경찰제 도입 단위는 광역으로 하며, 사무 권한을 확대하되 시도경찰위원회를 설치하는 등 정치적 중립을 확보할 수 있는 방안을 마련할 것을 요구하는 내용을 담고 있다.¹³⁾

12) 국정원 개혁을 위한 안보수사권의 경찰 이관도 권력기관 개혁의 또다른 한 축이다.

13) 경찰청. (2018). “국민을 위한 경찰개혁, 1년-경찰개혁위원회 권고안을 중심으로”.

<그림2-1> 문재인 정부 전반기 광역단위 자치경찰제(안)¹⁴⁾



그러나, 자치경찰제 관련 법안은 연동형 비례대표제를 포함한 공직선거법 개정안, 고위공직자비리수사처 설치법안, 수사권조정을 위한 형사소송법 개정안 등 정부와 여당의 개혁입법안에는 포함되지 못했고, 그나마 이러한 개혁입법안을 두고 여야의 극한 대립이 이어지면서 우여곡절 끝에 2019년 4월 29일 소위 ‘패스트트랙 법안’으로 상정 완료되고 유탄저지 등의 충돌과 의장석 점거 등의 파동을 겪은 후 결국 12월 27일 관련 법률안들이 통과되었다.¹⁵⁾ 이러한 결과에 대하여 자치경찰제만 놓고 보면, 많은 혼란과 우여곡절이 있었지만 어쨌든 완벽하지는 않더라도 정부가 원하던 방향으로 경찰과 검찰의 수사권조정이 이루어졌기 때문에 21대 국회로 자치경찰제 관련 경찰법 개정안 등의 공이 넘어간 셈이다. 20대 국회에서 논의되었던 경찰법 개정안(2019년 3월 홍의표 의원 대표 발의) 등은 이 원화 모델로 불리면서 경찰청과 여당, 청와대 등이 어느 정도 합의된 내용을 바탕으로 만들어진 것으로 보였기 때문에 큰 틀에서는 그 내용이 유지될 것으로 보였고, 2020년 4월 총선에서 여당이 압도적인 승리를 거두면

14) 연합뉴스. (2017. 11. 7.) “‘자치경찰제 밀그림 나왔다’ 생활범죄 수사권 보유” 참조. <https://www.yna.co.kr/view/GYH20171107000600044> 검색일: 2020.12.10.

15) 연합뉴스. (2019. 12. 30.). “검·경수사권 조정법안 패스트트랙 지정부터 본회의 통과까지”. 참조. <https://m.yna.co.kr/view/AKR20200113161800001?section=society/index>, 검색일: 2020.11.26.

서 이원화 모델을 담은 법률안 통과는 시간문제인 것처럼 보였다. 하지만, 2020년 전 세계를 공포에 몰아넣고 모든 일상을 변화시킨 바이러스 ‘코로나19’는 경찰 개혁입법에조차 영향을 미쳤다. 2020년 8월 더불어민주당 김영배 의원은 자치경찰제 시행과 관련한 경찰법 전부개정안을 대표 발의 하였다. 그런데, 그 내용이 문재인 정부 들어 그동안 여러 부처에서 함께 해 온 연구와 논의를 통해 다듬어진 것으로, 몇 년간 시범운영을 해 온 제주자치경찰제를 근간으로 하는 소위 이원화 모형이 아닌, 국가경찰의 틀을 그대로 유지하면서 자치경찰의 형태를 가미한 소위 일원화 모형을 담고 있었다. 코로나19로 인해 국가경제 전반이 큰 타격을 입게 되자 자치경찰제 역시 국가재정 부담을 줄이기 위한 모형으로 급선회한 것이다.¹⁶⁾

지금 시점에 자치경찰제에 대한 논의를 다시 해야 하는 이유가 여기에 있다. 그동안 문재인 정부의 자치경찰제 이원화 모델에 대해서는 “제한적인 범위와 사무, 정치적 중립성 달성의 미흡 문제점이 있다.”(김원중, 2020)는 등 이런저런 비판이 있기는 했을지언정 여러 가지 연구와 논의가 되어 왔고, 그만큼 기존에 제기된 문제점들을 국회에서 법안을 두고 검토하면 어느 정도 완성된 형태의 제도를 마련할 수 있을 것이라는 기대를 갖게 했지만, 갑작스럽게 발표된 일원화 모형은 과연 급선회할 만큼의 완성도가 있는지 의심스러워 세밀한 검토가 필요해 보인다. 기자 간담회를 통해 김창룡 경찰청장은 현실적·합리적 방안이라고 강행 의지를 밝혔지만¹⁷⁾, 일선 경찰관들의 비판 목소리는 오히려 커지는 모양새다.¹⁸⁾ 언론에서도 각 지역의 지방경찰청 또는 경찰서 단위 직장협의회 명의로 발표한

16) 이데일리(2020. 7. 30.). “자치경찰제 결국 '일원화 모델'로. 업무 혼선·조직 비대화 우려” 기사에 따르면, ‘일원화 모델에 따르면 경찰청장은 정보·보안·외사 등 국가사무를 지휘하고 국가수사본부가 수사사무를 지휘한다. 시·도 경찰위원회는 생활안전·여성·교통·노약자·지역 관련 자치경찰사무를 지휘한다. 시·도 경찰위원회는 시·도지사 소속의 독립된 기관 성격을 가진다. 이원화에서 일원화로 변경된 이유는 이원화 모델 비용이 많이 들기 때문인 것으로 알려졌다. 코로나19 사태가 장기화하며 국가재정에 부담이 될 수 있다는 것이다.’라고 보도하고 있다.

<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03785126625839768>, 검색일:2020.12.3.

17) 서울신문. (2020. 9. 21.). “김창룡 경찰청장 ‘자치경찰제 일원화, 현실적·합리적 방안’”. 참조. https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20200921500125&wlog_tag3=daum, 검색일: 2020.11.26.

18) KBS뉴스. (2020. 9. 22.). “자치경찰제 시행은 출속, 경찰 잇단 반발”. 참조. <https://news.v.daum.net/v/20200922095916209?f=o>, 검색일: 2020.11.26.

반대의견을 보도하고 있고, 경찰청 내부망인 ‘풀넷’의 ‘자치경찰 자료마당’에서 ‘자치경찰추진단’에 제시하는 의견도 비난 수준의 비판 일색으로, 기존 이원화 모형 관련해서는 걱정스러운 시선과 함께 이런저런 개선안을 제시하던 의견들도 제법 많았던 것과는 사뭇 다른 분위기이다. 2019년 1월부터 현재까지 위 코너에 게재된 현장경찰관들의 의견을 보면, 이원화 모형 추진 시에는 ‘자치경찰 시행시 타청 지원이 가능한지’, ‘여성청소년 수사업무 관련 이관 범위가 어디까지인지’, ‘근무형태는 어떻게 되는지’, ‘월급 및 수당, 연금, 직급 및 호봉 조정, 사용 건물에 대한 문의’, ‘지방 공무원과의 인사교류 가능 여부’, ‘인력충원 방안은 있는지’, ‘국가경찰과 자치경찰의 사무구분을 어떻게 할 것인지’ 등 실제 자치경찰제 시행 시 일어날 수 있는 현실적 문제에 대한 궁금증과 나름의 해결방안을 제시하려는 움직임을 볼 수 있는 반면, 이원화 모형 발표 이후에는 ‘경찰노비제’, ‘경찰노비계약’ 등 격앙된 표현이 등장하고 있으며, ‘김영배 의원안은 폐지되어야 한다’는 내용의 글과 같이 비판적 내용 외 이원화 모형 때와 같은 찬성 또는 암묵적 긍정과 비판적 대안 제시와 같은 긍정적 내용은 찾아보기 힘들다. 이와 같은 논란들을 볼 때 일원화 모형의 문제점과 개선방안은 무엇인지, 이대로 시행해도 좋은지 논의의 필요성은 충분하다고 생각된다.

제 3 장 연구 방법

제 1 절 분석의 틀

1) 연구의 대상

우리나라는 다소 애매한 형태로 운영되고 있는 제주자치도 외에는 자치경찰을 도입한 사례가 없다. 그럼에도 자치경찰제 도입에 대한 논의는 꽤 오래 전부터 진행되어 왔고, 상당한 양의 문헌들이 누적되어 있어, 자치경찰제 개관, 외국의 자치경찰제도 및 실태, 각 정부에서 추진해 온 자치경찰제 모형과 내용 등에 대해 참고하였다. 또한, 각종 서적과 간행물, 언론보도, 인터넷 자료 등을 활용하였으며, 관련 법령에 대한 경찰청, 국회, 시·도지사협의회 검토의견을 참고하고 분석하였다. 다소 거칠게 표현되어 있기는 하지만, 정책 변화에 대한 체감도가 높은 현장 경찰관들이 기술한 의견을 통해 현장 경찰관들의 주요 관심사항 및 자치경찰제 모형에 대한 반응을 살펴보았다.

한편, 실질적으로 자치경찰제에 대하여 명확한 철학을 갖고 깊이 있는 논의와 검토를 한 것은 국민의 정부부터였다고 판단하여, 본 연구에서는 국민의 정부의 자치경찰제 논의부터 심도 있게 검토하였다. 국민의 정부에서는 광역자치단체 도입 단위의 자치경찰모형을 제시하였는데, 이는 일본 제도를 많이 참고한 것이다. 그렇다고 해서 완전히 모방했다고 보기기는 어려우며, 오랜 민주화 투쟁을 통해 경찰이 정권의 시녀 역할을 할 경우 얼마나 강력한 통제 수단이 되는지 잘 알고 있었던 김대중 대통령의 의지가 담겨 있는 모형이었다. 뒤를 이은 참여 정부에서는 지방자치제를 완전히 꽂피우기 위해서는 경찰권을 과감하게 기초자치단체에 부여해야 한다는 생각을 갖고 있었다. 이러한 철학은 보수 정권에까지 이어져 이명박·박근혜 정부에서도 큰 틀에서의 자치경찰제 모형은 유지되었다. 현 문재인 정부는 이전 정권의 가장 큰 문제 중 하나로 권력기관의 정치개입이라는 점

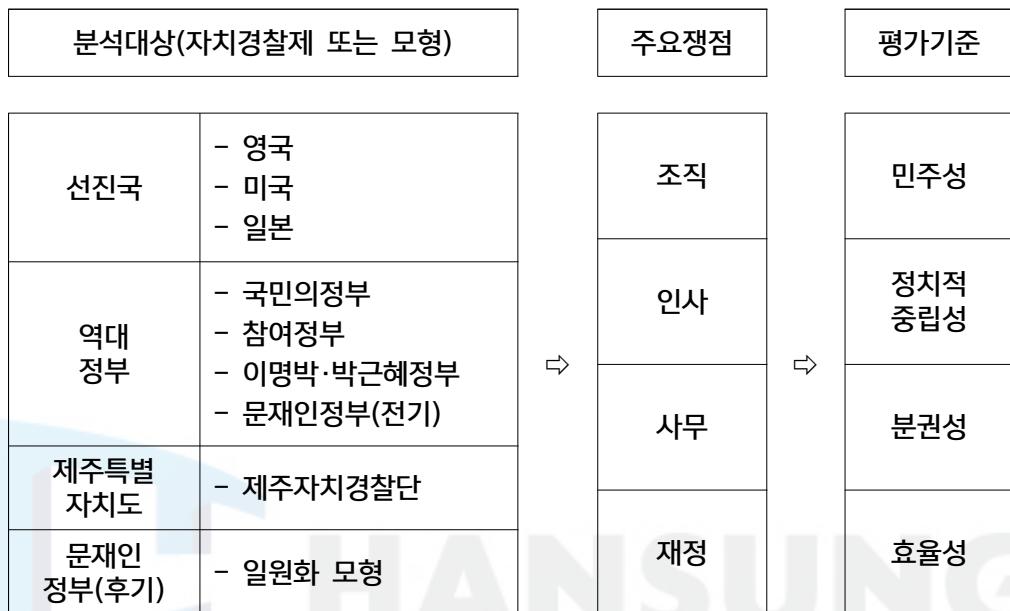
을 꼽고, 대표적인 권력기관인 경찰, 검찰, 국정원의 힘을 적절하게 분산 시키기 위한 작업을 해나가고 있다. 형사소송법 개정을 통해 검찰이 갖고 있던 1차적 수사종결권을 갖게 된 경찰의 권한이 과도하게 커지는 걸 방지하기 위해서는 필연적으로 자치경찰제를 도입해야 한다고 보고 집권 전반기에는 이원화 모형을 추진하려고 하였다. 국회의 벽을 넘지 못한 채 집권 전반기가 지나고 총선에서 압승을 거둔 후 새롭게 도입하겠다고 발표한 안은 코로나19로 인해 타격을 받은 재정적 여건을 감안한 일원화 모형이다. 이 연구는 국회논의를 거쳐 도입이 예상되는 일원화 자치경찰 모형에 대한 비교·분석이기 때문에 선진외국의 자치경찰제와 지금까지 논의된 우리나라 역대 정부의 자치경찰모형, 그리고 우리나라의 유일한 자치경찰 제인 제주자치경찰제도를 그 연구 대상으로 삼고 있다.

2) 연구의 쟁점 및 분석기준

이 연구의 목적은 현재 도입이 유력하게 예상되는 일원화 자치경찰제 모형이 우리나라의 현실에 부합하는지 분석하기 위한 것이다. 특히, 자치경찰제도를 시행함으로써 달라지는 부분은 무엇인지, 달라지는 부분이 오랜 역사를 가진 국가경찰제를 대체해도 될 만큼 타당성을 갖고 있는지, 혹은 그간 많은 학자들이 주장한 바와 같은 자치경찰제도의 이념에 부합하는지를 중점적으로 살펴보고자 한다. 이와 관련, 본 연구는 선진외국, 우리나라 역대 정부, 제주자치경찰제도 등 각 자치경찰제도 및 모형을 비교분석하기 위해 조직, 인사, 사무, 재정 측면으로 네 가지 주요쟁점을 선정하였다. 또한, 주요쟁점을 기준으로 각 모형들이 자치경찰제의 이념인 민주성, 정치적 중립성 확보, 분권성, 효율성의 네 가지 평가기준에 얼마나 부합하는지 분석하였다. 이와 같은 분석의 틀을 이용한 것은 국가경찰제와 비교하여 자치경찰제도의 조직, 인사, 사무, 재정 측면이 가장 달라지는 쟁점 사항이고, 자치경찰제의 주요 이념이 민주성, 정치적 중립성, 분권성, 효율성이기 때문에 이를 교차 분석한다면 자치경찰 제도나 모형에 대한 판단 근거로 삼을 수 있을 것으로 보았기 때문이다.

분석의 틀을 그림으로 나타내면 아래와 같다.

<그림3-1> 분석의 틀



제 2 절 연구방법

일반적으로 사회과학의 연구방법에는 양적 연구와 질적 연구가 있다. 정량화된 데이터를 통계적으로 분석하는 연구의 경우 양적 연구를 주로 사용하나, 본 연구와 같이 제도 자체에 대한 비교와 분석·평가가 주를 이루는 연구에는 질적 연구가 오히려 적절할 수 있다. 본 연구는 기본적으로 기존 연구자들과 경찰청·국회 등 기관에서 작성한 문헌 자료들을 기반으로 하되, 이러한 자료들을 통해 우리나라에 새롭게 도입하려는 제도에 대한 비교·분석을 시도하였기 때문에 문헌을 기반으로 하는 비교사례연구 방법을 취했다고 볼 수 있다. 본 연구에서 활용한 문헌연구와 사례연구는 아래와 같이 약술할 수 있다.

1) 문헌연구

문헌연구는 사회·문화 현상 연구를 위한 자료 수집 방법의 하나로, 기존에 존재하고 있는 문헌자료를 통해 필요한 정보를 수집하는 방법이며, 이 때 문헌은 기록으로 된 모든 문서나 서적을 가리킨다. 기존의 연구, 역사적인 기록을 포함하여 각종 서적, 통계자료, 법률 자료, 일기와 같은 사적인 기록, 신문, 각종 상업잡지와 같은 언론 자료 등 매우 광범위하다. 자료의 형태도 글로 된 기록물뿐만 아니라 사진, 그림, 영상 등 다양하다. 오늘날에는 문헌자료의 상당 부분이 인터넷에 문서화되어 있어 쉽게 검색되기 때문에 자료 수집이 더욱 용이해짐과 동시에 수집 가능한 자료의 양도 많아졌다. 문헌연구법은 경험적인 자료를 수집하여 통계적으로 분석하는 양적 연구방법이나 연구자의 직관적인 통찰로 현상의 의미를 해석하는 질적 연구방법에서 모두 활용 가능하다는 장점이 있다. 또한, 연구자가 1차 자료를 수집하기 어려운 경우 문헌연구법을 통한 2차 자료를 수집하여 활용하기도 한다. 문헌연구법은 연구 과정에 있어서 기존의 연구 동향을 파악하면서 주제를 설정하거나, 양적 연구 방법에서 가설을 설정할 때 참고 자료로 사용할 수 있다. 또한 문헌의 내용 자체를 분석할 때도 쓰인다.(채서일 외, 사회과학조사방법론, 2018:37; 두산백과).

2) 사례연구

사례연구는 질적 연구방법론의 하나로, 이론적 조망에 근거하여 특정 사례 또는 사례들을 주제로 삼고 총체적인 자료수집을 통해 연구를 수행하는 설계의 논리를 말한다. 이러한 사례연구의 범위는 실생활에서 벌어지는 현상에 대해 깊이 있게 조사하는 실증적인 연구이며, 특히, 현상과 정황 사이에서 경계가 명확하게 구분되지 않을 때 사용할 수 있는 연구방법이다. 사례연구의 특징은 데이터 포인트보다 관심대상 변수가 많은 경우처럼 기술적으로 독특한 상황에 대응할 수 있고, 다양한 자료원으로부터 증거를 수집하고 이러한 증거들을 수렴시켜 새로운 결과를 도출하며, 자

료 수집과 분석의 기반이 될 수 있는 이론적 명제를 먼저 개발하는 것이 바람직한 경우가 많다는 특징이 있다. 한편, 사례연구는 몇 가지 종류로 구분할 수 있는데, 연구대상이 되는 사례가 하나이면 ‘단일사례연구’, 두 개 이상이면 ‘다중사례연구’로 불리며, 특정 사례 그 자체에 관심을 갖는 ‘본질적 사례연구’와 그 사례를 통해 더 큰 다른 대상을 이해하고자 하는 ‘도구적 사례연구’로 구분하기도 한다.(신경식 외, 2016)



제 4 장 선진외국의 자치경찰제도

경찰제도는 그 나라의 역사적 배경에서 비롯되기 때문에 나라의 수만큼이나 다양한 경찰제도가 있고, 그럼에도 불구하고 대부분의 나라에서 자치경찰제를 채택하고 있다. 이는, 우리나라로서는 참고할만한 제도들이 많다는 의미도 되지만, 역사적 배경이 다른 만큼 면밀한 검토없이 쉽게 벤치마킹해서는 안된다는 의미도 된다. 우리나라와 비교했을 때 국토면적이 지나치게 크게 차이가 나지 않으면서 오랜 자치경찰제 역사를 통해 수정 보완을 거쳐온 영국, 넓은 국토만큼이나 다양한 자치경찰제도를 시행하고 있는 미국, 국가경찰과 자치경찰이 적절하게 병존하면서 공안위원회 제도를 통해 민주적 통제와 정치적 중립성을 확보했다는 평가를 받는 일본의 자치경찰제도를 비교하여 그 장단점을 분석해 보고자 한다.

제 1 절 영국의 자치경찰제도

1) 개관

영국은 1892년 최초로 런던수도경찰청 창설 아래 매우 오랜 기간 국가경찰(런던)과 자치경찰(지방)로 나누어 경찰조직을 운용해 왔는데, 미국의 자치경찰에 비하여 자치 요소가 적고 국가개입 범위가 넓은 특징이 있었다(양영철, 2008: 85). 2000년 「런던광역시설치법」에 따라 국가경찰 조직이던 런던수도경찰을 자치경찰로 전환하여 광역단위 자치경찰체제를 확립하였고, 2011년 「경찰개혁 및 사회책임법」을 제정하여 기존의 내무부장관·지방경찰청장·지방경찰위원회의 3원 체제를 내무부장관·지방경찰청장·지역치안평의회·지역치안위원회의 4원 체제로 개편하여 권한과 책임을 나누어 견제와 균형을 이루도록 하였다(신현기, 2017: 80). 3원 체제는 ‘내무부장관’, ‘지방경찰위원회’, ‘지방경찰청장’이 권한과 책임을 분담하는 중

양집권적인 체제였다. 새롭게 정립된 4원 체제는 지역 실정에 맞게 현장 치안을 강화하기 위한 것으로, 지역치안위원회를 지역 주민이 직접 선출하여 4년의 임기 동안 지역의 치안 문제를 전담하게 하는 한편, 견제장치로 지역치안평의회 제도를 두었다.

2) 조직

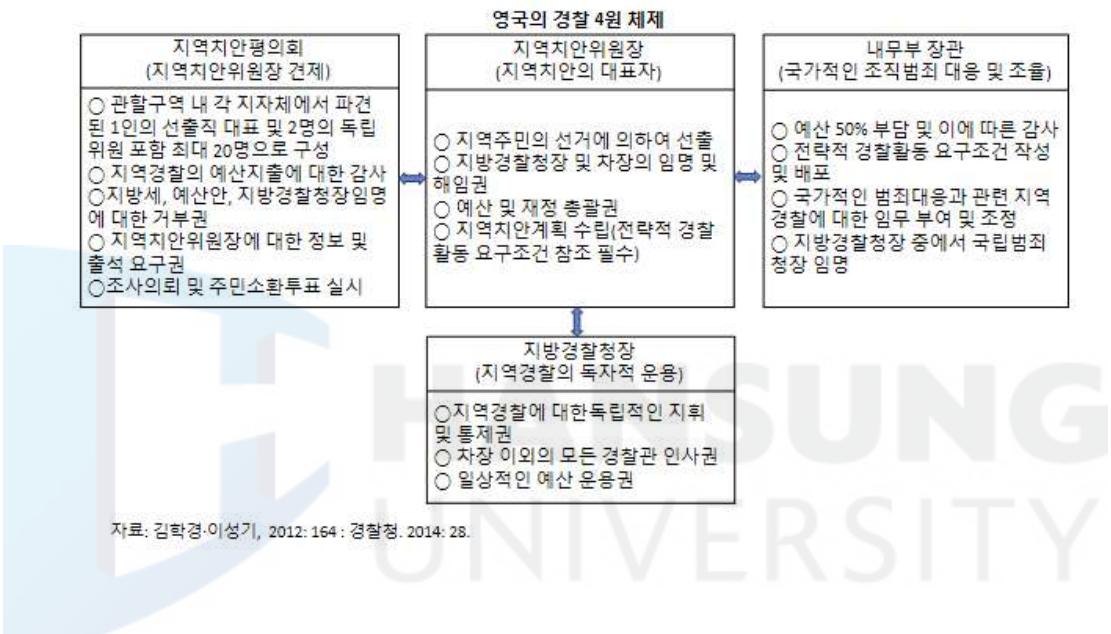
영국 자치경찰제도는 광역단위를 기준으로 한다. 자치경찰 조직으로 전국에 45개의 지방경찰청이 있고, 각 지방경찰청 산하에 경찰서(Police Station)를 운용하고 있으며, 이와 별개로 스코틀랜드 지방경찰청은 214개 경찰서, 런던수도경찰청은 180개 경찰서를 운용하는 등 전국에 약 1,300개의 경찰서(Police Station, Division 등)를 운용하고 있다(최종술, 2019: 3). 우리나라의 지구대나 파출소와 같은 하부 실행 조직은 없다(안성훈, 2018: 42). 한편, 자치경찰과 별도로 국가 차원에서 마약·인신매매·사이버범죄 등 국가적 또는 국제적 조직범죄에 대응하기 위해 ‘국립범죄청’을 신설하여 내무부장관이 경찰에 대한 임무 부여와 조정을 하도록 하였다. 국립범죄청은 조직범죄담당, 경제범죄담당, 국경담당, 아동학대·온라인보호센터 등 4개 집행기관으로 구성되어 있다(최천근, 2014).

3) 인사

지역의 치안책임자인 지역치안위원장은 임기가 4년이며 주민이 직접 선출하고, 지역치안위원장이 현직 또는 전직 경찰관 중에서 지방경찰청장을 임명한다. 단, 지방경찰청장 임명에 대해 지역치안평의회가 거부권을 행사할 수 있도록 함으로써 인사권 견제장치를 두고 있다. 지방경찰청장은 차장 외 모든 경찰관에 대한 인사권을 갖는다. 임기는 지역치안위원장의 임명 조건에 따라 정해진다. 차장을 임명할 때는 지역치안위원장과 상의하여야 한다고 규정되어 있다. 다만, 런던광역시는, 별도의 선거 없이 런던 시장이 지역치안위원장의 역할을 수행하고, 런던시장이 임명하는 수도경

찰청장이 수도경찰에 대한 독립적인 지휘·통제권을 가진다. 또한, 런던 금융 중심지역인 시티(City)를 담당하는 '런던시티경찰청'은 런던시티의회가 경찰위원회의 역할을 대신하며, 의회를 통해 주민의사가 직접 반영되므로 따로 지역치안위원회를 선출하지 않는다(김학경·이성기, 2012: 160).

〈그림4-1〉 영국의 경찰 4원체제



4) 사무

자치경찰은 지역안전 및 범죄예방에 관한 내 모든 경찰사무를 처리하며, 일반 수사권한을 행사한다. 내무부 장관이 하달하던 중앙집권적인 국가경찰활동계획(National Policing Plan)은 폐지되었고(최종술, 2019: 4), 2011년 제정된 경찰개혁 및 사회책임법에 따라 지방경찰청장은 경찰 운영의 독립성을 보장받지만, 경찰사무를 수행할 때 반드시 지역치안위원회가 수립한 지역치안계획을 참고하도록 하고 있다. 이와 같은 제도는 지역치안위원회를 주민 직선으로 선출하는 것과 함께 경찰에 대한 민주적 통제장치로써 기능한다.

5) 재정

자치경찰 운영예산은 정부 보조금(Grant)과 지역주민들이 납부하는 지방세로 충당되고 있는데, 주된 재원은 정부 보조금이다. 2002년까지는 독립된 재원으로 경찰기금을 재원으로 운영하였는데, 경찰기금은 중앙정부가 지원하는 보조금 50%, 당해 지방자치단체의 25%의 부담금, 다양한 기부금과 수입을 25%로 하여 편성되었다. 그러나 2003년부터는 중앙정부의 보조금이 75%까지 증가하였고, 해당 자치단체의 부담금 25% 외 각종 기부금 및 수입은 미미한 수준으로, 2015년과 2016년 기준으로 잉글랜드 지역경찰의 평균 중앙정부 보조금은 전체 경찰예산의 68%, 지방세 부담금은 24%이다(김학경·이성기, 2012: 160). 이는 주된 재원인 정부 보조금이 충분하지 않아 지역치안위원회로 하여금 추가로 지방세로 재원을 충당할 수 있도록 하였기 때문이다.

6) 평가

영국의 자치경찰제는 4년 임기제의 지역치안위원회를 직접 선출하고 이 위원장이 지방경찰청장을 임명하는 방식이다. 따라서, 민주성 측면이 강조된 제도라고 할 수 있다. 여기에 더해 지역치안위원장이 수립한 지역치안 계획을 반드시 참고해서 경찰사무를 수행하도록 한 점, 지역치안평의회를 통해 지역치안위원회의 막강한 권한을 견제할 수 있도록 한 점, 기존 내무부 장관이 하달하던 중앙집권적인 국가경찰활동계획이 폐지된 점도 민주성 확보에 용이한 측면이라고 하겠다. 한편, 중앙정부의 보조금이 75% 수준까지 치솟고 이에 대한 감사를 할 수 있는 점, 국가적 범죄 대응과 관련 지역 경찰에 대한 임무 부여와 조정이 가능한 점, 지방경찰청장 중에서 국립범죄청장을 임명하도록 한 점 등은 중앙정부의 정치적 통제가 어느 정도 가능하다는 점에서 완전한 정치적 중립이 보장되어 있다고 하기는 어렵다. 다만, 민주성과 정치적 중립성 확보를 위해 적절하게 균형을 이루기 위해 고심한 측면이 있다고 평가된다. 분권성 측면에서도 중앙정부의 예

산 부담이 크고 2003년 이후 오히려 늘어났다는 것은 역으로 생각하면 지방정부의 중앙정부에 대한 의존도가 높아졌다고 할 수 있다. 마지막으로 효율성 측면을 보면, 4원 체제를 통해 다소 복잡하게 경찰 사무를 통제하고 있어 효율성이 떨어져 보이지만, 지역치안평의회는 지역치안위원회, 내무부장관은 국가적인 조직범죄 대응과 조율 측면에서만 관여하고 지역치안위원장은 지역치안계획을 수립하여 이를 지방경찰청장이 반드시 참고하도록 하고 있으면서도 실제 지역경찰은 지방경찰청장이 독립적으로 운용할 수 있도록 보장하여 다수의 상급기관 혹은 감독기능으로 인한 비효율을 차단하려 하였다. 다만, 제도적으로는 지방경찰청장의 독립적 권한을 보장해 주고 있다 하더라도 책임 측면에서 자유로울 수 없다는 것을 쉽게 유추할 수 있어 지방경찰청장 개인의 역량과 지역의 정치적 구도에 따라 비효율이 발생할 가능성이 커 보인다. 한편, 자치경찰제는 근본적으로 국가적 범죄나 사이버범죄, 이동성 범죄 등에는 한계와 비효율을 보일 수밖에 없어 중앙정부에서 국립범죄청을 신설하는 등 대응책을 마련한 점은 우리나라의 자치경찰제 도입 모형을 결정하는 데에도 시사하는 바가 크다고 하겠다.

제 2 절 미국의 자치경찰제도

1) 개관

미국은 영국 식민지였던 역사적 배경 때문에 영국식 자치경찰제가 경찰제도의 근간이 되었다. 즉, 주민의 합의로 경찰권이 나온다는 이념에 입각하여 경찰권을 자치권의 하나로 보는 것이다. 그러나, 광활한 영토와 국가나 다름없는 주들의 연합인 연방제 국가의 특성, 그에 따라 각 주마다 다른 형태의 수많은 경찰제도가 발달하였고, 교통과 통신의 발달에 따른 광역범죄에 대응하기 위한 연방단위의 경찰조직도 많아 하나의 모델을 제시하여 설명하기는 어렵다. 결론적으로 미국은 연방경찰과 자치경찰의 혼합형 제도를 채택하고 있으며, 자치경찰은 주, 군, 시, 읍·면, 대학 등 여러

가지 형태로 운영 중이다(자치경찰제실무추진단, 2010).

2) 조직

미국은 연방정부와 주정부 모두 독자적 경찰기관을 운영하는 2원제 형태를 취하고 있다. 연방경찰은 연방수사국(FBI), 마약수사국(DEA), 이민국(INS), 조세국(IRS), 술·담배·총기단속국(ATF) 등 60여 개에 이르나, 'POLICE'라는 용어를 사용하지 않는 점에서 경찰이 아니라 연방 수사기관이라는 관점도 있다. 광역자치단체인 주 단위의 경찰은 뉴욕, 베지니아 등 21개 주에서만 설치 운영 중이다. 주마다 명칭과 조직이 다르고, 주 전체 지역에서 일반경찰권을 행사한다. 미국의 자치경찰은 자치단체가 독자적으로 운영하는 형태로 발전해 왔기 때문에 도입 단위가 기초자치단체이다. 또한, 각 자치단체마다 경찰의 형태, 구조, 운영방식이 달라 뉴욕이나 LA와 같이 자치경찰관 수가 3만명에 이르는 대규모 조직이 있는가 하면 5명 이하의 소규모도 있다. 자치도시의 자치경찰이 미국의 가장 대표적인 자치경찰로서, 특히 규모가 큰 것은 시(City) 경찰인데, 주의 현장을 통해 설치된 조직인만큼 자치경찰권이 인정되고 있다. 그런데, 미국의 경찰제도에서 특기할만한 내용은 연방경찰의 필요성이 커지며 연방수사국(FBI)이 창설된 이후 연방정부가 점점 그 기능과 권한을 강화 내지 확대하고 있는 추세라는 점이다. 교통과 통신의 발달은 광역 단위 범죄와 사건·사고 등 다양한 상황 하에서 자치경찰만으로 해결하기 어려운 일들을 유발하고 있는 것이다. 자치경찰제와 국가경찰제의 균형에 대한 고민과 면밀한 검토에 대한 시사점을 준다고 하겠다. 미국의 복잡하고 다양한 경찰 조직을 간략하게 표로 나타내면 다음과 같다.

<표4-1> 미국 경찰기관의 구성¹⁹⁾

| | |
|-----------|-------------------------|
| 지방(local) | 자치경찰(municipal police) |
| | 카운티경찰(county police) |
| | 카운티셰리프(county sheriffs) |

19) 최종술. (2019: 15). 표에서 발췌 인용함.

| | |
|---|--|
| 주(state) | 주경찰(State Police) 수사국(bureaus of investigation) |
| 연방(federal) | 연방법집행기관(federal law enforcement agencies) 군법집행기관(military law enforcement agencies) |
| 특별구 경찰 (special district police) | 공립학교(public schools) 철도경찰(transit police) 대학경찰(college and university) |
| 미국 원주민경찰(Native-American tribal police) | |

3) 인사

미국 경찰은 다양성으로 인해 인사제도도 단순하게 정리하기 쉽지 않다. 일반적으로 주 경찰의 책임자는 주지사가 임명하며, 지방(Local)의 자치경찰의 장은 주민이 직접 선출하거나 시장이 최고책임자가 되어 직접 경찰을 지휘 감독하는 경우가 많다(이한재, 2019: 28). 미국은 자치경찰제도가 경찰제도의 근간이며, 주민 스스로의 자경의식에서 출발한 보안관 제도로부터 그 연원이 시작된 것처럼 지방경찰, 주경찰, 연방경찰 순으로 경찰조직이 아래에서부터 차례대로 설립되었으며, 인사제도 역시 다양성 속에서도 근본적으로는 지방자치의 정신이 많이 반영되어 있다. 도시경찰은 시(City), 타운(Incorporated Town), 빌리지(Village), 버로우(Borough)의 경찰을 총칭하며, 도시경찰의 관리형태는 주가 중앙통제하는 시를 제외하고는 경찰기관의장을 직접 선출하는 방식, 합의제 경찰위원회로 하는 방식, 위원회제의 경찰위원회로 하는 방식, 독임제 경찰관리자를 두는 방식이 있고, 보안관은 통상 주민의 선거로 직접 선출하며, 타운(면)경찰은 치안관(Constable) 제도가 있는데, 21개 주에서 이를 주 헌법으로 규정할 만큼 전통적 경찰관직이다(최천근, 2014: 58).

4) 사무

연방경찰은 국가적 차원의 중요범죄 및 특수범죄(총기, 테러, 마약, 재정,

우편 등)만을 담당하고 있으며, 주 경찰이 폭넓은 일반 경찰권으로 자기 주 전역의 중요범죄와 특수범죄만 담당하고, 자치경찰은 일반범죄 전반을 담당하며, 정부요청에 따라 소요진압 등의 업무도 수행한다(김재정, 2015: 65-66). 어떤 측면에서 보면 미국의 경찰제도는 연방경찰과 주경찰을 국가경찰제로 보고 각 주의 시와 카운티 경찰을 자치경찰로 보는 것이 옳을 수도 있다. 역사적으로 보면 미국의 각 주는 하나의 국가나 다름없이 거의 모든 권한을 행사하던 것을 연방으로 묶은 것이기 때문이다. 최근 연방정부는 자신들의 경찰권과 조직은 확대하면서 주경찰기관에 대해서는 자치경찰에 대한 통제를 확대하지 않도록 주 경찰의 규모와 활동범위를 제한하고 있다(안성훈, 2018: 23). 보다 구체적으로 미국 경찰의 사무를 살펴보면, 도시경찰(City Police)은 범죄의 예방과 수사, 범인의 체포, 주법과 시 조례에 따라 개인의 생명·재산과 인권의 보호, 기타 공공의 복리와 안전에 관한 각종 임무를 수행하도록 되어 있는데, 도시의 위생, 주택, 도덕, 교통, 경제 등의 폭넓은 조례 집행 의무를 가지고 있어 대단히 광범위한 권한을 갖고 있다. 카운티(군) 보안관은 교통지도단속, 교통사고 처리가 주 사무로, 형사사건을 처리하는 경우는 거의 없다. 타운(면) 경찰은 일반적인 치안유지와 함께 지방법원의 민사소송에 관한 사무, 세금징수, 수감자 감호 등 다양한 사무를 수행하는 점에 특이점이 있다. 그 밖에 특별구 경찰은 특별구에 설치되어 독자적인 의회, 과세능력, 조례제정권, 소송의 당사자능력, 계약능력 및 재산의 취득처분권을 가지며, 대학경찰은 학생과 교수의 신변안전 활동을 수행하며, 학생소요 등 긴급사태 발생시에는 시위진압 업무로 오히려 역할이 바뀌게 된다(최천근, 2014).

5) 재정

자치경찰 운영예산은 자치단체에서 부담하는 것이 원칙이다. 예외적으로 교통안전, 특정범죄 단속에 공조할 경우 연방정부나 주정부에서 자치경찰에 보조금을 지급하기도 한다. 재정자립도가 낮은 자치단체에서는 주정부나 인접 도시경찰 등에 경찰업무를 위탁하기도 한다(이한재, 2019: 28).

전체 경찰 예산 중 65%가량을 지방경찰을 위해 사용하고 있다고 하나, 보안관의 보수를 급료로 지급하는 곳은 얼마 되지 않고 보안관 직무를 수행했을 때 그 대가로 받는 비용인 수수료제를 채택한 곳이 대부분일 만큼 경찰예산이 풍족한 편은 아니다.

6) 평가

미국의 자치경찰제는 워낙 다양하고 복잡해서 위 평가기준을 어느 제도에 적용하여 평가하느냐부터 쉽지 않은 문제이다. 다만, 경찰제도 자체가 주민 스스로의 자경의식에서 출발한 만큼 민주성과 분권성 측면이 가장 강조된 제도라고 볼 수 있다. 따라서, 정치적 중립성이 완벽하게 보장되지 않는 자치경찰이 많고 오히려 정치색을 띠는 경우도 적지 않다. 자치경찰 마다 수행하는 사무와 권한이 제각각이고 연방의 다양한 수사기관이 권한을 행사하는 경우도 있어서 효율성이 높은 제도라고 보기는 어렵다. 이런 문제점을 해결하기 위해 연방정부에서 다양한 기구와 조직을 창설해서 운용하는 것도 한편으로는 전통적 미국 경찰제도의 본질인 민주성과 분권성 측면과는 맞지 않는 부분이 있다. 다만, 점점 인구가 줄어들고 있는 지방의 자치단체가 많아지고 있는 우리나라의 경우, 기초자치단체 혹은 그보다 훨씬 규모가 작은 읍이나 면 단위에서 운용 중인 보안관과 같은 미국의 소규모 자치경찰제는 오히려 검토할만한 가치가 있다고 생각한다.

제 3 절 일본의 자치경찰제도²⁰⁾

1) 개관

일본 경찰은 2차 세계대전 패망 후 중앙집권적 국가경찰을 해체하고 국가경찰과 자치경찰의 이원적 체제를 마련하였다. 그러나, 중앙정부로부터 완

20) 오승은. (2017). “일본의 통합형 경찰제도에 관한 연구”, 「한국지방자치학회보」 제29권(3) ; 김학경·이성기. (2012) ; 안성훈. (2018) ; 최종술. (2019)를 참조하여 정리함.

전히 독립한 순수 자치경찰 체제는 의외로 능률성이 떨어지고 경찰 활동의 기능성 측면에서도 문제점이 많다는 비판이 이어져, 1954년 7월 1일 경찰법을 새로 제정하여 경찰기구를 독립화하고, 정치적 중립성을 보장하였다. 현재 중앙경찰은 정치적 독립이 보장된 국가공안위원회 소속 국가경찰을, 지방경찰은 도도부현공안위원회가 관리하는 자치경찰제의 이원적 형태를 채택하고 있다.

2) 조직

일본 경찰조직 중 국가경찰기구는 국가공안위원회, 경찰청, 관구경찰국이 운영되고 있다. 국가공안위원회는 내각총리대신 소속으로 설치되어 국가 공안에 관한 업무를 관장하며 구체적 업무수행을 위해 국가행정조직법상 특별기관인 경찰청을 설치 운영한다. 관구경찰국은 경찰청의 지방기관으로 부현 경찰을 지휘 감독한다. 고등법원 관할지역에 따라 총 7개 관구경찰국²¹⁾이 운영되고 있다(이한재, 2019:31). 자치경찰 조직으로는 도도부현경찰위원회, 도도부현경찰본부가 있다. 일본 지방자치법은 도도부현 지사의 관할 하에 도도부현 경찰의 관리기관으로 도도부현 공안위원회를 설치할 것을 의무화하고 있다. 도도부현 지사는 도도부현경찰 운영과 관련하여 도도부현공안위원회에 대하여 지휘·감독 권한을 갖고 있다. 일본 자치경찰 조직의 중추는 경찰본부인데, 동경도 특별구 구역 내에 경시청을, 도부현청 소재지에 도도부현 경찰본부를 둔다. 도도부현경찰본부는 도(都)경찰 및 도부현(道府縣)경찰의 사무를 관장하고 소속 경찰직원을 지휘 감독한다. 경찰본부의 장은 경시청은 경시총감이, 도부현 경찰본부는 경찰본부장이 된다. 2017년 4월 기준, 일본에는 47개의 도도부현 경찰본부와 1,159개의 경찰서가 운영 중이며, 경찰서 산하에는 파출소와 주재소가 설치되어 있다, 한편 인력은 국가경찰이 약 7,500명, 자치경찰은 약 29만명이다(최종술, 2019: 9-13).

21) 도호쿠, 간토, 주부, 긴키, 주고쿠, 시코쿠, 규슈

3) 인사

국가공안위원회는 위원장인 국무대신과 5인의 위원으로 구성되고, 국가공안위원의 임기는 5년이나 재임이 가능하다. 위원의 자격 조건 중 임명전 5년간 경찰이나 검찰 직무를 수행한 경력이 없어야 하는 점이 특징이며, 이는 도도부현경찰위원의 자격에도 동일하게 적용된다. 다만 위원의 수는 도도(都道) 및 지정도시를 관할하는 부현의 공안위원회는 5인, 지정부현 외 현과 방면 소속 공안위원회는 3인이다. 경찰청의 수장은 경찰청장관으로, 국가공안위원회가 총리 승인을 얻어 임명한다. 자치경찰 중 동경도 경시청감은 국가공안위원회가 도(都)공안위원회 동의를 받아 총리의 승인을 얻어 임면하고, 도부현 경찰본부장은 국가공안위원회가 도부현 공안위원회 동의를 받아 임면하게 되어 있어, 자치단체장이 자치경찰기관의 장의 임면권을 갖고 있지 않은 구조이다. 본부장의 신분도 국가공무원으로서 경찰청에서 급여를 받는 구조이고, 인사·예산에 관한 권한도 경찰청이 가진다. 한편 ‘지방경무관’이라는 제도를 시행 중인데, 이 제도에 따라 도도부현 경찰관 중 경시정(한국의 경정) 이상은 국가공무원이다. 결국, 도도부현경찰본부는 경찰청 소관 사무에 대해 경찰청장관의 지휘 감독을 받는 외, 간부인사, 운영 측면에서 경찰청의 영향을 강하고 받고 있다²²⁾.

4) 사무

경찰사무는 원칙적으로 자치경찰에서 처리하는 것을 기본으로 하고 국가는 긴급사태 외 경찰권을 직접 행사하지는 않는다. 다만, 업무 성격상 국가와 지방의 이익 모두에 깊은 관계가 있고, 전국적으로 통일시켜 행사할 필요가 있는 등 특별한 경우에는 국가경찰이 지휘감독한다(신현기, 2010: 66-67).²³⁾ 반면, 자치경찰은 해당 자치단체 구역 내에서 수사권을 포함

22) 경찰본부장은 대부분 경찰청 출신이라고 한다.

23) 경찰에 대한 제도의 기획 및 조사, 경찰예산, 대규모 재해, 지방의 평온을 해할 우려가 있는 소요 등 국가공안사항, 긴급사태에 대응하기 위한 계획과 실시, 광역조직범죄 대응, 전국적 간선도로의 교통통제, 국제수사공조 등이 이에 해당된다.

한 모든 경찰사무를 수행한다. 경찰청과 자치경찰과의 관계에 관한 전제는, 역할 분담을 통해 전국적으로 통일적인 조정기능과 지방분권적 경찰 운영의 실현 도모에 있다. 일본 자치경찰 사무와 권한 중 특이한 점은 도도부현 경찰은 원칙적으로 상호대응하며, 지휘·명령 관계가 없으나, 서로 협력할 의무가 있고 경찰사무와 관련 있는 소방, 자위대, 해상보안청과도 협력하도록 「경찰법」에 규정하고 있고, 관할구역이 인접된 경우 상호협의에 의해 사회경제적 일체성 정도, 지리적 상황 등을 고려하여 필요한 경우에는 경계의 주변 구역 사안을 처리하기 위해 권한을 미칠 수 있도록 하고 있다(최천근, 2014)24).

5) 재정

일본 경찰의 예산은 국가 예산(경찰청 예산)과 도도부현 예산으로 구성된다. 그러나 국가 차원의 경찰 활동 또는 광역적 경찰 활동에 소요되는 경비는 국가에서 부담하는데, 경시정 이상의 임금, 교육훈련비, 범죄통계에 필요한 경비, 차량·선박 등의 정비, 통신 시설 유지관리비, 국가 공안에 관한 범죄 및 특수범죄 수사에 필요한 경비 등이 이에 해당된다. 이는 「경찰법」 제2조에 규정된 개인의 생명·신체 및 재산을 보호하고, 범죄의 예방·진압 및 수사, 피의자체포, 교통단속, 기타 공공의 안전과 질서유지를 위한 사무인지를 기준으로 한다(최천근, 2014). 자치경찰의 재정은 원칙적으로 도도부현에서 부담하나, 헬리콥터 수리비, 특수범죄 수사비 등 일부는 국가에서 부담한다. 도도부현 예산은 지방교부세, 경찰청 예산의 국고지원경비, 보조경비 등으로 구성된다(이한재, 2019: 31-32).

6) 평가

일본 경찰은 국가경찰과 자치경찰의 조화를 이루고자 고심한 제도이며,

24) 특히 범죄의 진압과 수사, 피의자의 체포 및 기타 공안의 유지와 관련하여 인정되는 경우 관할 구역 외에서도 경찰이 권한을 행사할 수 있도록 한 점은 경찰권의 효율성 측면에서 특기할만한 내용이다.

나름대로 잘 정착하여 일본 실정에 맞게 통해 운영되고 있다는 평가를 받고 있다. 개인보호 및 치안유지라는 현실적인 실효성 문제와 재정부담이라는 효율성 측면을 고려하여 광역지방지치단체인 도도부현이 경찰 사무를 담당하게 하면서 동시에 국가 경찰기관이 상급 간부의 임면권을 가지고 일정한 범위에서 지휘 감독을 하도록 하고 있다. 한편, 일본의 경찰은 선거를 통해 선출된 대표의 직접적인 지휘 감독이 아니라, 국민의 대표기관인 공안위원회를 통한 간접적인 통제방식을 취하고 있다. 즉, 경찰은 국무대신이나 지사의 지휘 감독이 아니라, 공안위원회의 관리에 의한 국민의 통제를 받는 것이므로 민주성 확보를 완벽하게 이루고 있는 것은 아니다. 경찰의 정치적 중립성 확보와 관련, 공안위원은 국회 양의원 또는 도도부현 의회의 동의를 얻어 임명하고, 위원 임명시 3인 또는 2인 이상이 같은 정당에 소속되지 못하도록 하고 있으며, 그와 같은 제한에 위반되는 경우 위원을 파면할 수 있게 하고 있다. 또한, 위원은 정당 또는 기타 정치단체의 임원이 될 수 없고 적극적인 정치활동은 금지된다. 국가공안위원회 위원장인 국무대신에게는 의사결정시 의결권을 부여하지 않고 가부동수인 경우에만 의결권을 부여하고 있다. 한편, 경찰조직과 사무는 국회가 정하는 법률과 도도부현 의회가 정하는 조례로 정해지고, 경찰예산은 국가의 경우 내각이 책정해 국회의 승인을 받고, 도도부현의 경우 지사가 책정해 의회의 승인을 받는다. 요약하면, 경찰 활동에 대한 법적 통제, 조직구성, 재정 측면의 결정권을 모두 국민의 대표인 의회가 가지고 있다. 경찰은 지역 의회의 감독과 감사위원의 감사를 받으며, 주민청구나 주민소송 등 일본 지방자치제 특유한 제도를 통하여 직접 주민의 통제도 받는다. 따라서, 자치경찰은 지역주민에 의해 직·간접적인 통제를 받고 있어 공안위원회 관리라는 측면의 민주성 확보 저하 문제를 여러 제도로 보완하고 있으며, 지방자치의 이념에 맞는 분권화도 어느 정도 이루고 있다. 그러나, 자치경찰의 인사와 예산 측면을 보면 실질적으로는 국가경찰에 예속된 부분이 많아 필요할 때는 언제든지 중앙정부가 경찰권을 남용할 수 있는 여지가 있다고 생각된다. 한편, 인접 관할구역에서까지 필요에 따라 타지역 자치경찰의 권한이 미칠 수 있도록 한 점은 자치경찰의 비효율

성 측면을 보완하고자 한 노력의 반증이다. 이러한 점들을 들어 일본의 제도를 높게 평가하는 견해(최종술, 2019: 11)도 있지만, 지방자치의 완벽한 정착과 높은 수준의 지방정치가 전제되어야 한다는 점을 간과해서는 안된다. 특히, 자치경찰의 사무를 조례로 정할 수 있게 한 점은 현재 우리나라에는 적용하는데 적지 않은 난관이 있을 것으로 예상된다.

제 4 절 소결

영국과 미국은 주민 스스로의 자경의식에서 출발하여 오랜 역사를 거쳐 미흡한 점을 수정·보완하여 현재에 이른 지역별 자치경찰제가 많다. 교통과 통신의 발달에 따라 연방 혹은 국가적 차원의 범죄에 대응하기 위한 제도가 신설되기도 하였지만, 뿐만 아니라 깊은 자치경찰의 역사는 그대로인 것이다. 따라서, 곁보기에는 다소 불합리하고 비효율적인 면이 있어도 지역 주민들은 그 제도에 대한 존중과 믿음을 가지고 있기 때문에 나름대로 잘 운영되고 있는 것이다. 반면, 일본은 2차 세계대전 패망 이후 미국식 제도를 이식했다가 부작용이 심해지자 다시 법률을 개정하여 한꺼번에 제도를 뜯어고친 국가이다. 학계는 미국의 자치경찰제를 참고하여 기초자치단체 단위의 도입을 주장하는 측과 영국이나 일본과 같이 광역자치단체 단위 모델을 도입해야 한다는 주장이 맞서고 있는 것으로 보인다. 전자 측에서는 풀뿌리민주주의를 실현하고, 나름대로 우수성을 인정받고 있는 현 국가경찰 체제의 장점인 효율성을 유지하면서 지방분권의 취지를 조화롭게 구현하는 데는 기초단위 도입이 타당하다는 입장이다. 반면, 광역단위 도입을 주장하는 측은 기초자치단체 단위의 자치경찰제는 경찰활동 책임의 분산, 자치경찰의 난립으로 인한 사무 중첩, 예산 낭비와 비효율성의 초래 우려 등의 문제와 함께 최근 선진국들이 기초단위에서 광역단위 자치경찰 제로 변화하는 추세이고, 이는 좁은 국토와 교통·통신의 발달, 광역 범죄의 증가, 지방자치단체의 낮은 재정자립도 수준 등 우리나라의 현실에도

부합한다고 주장한다. 생각건대, 우리나라에 미국식 기초자치단체 단위의 자치경찰제를 도입하는 것은 민주성과 국가경찰의 활용을 통한 효율성, 지방분권의 측면에서는 타당할 수 있으나, 여전히 강력한 국가경찰은 정치적으로 남용될 우려가 있고, 국가경찰과 자치경찰의 업무 중복으로 인한 비효율²⁵⁾의 문제가 있으며, 시·도지사 등 광역자치단체장들에게는 치안서비스 문제에 대한 권한과 책임이 부여되지 않게 되는 모호한 분권화의 한계가 있다. 따라서, 기본적으로는 광역자치단체 도입 단위가 타당해 보인다. 다만, 영국의 자치경찰제는 우리나라와 역사적 배경에서 너무 차이가 나서 기본 이념과 제도를 참고만 하면 될 뿐 그대로 벤치마킹하기에는 무리가 있어 보인다. 김대중 정부에서 도입을 검토하며 많은 연구를 한 일본식 제도는 여러 측면에서 시사점이 큰 반면, 자치경찰이 실질적으로는 국가공안위원회의 통제나 간부급 경찰관의 임명권 등을 통해 국가경찰의 지휘·통제를 받고 있는 체제라는 점에서 민주성과 정치적 중립성, 분권성 측면이 약한 데다가 위원회제 운영으로 인한 경찰행정의 책임소재 불분명, 기초단위 지역주민 의사의 반영 미흡 등 한계들을 어떻게 보완할 것인지 혹은 우리나라 현실과는 맞지 않는 것은 아닌지 결론짓기 쉽지 않다. 따라서, 외국의 제도를 그대로 이식하기보다는 조직 등 주요쟁점들과 민주성 등 네 가지 평가요소들의 서로 상반될 수 있는 문제들에 대하여 어떤 방식으로 보완하고 있는지 참고하여 우리나라에 가장 어울리는 모형을 개발할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

<표4-2> 영국, 미국, 일본의 자치경찰제도 비교

| 구분 | 영국 | 미국 | 일본 |
|----|---------------------------|-----------------|--------------------------------|
| 조직 | · 지방경찰위원회와 지방 경찰청장 이원화 구조 | · 경찰위원회형과 독임제 형 | · 도도부현 공안위원회와 도도부현 경찰본부 이원화 구조 |

25) 국가경찰을 통한 광역적 범죄 대응 등의 효율성과는 다른 문제이다.

| | | | |
|----|---|---|--|
| 인사 | <ul style="list-style-type: none"> 내무부장관이 시장경찰 청장, 차장 임명 지방경찰청장이 차장 이 외 경찰 임명 | <ul style="list-style-type: none"> (경찰위원회형) 경찰위원회에서 경찰국장 선출 (독임제형) 경찰국장 주민선출 | <ul style="list-style-type: none"> 경시정 이상 계급은 내각총리가 임명 경시정 이하계급은 도도부현 경찰본부장이 임명 |
| 사무 | <ul style="list-style-type: none"> 수사, 생활안전, 교통, 경비 등 모든 경찰사무 수행 | <ul style="list-style-type: none"> (주경찰) 고속도로 순찰과 주의 법집행 사무 등 (시경찰) 지역의 질서유지, 범죄예방, 수사 등 (보안관) 카운티 관할구역의 치안 및 질서유지 (타운경찰) 치안유지와 지방법원 민사소송 관련 사법사무 | <ul style="list-style-type: none"> 교통정리 · 교통사고 수사 · 교통위반 단속 등 교통관련 사무, 집회 · 시위 · 경비 사무, 살인 · 강도 · 절도 등 범죄 수사 사무 등 |
| 재정 | <ul style="list-style-type: none"> 정부 보조금(75%)과 지방세(25%) | <ul style="list-style-type: none"> 자치단체 부담 원칙 주정부나 인접 도시경찰 등에 경찰업무를 위탁하는 자치단체도 존재 | <ul style="list-style-type: none"> 국가(경찰청) 예산과 도도부현 예산으로 구성 자치경찰 재정은 원칙적으로 도도부현에서 부담 |

제 5 장 역대 정부의 자치경찰제 도입 모형

전술한 바와 같이 미군정 때도 자치경찰제 도입을 검토했었기 때문에 우리나라의 자치경찰제 도입 관련 논의는 상당한 역사를 갖고 있고, 따라서 관련 선행연구 역시 많이 축적되어 있다. 그 중 지방자치제가 실시된 1990년대 이후부터 2000년대 초반까지 약 10년 간의 논문들은 외국의 자치경찰제도를 소개하면서 우리나라에 어울리는 모형을 제시하려는 내용들이 주를 이루고 있다(김형만·신현기 외, 2007: 117-176).²⁶⁾ 한편, 실질적인 의미에서 자치경찰제 도입을 진지하게 검토하고 추진한 것은 국민의 정부 시절부터라고 할 수 있다. 학자들의 연구도 이때부터 보다 본격적으로 이루어졌고 각 정부에서 제시한 모형에 대한 비판과 대안을 내놓기도 하였다. 따라서, 이 장에서는 국민의 정부 때부터 현 문재인 정부 전반 기의 이원화모형까지 검토하되, 외국의 자치경찰제, 제주자치경찰제와 같이 각 모형의 조직, 인사, 사무, 재정의 4가지 주요쟁점과 민주성, 정치적 중립성, 분권성, 효율성의 4가지 평가기준에 따라 살펴보기로 한다. 다만, 현 정부의 일원화 모형에 대해서는 장을 달리하여 보다 면밀하게 살펴보도록 한다. 각 정부에서 제시한 자치경찰 모형의 변천사를 단순하게 정리하면 아래와 같다.

<그림5-1> 우리나라 역대 정부의 자치경찰 모형 변천사

<국민의 정부>일본식 광역 단위 이원화 모형 → <참여정부>기초 단위 이원화 모형/광역 단위 이원화 모형(한나라당 유기준 의원) → <이명박 정부>기초 단위 이원화 모형/후반기 기초 vs 광역 검토로 선회/광역+기초 이원화 모형(한나라당 유기준 의원) → <박근혜 정부>기초 단위 이원화 모형 → <문재인 정부 전기>광역 단위 이원화 모형 → <문재인 정부 후기>광역 단위 일원화 모형

26) 이들 논문 대부분은 ‘도입단위는 광역으로 하고, 지방경찰위원회는 시·도지사 소속으로 하며, 경찰서는 국가경찰의 지휘·감독을 받도록 하는’ 일본형 모델을 결론으로 제시하고 있다.

제 1 절 국민의 정부

1) 개관

김대중 대통령은 자치경찰제에 대한 관심이 높았는데, 이는 오랜 기간 권위주의 정권에 대항한 민주화 투쟁의 경험으로 정권의 침병 역할을 한 국가경찰에 대한 이미지가 좋지 않았기 때문이다. 그래서 자치경찰제 도입에 강력한 의지를 갖고 국정 100대 과제로 선정하여 일본식 자치경찰제와 유사한 방안을 마련하였으나, 2000년 제16대 총선에서 자치경찰제에 미온적이었던 야당에 참패²⁷⁾하고 검찰과의 수사권 조정 문제와 연계되면서 논란만 야기한 채 국회에 법안 상정도 제대로 하지 못하고 무산되고 말았다. 비록 성공하지는 못했지만, 자치경찰제에 관한 한 가장 준비가 잘 된 여당과 대통령이었다는 평가도 있다(양영철, 2015: 139).

2) 자치경찰 모형²⁸⁾

(1) 조직

경찰조직을 국가경찰제와 자치경찰제로 나누고, 도입 단위는 특별시, 광역시, 도 단위로 하였다. 국가경찰은 국무총리 소속 하에 국가경찰위원회를 두고 경찰청을 관리하게 하였다. 국가경찰위원회와 별도로 지방경찰위원회를 시도 광역자치단체에 설치하여 시·도지방경찰청을 관리하고 시·군·구에 대하여는 자치경찰이 아닌 시·도지방경찰청장 소속 하에 경찰서를 두는 “광역단위 이원화 자치경찰제 모형”을 채택하였다. 국가경찰위원회가

27) 16대 총선결과 총 273석 중 여당인 새천년 민주당은 115석, 야당인 한나라당 133석, 자유민주당 17석을 획득하였다.

28) 최진학. (2005). “자치경찰제도의 도입방안에 관한 연구”. 『국가정책연구』, 19(1): 144-146 ; 국민의회 정책기획단의 “경찰법 개정 법률안” 제5조, 제9조, 제18조, 제26조를 참고로 정리

경찰행정에 관한 기본방침과 처리기준을 심의, 의결하고, 경찰청장과 시·도지방경찰청장은 이에 따라 시행하도록 하였다. 다만, 실질적인 지휘감독권한은 경찰청장에게 있다.

국가경찰위원회는 위원장을 포함한 7인의 위원으로 구성된다. 국회의장과 대법원장이 각 2명씩 추천하고, 국무총리가 위원장과 상임위원 등 3명을 추천하여 국무회의 의결을 거쳐 대통령이 임명하도록 하였다. 경찰청장은 국가경찰위원회 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 하였으며, 2년의 임기제를 채택하였다. 자치경찰조직은 시·도지방경찰위원회를 시·도지사 소속 하에 두고, 시·도지방경찰위원회 관리 하에 시·도지방경찰청을 두도록 하였다. 시·도지방경찰위원회는 위원장, 상임위원을 포함한 5인으로 구성되며, 위원장은 비상임위원 중 호선한다. 상임위원을 포함한 2인은 시·도지사가, 2인은 시·도의회가, 1인은 국가경찰위원회가 추천하고 시·도지사가 임명한다. 시·도지방경찰청장은 국가경찰위원회가 경찰청장의 의견을 듣고, 다시 시·도지방경찰위원회의 동의를 얻어 제청하면 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다. 시·도지방경찰청장 관할 하에 경찰서장을 두고, 경찰서장은 시·도지방경찰청장 제청으로 경찰청장이 임명한다.

(2) 인사

시·도지방경찰청장의 임명에 대하여 시·도경찰위원회의 동의를 얻게 함으로써 지방자치단체가 지역치안책임자 임명에 관여할 수 있게 하였으나, 임면에 관한 권한 전부가 부여된 것은 아니었다. 경감 이하의 경찰관과 일반직 공무원은 지방공무원으로 하되, 시·도지방경찰청 소속이더라도 경정 이상은 국가공무원으로 하였다. 시·도 경찰의 인사권이 누구에게 주어지느냐는 자치경찰제의 가장 핵심적인 문제라고 볼 때, 일본식 자치경찰제를 많이 참고하였기 때문인지 국가경찰에 자치경찰이 많이 예속되어 실제

시·도지사의 인사 관련 권한은 크지 않은 인사제도를 둔 것으로 보인다.

(3) 사무

경찰사무 중 경찰법제, 치안정책 등 정책 및 기획 업무는 경찰청에서 직접 수행하고, 광역 단위 사건·사고, 대간첩작전, 경호·경비 등은 경찰청에서 지휘·감독하며, 각종 통계, 통신, 교육훈련 등 전국적 통일이 필요한 사무도 경찰청에서 조정 또는 통제하도록 하였다.

시·도경찰위원회 관리 하에 시·도지방경찰청을 설치하여 자치경찰 고유 사무와 국가경찰 위임사무 즉, 관할 구역 내 모든 경찰사무를 수행한다. 자치경찰사무는 독자적인 책임과 권한을 갖고 수행하되, 국가경찰사무는 경찰청장의 지휘·감독 및 조정·통제 하에 수행한다.

(4) 재정

자치경찰의 재정은 지방자치단체 부담을 원칙으로 하되, 국가사무에 관련된 예산은 국고에서 지원하도록 하였다. 구체적인 예산 확보 방안에 대해서는 크게 정해진 바가 없었다. 이는 지금도 마찬가지이지만, 당시 지방 자치단체의 재정 상황이 열악했기 때문에 원론적인 수준의 원칙만 정한 것으로 보인다.

3) 평가

국민의 정부에서 도입하려고 한 자치경찰 모형을 네 가지 평가기준에 따라 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 민주성 측면에서 보자면, 시·도지사 소속 하에 시·도지방경찰위원회

회를 두고, 5명의 위원 중 4명에 대한 추천권을 시·도지사와 시·도의회에 부여한 것 이외에는 사실상 경찰행정에 대한 지방의회의 통제나 시민의 참여 보장 방안 등이 구체적으로 준비되지 않았다. 이는 당시 우리나라 지방자치단체의 재정적 여건이나 정치적으로 성숙되지 못한 현실, IMF 구제 금융을 받고 있던 국가적 어려움을 고려했을 때 국가경찰과 지방경찰을 병존시키되 국가경찰이 지방경찰에 대하여 감독권을 갖는 절충형이 현실적인 방안이라고 판단하였기 때문일 것이다.

둘째, 정치적 중립성 측면에서 보면, 시·도지사 소속 하에 시·도지방경찰 위원회를 두되, 각각 독립적인 합의제 집행기관의 성격을 갖게 함으로써 시·도지사의 정치적 영향력을 최소화하려고 하였다. 그러나, 위원회 구성에 시·도지사가 많은 영향력을 발휘할 수 있고, 특히 지방의회가 같은 정당이 다수당일 경우 실질적으로 장악이 가능해 실제 도입하여 운영했다면 정치적 중립성을 지키기 쉽지 않았을 것으로 보인다. 여기에 국가경찰의 간섭도 매우 강하게 작용할 수 있어 중앙정부와 지방정부가 같은 정당일 경우에는 오히려 경찰권의 정치적 남용이 더 심화될 여지도 있다.

셋째, 분권화 측면에서도 외국의 자치경찰제도들과 비교했을 때 다소 약한 수준이다. 당시 정치·경제, 지방자치단체 여건 등 상황을 고려했을 때 급진적인 지방자치제의 강화와 경찰권의 부여는 쉽지 않은 것으로 판단하여 다소 과도기적 모형을 도입하려고 한 것 같다. 따라서, 이 모형은 자치단체에 강력한 권한을 부여하고 있지는 않지만, 나름대로 분권의 의미는 살린 정도로 평가할 수 있겠다.

넷째, 효율성 측면에서는 높은 점수를 줄 수 있을 것 같다. 자치경찰이 실질적인 지방자치단체 내 경찰사무를 모두 처리하면서도 경찰청의 조정과 통제를 통해 국가적 사무에 대응할 수 있도록 한 점은 정치적 중립성이나 분권성 측면을 다소 포기하더라도 효율성을 높이고자 한 것으로 생각된다.

결론적으로, 국민의 정부에서 도입하려고 한 모형은 국가경찰과 자치경찰이 병존하면서 국가경찰이 자치경찰에 대하여 감독권을 행사하는 절충형 정도로 평가할 수 있다. 광역자치단체를 도입단위로 하면서 시·도경찰위원회가 독립적으로 경찰권을 통제하는 방식을 취하여 다소 부족하지만 정치적 중립성과 분권성, 효율성의 조화를 먼저 고려한 후 제도 시행 후 점진적으로 민주성을 높이는 방안을 추가 도입하려고 한 것이다.

제 2 절 참여 정부

1) 개관

노무현 정부는 분권형 선진국가 건설을 목표로 지방분권을 적극 추진하였고, 자치경찰제는 지방분권의 대표 정책 중 하나였다. 노무현 정부는 지역특성에 부응하는 치안행정, 치안행정에 대한 주민참여 확보, 치안행정의 종합적 수행, 지역치안에 대한 자기 책임성 확보라는 목적을 수행하기 위하여 자치경찰제를 도입한다고 발표하였다(대통령 직속 자문기구 정부혁신지방분권위원회, 2003: 157, 양영철, 2005: 350-351). 이후 자치경찰제는 2004년 9월 국정과제로 확정되었고, 1년여의 준비 끝에 2005년 11월 3일 자치경찰법 제정안이 국회에 제출되었다. 12월 5일에는 국회 행정자치위원회에 상정되었고, 2006년 2월 17일에는 공청회도 개최되었다. 그런데, 이후로는 별다른 진전이 없다가 17대 국회 만기(2008. 5. 29.)와 함께 자동 폐기되었다. 노무현 정부의 자치경찰제의 특징은 국가경찰 조직을 그대로 유지하면서 국가경찰의 조직과 사무에 변화를 주지 않는 방향으로 자치경찰을 신설한다는 것이었다. 즉, 국가경찰은 범죄의 제압, 법치질서 확립, 사회안정성 확보를 위해 수사, 정보, 보안, 외사 등 전문성을 요하거나 전국적 통일을 필요로 하는 사무에 주력하고, 자치경찰은 범죄

예방을 위한 순찰, 교통안전과 단속, 기초질서 유지, 지역시설·행사 경비, 사회적 약자 보호, 기타 특별사법경찰사무 등을 수행하는 보완적 역할을 담당하는 소위 ‘주민생활 중심의 자치경찰제’를 기치로 내세운 것이다. 그러나, 결국 정치적 이해관계 등으로 법제화를 못한 채 실패로 끝났다. 다만, 2006년 2월 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라, 제주도에 자치경찰을 설치할 수 있는 법적 근거(제106조-제139조)를 마련하여 그해 7월 1일 제주자치경찰이 창설(이영남, 2008: 165)된 후 지금까지도 시행 중인 점에서 절반의 성공이라고 할 수 있으며, 보수정권인 이명박·박근혜 정부의 자치경찰제 안에도 핵심적인 내용은 이어졌기 때문에 상당히 잘 준비된 안이라고 평가받기도 한다(양영철, 2015: 141-142).

2) 자치경찰 모형

(1) 조직

국가경찰과 함께 시·군·구 자치단체에 자치경찰을 도입하는 이원화 모형으로 도입단위가 기초자치단체 단위라는 점이 특징이다. 국가경찰과는 병렬적이며, 협의 조정 관계이다. 소위 ‘주민 생활 중심의 자치경찰제’ 도입을 내세웠으며, 기존의 경찰법 외 「자치경찰법」을 제정하여 별도의 법률 체계 하에서 자치경찰을 운영하고자 하였다. 이 법안에 따르면, 시·군·구에 자치경찰대를 설치하되, 지방자치단체의 조례에 따라 자치경찰대를 신설 또는 폐지할 수 있도록 하고, 소속 자치경찰공무원은 특정직 지방공무원으로서 시장·군수·구청장이 임용하도록 하고 있다.²⁹⁾ 또한, 기초지방자치단체는 자치경찰 도입 여부를 자율적으로 결정할 수 있는 선택권을

29) 참여정부에서 제출한 「자치경찰법」 제정안 제안 당시의 의안 원문

부여하였다. 한편, 시·도지사 소속하에 심의·의결기관인 치안행정협의회를 설치하고, 시·군·구청장 소속 하에 협의·자문기구로 지역치안협의회를 구성하도록 하였다.

(2) 인사

시·군·구 자치경찰대 소속 자치경찰공무원은 특정직 지방공무원으로서 시장·군수·구청장이 임용하도록 하고 있으며, 국가경찰과의 인사교류를 인정하고 있다. 참여정부의 자치경찰 모형은 국가 경찰 내의 또 다른 경찰이 아닌 자치단체가 신설하는 조직, 즉 자치경찰의 완전한 지방화를 이룬 것이 이기 때문에 당연히 인사권도 자치단체장에게 귀속되도록 한 것이다. 그러나, 이 모형은 당시 국회 논의 시에도 기초단체장이 자치경찰의 인사권을 전횡할 우려가 있으며, 이를 견제할 장치로 지역치안협의회와 지방의회가 있지만, 명확한 법 규정이 없다는 점이 지적되었다.

(3) 사무

참여정부의 「자치경찰법」 제정안에서 사무범위는 국가경찰이 정보·수사·보안·외사 및 전국적 교통사무 등 소위 고등경찰업무에 해당하는 사무를 대부분 수행하고, 그 이외의 사무를 자치경찰이 수행하도록 하고 있다. 구체적으로 보면, 자치경찰은 생활안전, 지역교통과 지역경비에 관한 사무와 지방자치단체 소관 특별사법경찰관리의 직무, 주민의 생활안전 활동에 관한 사무로 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영, 주민참여 방범활동의 지원 및 지도, 안전사고 및 재해·재난 등으로부터의 주민보호, 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 자에 대한 보호 및 가정·학교폭력 등의 예방, 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의

지도·단속 업무, 지역교통 활동에 관한 사무로는 교통안전 및 교통소통에 관한 사무, 교통법규 위반의 지도·단속, 주민참여 지역교통 활동의 지원 지도 업무를 수행하도록 명시하고 있고, 이외에도 시·군·구의 공공시설 지역 행사장 등의 지역경비에 관한 사무와 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰리의 직무로 규정하고 있으며, 국가경찰과 자치경찰의 역할분담과 사무수행 방법을 대통령령이 정하는 기준에 따르되, 구체적인 사항은 시장·군수·구청장과 경찰서장이 협약으로 정하여 공표하도록 하여, 사무에 대한 협약사항을 규정하고 있다.³⁰⁾ 다만, 일반 범죄 인지시 국가경찰에 통보하도록 하여 수사권을 부여하지 않고 방범순찰, 교통단속 등 국가경찰의 부차적 업무만 담당하도록 한 점은 원래 이 모형이 추구한 국가경찰과 자치경찰의 수평적 관계가 아닌 자치경찰이 국가경찰에 종속되도록 한 것으로 볼 수 있다.

(4) 재정

재원은 기초자치단체 부담을 원칙으로 하되, 국가에서 일부 지원하도록 하고 있다. 다만, 기초자치단체별로 예산의 규모와 재정자립도의 불균형 차이가 커, 초기에는 국가의 지원을 받는다고 하더라도 궁극적으로는 자치경찰 운영 주체인 자치단체에서 예산을 조달할 수 있도록 제도적으로 뒷받침을 해 주어야 하는 숙제가 남게 된다. 예산의 차이로 자치경찰의 조직과 인력 등 규모, 그로 인한 사무수행 능력의 차이가 발생하면 이는 치안서비스의 지역별 차이로 이어지며, 이 격차가 커질수록 제도의 불합리로 귀결될 수 있다.

30) 전계 제정안 제6조 참조

3) 평가

참여 정부에서 도입하려고 한 자치경찰 모형을 네 가지 평가기준에 따라 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 민주성 측면에서 보자면, 시장·군수·구청장이 자치경찰대장을 비롯한 자치경찰공무원에 대한 임용권을 가진 독임제라는 점은 간접 통제방식이기 때문에 다소 마이너스 요소이기는 하나, 도입단위가 주민생활 중심의 치안서비스 제공에 적합한 기초자치단체라는 점, 조례에 의하여 자치경찰대의 신설은 물론 폐지까지 결정할 수 있도록 한 점은 지역주민의 의사가 주민대표인 지방의회를 통해 충분히 반영될 수 있게 설계한 모형이라고 평가할 수 있겠다.

둘째, 정치적 중립성 측면에서 보면, 참여정부의 자치경찰 모형은 기초자치단체장이 자치경찰에 대한 인사권과 재정권을 갖는 '경찰장'이라고 볼 수 있다. 자치경찰대장은 자치단체장의 지휘·감독을 받기 때문에 사실상 자치단체장으로부터 정치적 중립이 보장되는 것이 아니라 자치단체장이 정치적 책임을 함께 진다는 의미가 된다.

셋째, 분권화 측면에서는, 사무범위가 지역적인 기초사무로 한정되고 특별사법경찰사무 범위에 한정하여 사법경찰권이 부여되도록 한 점은 아쉬운 부분이지만, "치안에 대한 권한과 책임을 배분하고 자치단체가 주민생활과 밀접한 치안서비스를 제공하도록 하여, 자치행정의 집행력을 제고시키고, 지방의 다양성과 창의성이 발휘되는 치안서비스로 주민의 치안만족도를 향상시키며, 국가 경찰의 업무 과부하로 발생하는 주민생활과 밀접한 분야의 치안 사각지대를 해소하여 국가 전체의 치안역량을 강화하려는 취지"³¹⁾를 밝힌 바와 같이 미국의 여러 주에서 실시하고 있는 기초자치단체 단위의 자치경찰제와 유사하게 매우 강한 수준으로 볼 수 있겠다.

31) 참여정부에서 제출한 「자치경찰법」 제정안의 제안이유

넷째, 효율성 측면에서는 애매한 측면이 있다. 기초자치단체 단위이기 때문에 주민생활과 밀접한 치안서비스에 대해 보다 신속하고 세밀하게 접근할 수 있어 잘 운용될 경우 지역주민의 치안에 대한 만족도가 크게 향상될 수 있는 반면, 광역단위 범죄와 사건에는 광역자치단체의 경찰권이 없기 때문에 항상 국가경찰이 개입하여야 한다는 문제가 생긴다. 또한, 기초자치단체의 재정적 여건에 따라 자치경찰의 규모와 능력이 달라져 똑같은 사안에 대해 국가경찰의 개입 유무가 달리 적용될 여지가 생기는 것도 문제이다. 아울러, 자치경찰에 대한 명확한 사무와 권한배분이 자치경찰제 성공의 전제조건인데, 그 부분을 기초자치단체의 조례와 재정능력에 맡겨둔 것으로 해석될 수 있어, 신설된 자치경찰이 너무 적은 권한과 미약한 사무만 처리하게 될 경우 효율성이 극히 떨어질 수 있다.

결론적으로, 참여 정부에서 도입하려고 한 모형은 국가경찰과 자치경찰이 병렬적으로 존재하면서 주민생활에 밀접한 사무 위주로 자치경찰을 운용하는 방식이다. 기초자치단체를 도입 단위로 하여 민주성과 분권성에 초점을 맞추고 정치적 중립보다는 정치적 책임을 함께 지도록 한 부분이 특기할만한 내용이다. 기초자치단체의 재정적 여건이 중요한 관건이 되는 모형이라는 점에서 아쉬운 점이 있지만 풀뿌리 민주주의 실현을 위해 고심한 모형이라고 평가할 수 있겠다.

제 3 절 이명박·박근혜 정부

보수정권으로 회귀한 이명박, 박근혜 정부에서도 자치경찰제는 추진하겠다는 의지를 밝혔으며, 그 내용 또한 진보정권인 노무현 정부의 안을 보완 또는 보강한 형태라고 할 수 있다. 즉, 이 연구에서 주요쟁점 네 가지와 평가기준으로 삼은 네 가지가 거의 유사하다. 물론, 유사한 모형이라고 해서 의미가 없다는 것이 아니라, 오히려 우리나라 현실에 적합도가 높은 방

안으로 무려 세 개의 정부에서 인정했다고 볼 수도 있다. 따라서, 전술한 참여 정부 안의 분석만으로도 충분하다고 보아, 상세분석보다는 개괄적인 내용을 살펴보는 것으로 대신하고자 한다.

먼저, 이명박 정부는 5대 국정지표, 193개 국정과제에 ‘자치경찰제 도입’을 포함시켰으며, 2008년 5월 27일 청와대 주관 관계기관 조정회의에서 자치경찰제 도입 방안을 확정하였다.³²⁾ 이후 2008년 12월 16일 지방 분권추진위원회에서 ‘자치경찰제 도입’을 지방분권과제로 채택하고, 2010년 지방행정체제 개편추진위원회와 함께 자치경찰제 도입계획을 마련하였다(지방분권추진위원회, 2013: 412-414). 이명박 정부의 자치경찰 모델은, 도입단위는 기초자치단체이고, 조직은 시·군·구에 자치경찰대를 설치하며, 기초 자치경찰위원회, 광역 치안행정위원회를 두도록 하고 있다. 자치경찰대장은 자치경찰위원회의 동의를 얻어 시·군·구청장이 임명하고, 자치경찰사무는 생활안전, 경비, 교통, 특별사법 17종 등 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무로 정하였다. 한편, 재정은 자치경찰 운영 경비 일부를 국가에서 지원하는 형태이다. 여기까지는 노무현 정부의 안과 거의 비슷한데, 여기서 추가한 내용이 ‘자치경찰지원관’, ‘치안협력관’ 배치 규정으로, 이는 광역 단위의 기능을 보완하겠다는 의도를 담고 있다(신현기, 2013:43-44). 그러나 2012년 6월 11일 지방행정체제개편추진위원회에서 대통령과 국회에 보고한 ‘지방행정체제 개편 기본계획’에서는 전국 실시를 원칙으로 하되, 도입 단위(광역, 기초)에 대해서는 추후 검토 예정이라고만 하였으며, 제주자치경찰단의 기본업무(생활안전, 지역교통, 지역경비 등) 외 음주단속권한을 추가로 부여하는 방안을 검토 중이라는 다소 엉뚱한 내용이 담겼다(지방행정체제 개편추진위원회, 2012: 30-31). 2009년 11월 17일 한나라당 유기준 의원이 대표 발의한 “경찰법”, “경찰공무원법” 전부개정안은 광역 단위에 시·도 경찰본부를 두고, 기초 단위에 시·군·구

32) 이명박 정부 국정백서. (1편), p.283. 자치경찰제 도입은 국정과제 중 10대 과제에 포함될 만큼 정책 우선순위 최상위에 있었을 정도로 초반에는 강력한 추진의지를 갖고 있었다.

자치경찰률을 설치하는 것을 내용으로 하였는데, 정부의 행보가 지지부진해 서였는지 별다른 논의와 진전 없이 18대 국회임기 만료로 2012년 5월 자동 폐기되었다(윤태웅·신용식, 2018).

박근혜 정부의 대선공약에는 자치경찰제가 포함되어 있지 않았으나, 대통령 인수위원회에서 ‘지방주도, 국가지원’체제로 지방분권 방향을 정하면서 세부추진과제 중 하나로 자치경찰제 도입을 결정하였다는 점이 특이하다. 한편, 인수위원회에서는 제주에서 실시 중인 ‘생활중심의 자치경찰제’를 전국의 시·군·구 단위로 확대 실시하되 지방행정체제개편위원회에서 방안을 마련하여 2014년 시범실시, 2015년 희망하는 자치단체에서 실시하는 ‘선택적 모형’을 실시하기로 한 점도 특이점이다. 구체적으로 살펴보면, 도입 단위는 기초자치단체, 자치경찰 사무는 방범·질서유지·교통관리 및 학교폭력·성폭력·가정폭력 등 사회적 약자 보호 등 주민밀착형 사무와 식품·환경·농축산물 분야와 지적재산권 침해, 무면허 운수사업 단속 등 특별 사법경찰 사무로 하되, 보다 구체적 범위와 시기, 시범실시 방법 등은 추가할 수 있게 했다. 시·군·구에 자치경찰단을 설치하되, 단장은 개방형 직위로 하고 자치경찰위원회를 두어 주요 현안에 대하여 심의·의결토록 하는 한편, 시·도자치경찰위원회를 설치하여 인사교류, 분쟁조정 등을 하도록 하였다. 재원은 지방소비세 규모 확대, 과태료 징수이관, 징수교부금제 도입, 범죄금 지자체 귀속분 등으로 충당하는 것으로 하였다(양영철, 2015: 147). 박근혜 정부는 자치경찰제 도입을 아예 법률에 명기³³⁾하였으며, 노무현 정부와 이명박 정부의 중심내용을 크게 변경하지 않았기 때문에 비교적 빠른 속도로 진행되어 2014년 11월 24일 지방자치발전위원회에서 심의·의결된 후 국무회의, 대통령 재가를 거쳐 정부안으로 확정하였다. 이후 2015년 법제화, 2016년 상반기 국회 통과, 2017년 시범실시

33) 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제12조 제3항 “국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰 제도를 도입하여야 한다.” ; 같은조 제4항 “교육자치와 자치경찰제도 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다.”

등의 로드맵을 세웠으나, 2016년 10월말 초유의 비선실세 사건이 불거지며 12월 대통령 탄핵, 2017년 3월 헌법재판소의 결정으로 대통령직 파면 등 정부 붕괴로 이어지며 자치경찰제 역시 빛을 보지 못하고 말았다.

제 4 절 문재인 정부 전기(이원화 모형)

1) 개관

문재인 대통령은 대선 공약으로 자치경찰제 도입을 천명하였고, 취임 후 국정과제로 ‘광역단위 자치경찰제 도입’을 제시하였다. 다만, 자치경찰제 자체가 아니라, 검찰과 경찰, 국정원 등 권력기관들의 전체적인 개혁에 방점을 둔 보다 큰 그림의 한 부분이라고 해야 할 것이다.³⁴⁾ 큰 그림을 요약하면 검찰의 막강한 권한을 완화할 수 있는 방안으로 고위공직자범죄수사처 신설과 경찰에 1차적 수사종결권 부여, 강력해질 수 있는 국가경찰은 자치경찰로 분권화한다는 것인데, 그러다 보니 경찰의 수사권 독립과 자치경찰제가 하나의 과제처럼 묶이는 모양새가 된 것이다.

문재인 정부는 대통령 소속 ‘자치분권위 자치경찰특별위원회’를 구성하여 논의 끝에 2018년 11월 13일 자치경찰제(안)을 발표한 후 2019년 2월 14일 당정청 합동 회의 끝에 이를 정부안으로 확정하였다. 이 안(이후 ‘이원화 모형’이라고 한다)은 2020년 코로나19로 인해 갑작스럽게 새로운 안(이후 ‘일원화 모형’이라고 한다)이 발표되기까지 대부분의 일선 경찰관들과 지자체 관계자 및 많은 국민들은 일부 수정을 거치더라도 큰 틀에서

34) 서울신문. (2017. 5. 8.). “대선후보 공약 대비부: 문, 기존 권력 기관 개혁에 방점” 제하 기사 : “실제 민주당의 공약집에는 정부조직 개편에 큰 그림보다는 ‘기존 권력기관을 개혁하겠다’는 내용이 주류를 이룬다. 우선 고위공직자 비리행위에 대한 수사와 기소를 전담하는 ‘고위공직자비리 수사처’를 설치할 방침이다. 또 각각 경찰과 검찰이 수사권과 기소권을 나눠 갖도록 해 검찰의 권력 집중화를 막기로 했다. 국가경찰은 전국적인 치안 수요 대응에, 자치경찰은 지역주민의 생활밀착형 치안서비스를 제공하는 데 집중할 계획이다.”

<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170508008002>, 검색일: 2020.11.26.

는 내용을 유지한 채 2021년쯤에는 시행되는 것으로 알고 있었다. 학계에서도 이원화 모형에 대한 연구가 활발하게 이루어졌고, 문제점에 대한 지적과 개선방안 제시가 이어졌는데, 역시 큰 틀을 흔드는 것이 아니라 세부 사항에 대한 지적이 주를 이뤘다고 볼 수 있다는 점에서 일원화 모형의 등장은 충격적이었다고 하겠다.

2) 자치경찰 모형

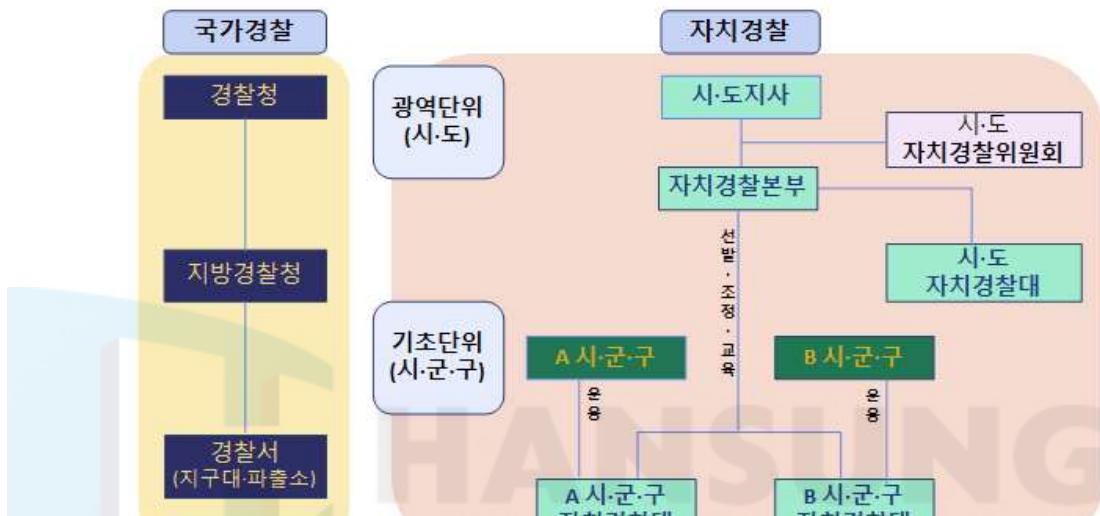
(1) 조직

이원화 모형은 노무현, 이명박·박근혜 정부의 기초자치단체 단위 자치경찰제 방안과는 달리 기본적으로 광역자치단체 단위 도입을 목표로 한다.

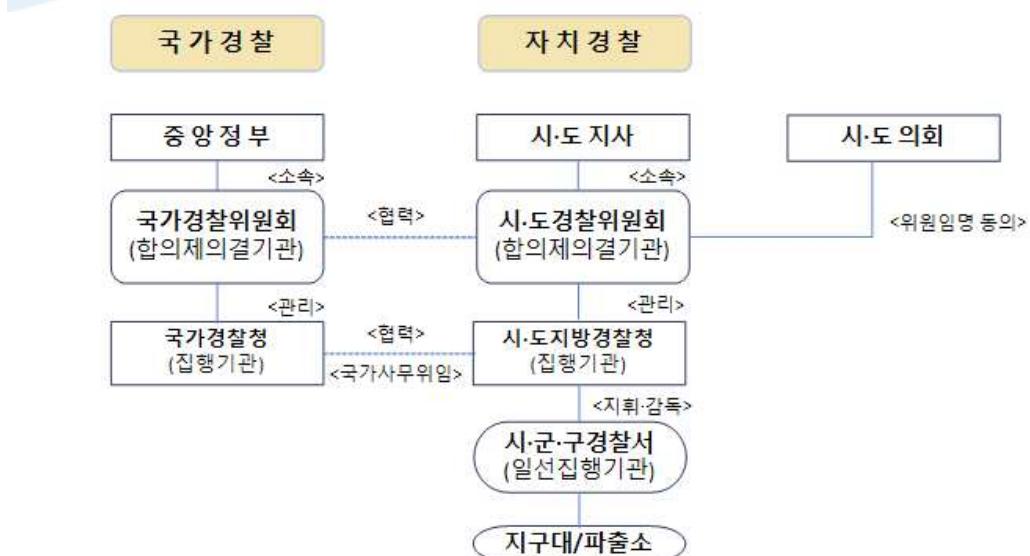
광역자치단체인 시·도에 ‘자치경찰본부’를 두고, 시·군·구에는 ‘자치경찰대’를 설치한다. 기존의 지구대·파출소 등 지역경찰을 자치경찰로 이관해 되, 국가경찰에서 긴급·중대한 사건·사고 대응에 필요한 인력·시설은 존치 한다. 시·도지사 소속의 ‘시·도경찰위원회’를 합의제 기관으로 설치하되, 위원회는 자치경찰의 정치적 중립성 보장을 위해 시·도지사로부터 독립적으로 직무를 수행한다. 다만, 경찰청 경찰개혁위원회(자치분권위원회의 모형은 매우 유사)와 서울시로 대표되는 자치단체에서 제시한 모형이 시·도지사의 권한과 자치경찰조직 측면에서 상당히 달라 이견을 어떻게 좁힐 것인지는 관건이었다. 구체적으로 보면, 경찰청 경찰개혁위원회 모형에서는 시·도자치경찰위원회를 시·도지사의 직속기관이 아닌 독립기구로 두어 정치적으로 중립을 지킬 수 있도록 하고 있고, 국가경찰 소속으로 최일선 집행기관인 지구대·파출소를 존치시키고 있는 반면, 서울시(시·도지사) 모형은 시·도지사 직속기관으로 시·도자치경찰위원회를 두어 자치경찰에 대하여 직접적인 지휘·통솔이 가능하도록 하고 있다. 지구대와 파출소도 모

두 자치경찰로 이관하여 자치사무의 범위와 권한을 폭넓게 부여함으로써, 자치단체의 책임 하에 치안업무를 수행하는 방안을 제시한 것이다. 각각의 모형을 담은 그림에서 이러한 차이가 한눈에 보인다.

<그림5-2> 경찰청 경찰개혁위원회 자치경찰제 모형(치안정책연구소, 2017)



<그림5-3> 서울시 자치경찰제 모형



(2) 인사

인사는 일반적으로 시·도지사가 인사권을 갖는다. 다만, 이로 인한 자치 경찰 업무의 중립성 저해를 예방하기 위해 각 시·도에 시·도지사 지명 1인, 의회 추천 2인, 법원 추천 1인, 국가경찰위원회 추천 1인 등 총 5인(시·도지사가 임명)으로 구성되는 경찰위원회를 설치한다. 자치경찰본부장은 시·도 경찰위원회에서 2배수를 추천하면 시·도지사가 1인을 임명하고, 자치경찰대장은 시·도 경찰위원회에서 시·군·구 단체장의 의견을 듣고 적임자를 추천하면 시·도지사가 임명한다. 시행 초기 인사로 인한 혼란을 줄이기 위해 국가경찰과 자치경찰 간, 광역시와 도 자치경찰 간의 인사교류가 가능하게 하는 등 폭넓은 인사교류를 가능하게 한다. 자치경찰의 인력은 기본적으로 국가경찰을 이관하는 것으로 충당하는데, 단계적 이관에 따라 국가경찰 중 총 43,000명을 자치경찰로 이관한다. 구체적으로는, 1단계에 7,000~8,000명, 2단계에 30,000~35,000명, 3단계에 43,000명에 달할 수 있도록 이관하며, 최종 3단계 평가 후 추가 확대할 수 있게 하였다. 한편, 자치경찰관의 신분은 시·도 소속의 특정직 공무원을 원칙으로 한다. 다만, 지방재정 부담 경감과 경찰관 신분변동의 혼란 최소화를 위해 초기에는 자치경찰본부장·대장만 지방직 공무원으로 임명하고, 이하 자치경찰관들은 국가공무원 신분을 유지하되 단계적으로 신분을 전환한다.

(3) 사무

이 모형에서 자치경찰의 사무 범위는 기존의 제주특별자치경찰이 수행하고 있는 사무에 생활안전 사무를 추가하는 것으로 방향을 설정한 것으로 보인다. 즉, 국가경찰이 갖고 있는 사무를 사무배분의 차원에서 지방자치단체에 배분하는 형태를 취하고 있는 것이다.

이렇게 설정된 자치경찰의 사무는 ‘생활안전·여성·교통·지역경비’ 등 주민밀착형 민생치안활동과 이와 밀접한 관계가 있는 ‘성폭력·가정폭력·학교폭력’ 및 ‘교통사고·음주운전, 공무집행 방해’ 등의 수사가 해당된다. 국가경찰은 정보·보안·외사 및 범죄수사를 담당³⁵⁾하되, 민생치안 사무 중 전국적인 규모나 통일적 처리가 필요한 사무도 담당한다. 한편, 긴급하게 조치할 필요가 있는 현장성 있는 사건에 대한 현장보존, 범인검거 등 초동조치는 국가·자치경찰의 공동 의무사항으로 규정함으로써 협력체계를 강화하는 한편, 사건처리의 혼선을 방지하고자 하였다. 그러나, 이 경우 실질적으로는 국가경찰이 중심이 되고 자치경찰은 보조적인 지위에서 업무를 수행하도록 하고 있다. 한편, 긴급사태 등 발생 시 경찰청장은 시·도 자치경찰을 직접 지휘·감독할 수 있도록 하였다. 결론적으로 경찰사무 중 일반적인 경찰사무는 국가경찰이, 기본적인 단순 사건에 대해서는 자치경찰이 수행하는 것이라고 요약할 수 있을 것이다.

(4) 재정

지방재정 부담을 줄이기 위해 자치경찰제의 출범에 필요한 예산은 국가가 부담하되, 단계적으로 지방자치단체 부담으로 한다.³⁶⁾ 이 내용 이외 이원화 모형의 도입에 필요한 예산부담이 어느 정도인지는 의외로 비용추계서³⁷⁾가 없어 정확하게 알 수 없다. 다만, 위의 내용을 통해 몇 가지 원칙만 제시하였다(2020, 신원부). 첫째, 이원화 모형의 자치경찰제 시행 관련 예산은 국가 부담으로 사무이관과 국가경찰 인력이 자치경찰로 이관되

35) 범죄수사는 원칙적으로 국가경찰 사무이나, 성폭력·학교폭력·가정폭력·교통사고·음주운전·공무집행 방해 등에 대한 수사는 자치경찰도 담당한다.

36) 시범운영 시 소요되는 예산은 국비로 지원한다.

37) 일정 비용 이상의 예산이 소요되는 법률안을 국회에 제출할 때는 통상적으로 비용추계서를 첨부하여야 하나, 흥익표의원안으로 대표되는 문재인정부의 전기 경찰법, 경찰공무원법 개정안에는 비용추계서가 첨부되지 않았다.

므로 인건비 등 추가비용 부담은 없다. 둘째, 시범운용 예산을 국비로 지원하고 이후 단계적으로 지자체가 부담하기 때문에 재정자립도 등을 고려하여 ‘자치경찰교부세’ 등 세입 방안을 검토한다. 시범운영이 종료된 후 실제 자치경찰이 도입되면 자치경찰 인건비, 자치경찰사무에 소요되는 경비, 자치경찰조직 운영비 등은 자치단체에서 부담해야 하기 때문이다. 셋째, 경찰관서 등 시설은 공동사용을 원칙으로 하고 자치경찰은 신규채용 없이 국가경찰에서 이관되므로 국가경찰에는 여분의 시설과 장비가 발생하게 된다. 이러한 여분의 시설과 장비 역시 공동으로 사용하여 재정 부담을 줄인다. 넷째, 차량·경찰장구 등도 인력이관 규모에 맞게 이관하되, 추가소요 발생시 국가에서 지원을 검토한다. 이상의 내용을 토대로 국가경찰 체제에서 지급되는 인건비와 관서유지비, 차량 등 장비 관련 비용, 기타 비용을 처음부터 자치단체에서 부담하게 하지는 않고 시범운영 기간 동안에는 국가에서 부담하되 자치경찰교부세 등의 신설을 통해 단계적으로 자치단체로 이관하는 형식을 취하려고 한 것 같다. 가장 문제가 되는 부분은 경찰관서를 얼마나 신설할 것인가인데, 지방경찰청과 상응하는 자치경찰본부와 경찰서와 상응하는 자치경찰대를 모두 신축한다면 상당한 재원이 필요하기 때문에 처음 이원화 모형이 발표되었을 때부터 이 부분에 대하여 우려하는 목소리가 많았다³⁸⁾. 4만3천명의 국가경찰이 자치경찰로 이관된다고 가정했을 때, 이원화 모형의 자치경찰제 도입 시 전국적으로 최소 연간 3조 6,707억원이 소요되는 것으로 추산한 연구도 있다 (2020, 신원부). 다만, 이 연구는 인건비, 기본경비 및 주요 사업비를 기준으로 했고 자치경찰대와 같은 건물 신축 부분이 추산되지 않아, 도입 초기에 소요되는 비용은 더 많아질 수 있다. 결국, 이러한 막대한 소요비용에 대한 부담이 일원화 모형으로선회하는 배경으로 작용했을 것이다.

38) 특히 서울의 경우 다른 지방보다 땅값이 비싼 것도 있지만, 부지 확보를 할 수 있을 것인지부터 걱정하는 의견들이 제기되었다.

3) 평가

문재인 정부에서 최초 도입하려고 한 이원화 모형을 네 가지 평가기준에 따라 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 민주성 측면에서 보면, 시·도지사와 시·도의회를 통해 임명된 시·도자치경찰위원회 중심의 자치경찰 운영이라는 점에서 간접적 통제 방식을 취한 모형이라고 할 수 있다. 주민이 선출한 대표가 인사권을 행사하기는 하기만 주민들이 직접적으로 자치경찰에 대한 통제를 할 수 있는 장치는 마련되지 않아, 참여 정부 아래 논의되어 온 기초자치단체를 도입단위로 하는 모형보다는 민주성 측면에서 후퇴한 모형으로 볼 수 있다.

둘째, 자치경찰기관은 시·도지사 소속으로 두도록 하고 있으나, 정치적 중립성을 확보를 위하여 시·도에 경찰위원회를 두어 관리하도록 하고 있다. 경찰위원회는 합의제 행정기관이다. 시·도지사의 소속 하에 자치경찰기관을 두지만, 시·도경찰위원회가 자치경찰을 관리하도록 하고 시·도지사에게는 직접적인 지휘 감독권을 부여하지 않음으로써, 자치단체장의 권한 남용을 방지하고자 한 것이다. 시·도경찰위원회는 총 5인으로 하며, 임명권은 시·도지사가 가지도록 하였다. 시·도지사가 1명을 직접 지명하며, 시·도의회가 2명, 법원이 1명, 국가경찰위원회가 1명을 추천하고, 최종적으로 시·도지사가 임명하도록 하는 등 다양한 기관의 추천제도를 통해 정치적 중립성을 확보하고자 하였다. 그러나, 이 부분은 오히려 시·도지사에게 권한이 집중된 것으로 해석될 여지도 있으며, 현실적으로 막강한 권한을 갖고 있는 시·도지사로부터 어떻게 중립성을 확보할 것인지 등은 구체적으로 마련되지 않았다.

셋째, 분권화 측면에서는, 중앙정부의 경찰권을 시·도지사에게 대폭 이관한 측면, 특히 지역경찰 4만3천명이라는 많은 수의 경찰관을 모두 자치경찰로 이관하여 지역의 교통, 경비, 생활안전기능을 모두 수행하게 한다

는 점에서 분권화 이념에 충실하고자 한 제도로 볼 수 있다. 그러나, 광역 단위 자치단체에만 자치경찰을 설치하는 점에서 “지방자치단체의 존립보호와 지역주민의 복리에 관한 전권한성을 가지는 지방자치의 제도적 보장에 부합할 수 있는가 의문(2020, 김원중)”이라는 의견이 제시되는 등 그간 지방자치와 분권의 이념을 강조해온 학자들을 중심으로 미흡하다는 주장도 제기되었다. 인사권을 포함한 많은 권한이 시·도지사에게 집중되어 정작 치안에 대한 권한과 책임을 충분히 배분한 제도인지, 주민들의 일상 생활과 밀접한 치안서비스를 제공할 수 있도록 설계된 제도인지 다소 의심스러워, 역시 참여정부 아래 검토되어 온 기초자치단체 단위의 모형보다는 분권의 정도가 약화된 것으로 보아야 할 것이다.

넷째, 효율성 측면에서는 국민의 정부에서 추진한 모형과 같이 자치경찰 사무에 대한 국가경찰의 조정과 통제, 협업이 이루어질 수 있도록 설계한 측면이 있어, 기초자치단체 도입단위 모형보다는 효율적일 것으로 보인다. 그러나, 제주자치경찰제를 분석³⁹⁾한 바와 같이 112신고 처리 과정 등에서 나타나고 있는 비효율성을 해결하지 못한 상태인데, 이는 결국 사무범위를 설정하면서 자치경찰과 국가경찰 간에 분란의 소지를 여전히 해소하지 못했기 때문으로 보인다.

결론적으로, 현 정부 전기에 마련한 이원화 모형은 기존 기초자치단체 도입 단위 모형보다는 민주성, 분권성 차원에서는 다소 후퇴한 측면이 있다. 다만, 자치단체장과 자치경찰이 정치적 책임을 함께 지도록 한 기초자치단체 모형과 달리 독립적 권한을 가진 시·도자치경찰위원회를 통해 정치적 중립성을 도모하려고 하였다. 그러나, 이 부분도 현실적으로는 막강한 시·도지사의 권한을 제대로 견제해 나가며 경찰권의 시·도지사 등 지방 정치인 종속화를 방지할 수 있을지는 미지수라는 평가가 있었다. 효율성 측면은 기존 모형보다 진일보한 측면이 있었으나, 국가경찰사무와 자치경

39) 이원화 모형은 기본적으로 제주자치경찰제에 기반을 두면서, 생활안전사무를 추가하는 방식이다. 제6장에서 자세히 분석하였다.

찰사무의 합리적 배분과 협업체계 구축이 과제로 남았다고 할 수 있는데, 코로나19 사태로 인해 조금 더 가다듬어지지 못한 채 일원화 모형으로 대체되고 말았다.

마지막으로, 지금까지 논의한 역대 정부의 자치경찰제 모형을 주요쟁점과 평가기준에 따라 간략하게 정리하면 아래 표와 같다.

<표5-1> 역대 정부의 자치경찰제 모형

| 구분 | 국민의 정부 (이원화) | 노무현 정부 (이원화) | 이명박-박근혜정부 (이원화) | 문재인 정부 (전기-이원화) |
|-----------|--|---|--|---|
| 도입 | 광역단위 | 기초단위 | 기초단위 | 광역단위 |
| 조직 | 시·도 지방경찰청/ 시·도 경찰위원회 | 시·군·구 자치경찰 대/시도지사 소속 치안행정협의회/시· 군·구청장 소속 지 역치안협의회 | 시·군·구 자치경찰대 / 광역 자치경찰위 원회/기초 치안행정 위원회 | 시·도 자치경찰본부 /시·도지사 소속 시· 도 경찰위원회/시· 군·구 자치경찰대 |
| 인사 | 경감 이하 지방공 무원/경정 이상 국가공무원 | 시장·군수·구청장 자 치경찰대장 임명·지 휘·감독, 국가경찰과 인사교류 인정 | 시·도지사 시·도경찰 본부장 임면 시·군·구청장 자치 경찰대장 임면 | 시·도지사 인사권 원칙/국가-자치, 광 역-도 자치경찰간 인사교류 허용, 단 계적 신분 전환 |
| 사무 | 자치경찰 고유사 무 및 국가경찰 위임사무 등 관할 내 모든 경찰사무 | 정보·수사·보안·외 사 및 전국적 교통 사무 등 고등경찰 업무 외 모든 사무 | 생활안전, 경비, 교 통, 특별사법 등 주 민 밀착형 사무 | 생활안전·여성·교통· 지역경비' 등 주민 밀착형 민생치안활 동/'성폭력·가정폭력· 학교폭력 및 교통사 고·음주운전, 공무집 행 방해 등의 수사 |
| 재정 | 자치단체 부담 원 칙, 국가사무 관련 예산은 국고 지원 | 기초자치단체 부담 원칙, 국가에서 일 부 지원 | 자치경찰 운영 경비 일부 국가가 지원 | 자치경찰 출범 예산 은 국가 부담, 단계 적으로 자자체 부담 |
| 민주성 | 미흡 | 강한 편 | 강한 편 | 낮은 편 |
| 정치적 중립 | 합의제 시·도지방 경찰위원회/정치 적 남용 가능성 | 정치적 책임을 함께 지는 형태 | 정치적 책임을 함께 지는 형태 | 합의제 시·도자치경 찰위원회/시·도지사 에 예속 가능성 |
| 분권성 | 기초단위 없는 과 도기적 모형/다소 미흡 | 강한 수준 | 강한 수준 | 시·도에만 이관/기 초자치단체에 권한 없어 다소 약화 |
| 효율성 | 높은 편 | 광역단위에 항상 국 가 개입 필요, 낮은 편 | 광역단위에 항상 국 가 개입 필요, 낮은 편 | 기초단위보다는 강 화, 국가자치사무간 분란 소지 |

제 6 장 제주자치경찰제 검토

제 1 절 제주자치경찰제 개관

2006년 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 법률」(이하 제주특별법)을 근거로 2006년 7월 1일부터 국가경찰에서 파견된 38명을 포함한 총 127명의 구성원으로 제주자치경찰이 출범, 시행되었다⁴⁰⁾. 출범 당시에는 우리나라 지방자치 관련 제도 중 획기적인 제도라는 평가와 기대를 받았으나, 이후 전면적인 자치경찰제가 시행되지 않으면서 시범운영의 성격이 강한 제주자치경찰은 제대로 된 지원과 제도 정비가 이루어지지 않은 채 애물단지 취급을 받기도 하였다. 다만, 박근혜 정부 시절에 일부 조직 확대 등 개선 노력⁴¹⁾이 어느 정도 있었으며, 현 문재인 정부에서 자치경찰제 실시에 대한 강한 의지를 보이며 2018년 4월 30일부터 그간 자치경찰제를 시행해 온 제주지역에 대해 다시 3단계에 걸쳐 정부안을 시범실시 중이다. 제주도와 제주지방경찰청간 업무협약을 통해 사무를 배분하고, 인력을 국가경찰에서 자치경찰로 파견하는 형태를 취하고 있다.

그간 제주특별자치도 자치경찰단의 연혁을 통해 본 단계별 시기와 내용 등은 아래 그림과 같다⁴²⁾.

40) 제주자치경찰의 법률상 사무는 “생활안전, 교통관리, 지역경비, 특별사법경찰 활동”이고, 업무 협약 사무로는 “제주공항만 및 주요 관광지·한라산 등의 교통관리, 관광객 보호 및 위반사범 단속 활동” 등이다.

41) 제주특별자치도 자치경찰단 홈페이지. (2020): 2016. 1. 25., 자치경찰단장 직급이 총경에서 경무관으로 격상, 2016. 2. 1. 관광경찰과 신설.

42) 제주특별자치도 자치경찰단 홈페이지. (2020.10.15.).

<그림6-1> 제주특별자치도 자치경찰단 연혁

제주특별자치도 자치경찰단 연혁

- ◎ 2006. 07. 01 제주자치경찰 출범(국가경찰 특별임용 38명)
- ◎ 2007. 02. 21 1차 신임순경 45명 임용
- ◎ 2008. 03. 05 ITS센터 자치경찰단 이관
- ◎ 2008. 07. 01 행정시 주정차 단속사무 이관
- ◎ 2011. 01. 18 행정시 교통시설사무 이관
- ◎ 2012. 01. 09 통합 자치경찰단 출범(1단, 4과, 1지역대, 1센터, 11담당)
- ◎ 2012. 03. 08 자치경찰 기마대 신설
- ◎ 2012. 11. 24 자치경찰 청사(아라동) 이전
- ◎ 2016. 01. 25 자치경찰 단장 직급 개선(경무관)
- ◎ 2016. 02. 01 관광경찰과 신설
- ◎ 2019. 01. 31 국가경찰 파견(260명) 국가사무 시범 운영
- ◎ 2019. 05. 01 자치경찰 개혁추진 위원회 출범
- ◎ 2019. 08. 02 원활한 시범사무 운영을 위한 임시 조직개편(1관 5과 1대 1센터)
- ◎ 2019. 10. 21 자치경찰단 통합유실물센터 개소
- ◎ 2020. 01. 31 국가경찰 파견(268명) 확대 시범 운영

제 2 절 제주자치경찰제 평가

1) 주요쟁점별 검토

제주자치경찰제는 제주도라는 한정된 지역에서 시행되고 있다는 특수성 때문에 평가를 하기가 대단히 어렵지만, 외국의 자치경찰제와 같은 쟁점 사항과 평가기준으로 간략하게 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 도입단위가 단층제인 제주특별자치도이기 때문에 광역 또는 기초 단위 자치경찰제 중 어느 것으로 분류해야 하는지가 애매하다. 그래서 아예 도입단위에 대해서는 분류를 하지 않기도 한다(2013, 양영철: 113). 한편, 제주자치경찰의 조직은 제주특별자치도의 직속기관인 자치경찰단으로 운영되고 있다. 처음에는 행정시의 자치경찰대로 출범하였으나, 이후 ‘도’의 자치경찰단으로 단일화된 것인데, 이는 주민의 생명과 재산을 보호하기 위한 기관에 일선조직인 자치경찰대가 폐지되고 광역단위 직속기관

화된 셈이었다. 2016년 박근혜 정부에서는 자치경찰단의 단장 직급을 자치경무관으로 상향조정하여 위상을 한 단계 높이고, 관광경찰대를 신설하여 업무범위를 확대하려는 노력을 기울였지만, 그 정도로는 자치경찰제를 충분히 확대 개편한 것으로 평가하기는 어렵다. 2018년 현 정부에서 시범 운영을 확대하면서 국가경찰 소속이던 3개 지구대와 4개 파출소를 자치경찰로 편입시킴으로써, 비로소 일선 조직을 다시 갖추며, 이원화 모형을 근간으로 한 자치경찰제 시행 확대를 기대하였으나, 최근 일원화 모형에 따라 국가경찰로 환원한다는 발표 이후 다소 여수선한 분위기이다. 제주자치경찰단은 과거에도 그랬지만 상당한 인력을 국가경찰에서 파견받은 현재도 인력이 많지 않다. 인력의 부족은 조직체계 및 조직규모와 관련이 있다. 애초부터 국가경찰인 제주지방경찰청 인력의 1/10수준인 127명으로 자치경찰이 출범하였고, 이처럼 부족한 인력으로는 주민밀착형 서비스 제공에 한계가 있을 수밖에 없었다. 다만, 교통분야에 대한 이관이 많이 이루어져 제주자치경찰의 활동이 교통관리 업무 위주로 이루어지고 있는데, 공항, 관광지, 행사장 등에서 많이 요구되는 활동이 주로 교통분야이고 교통정보 센터 이관도 큰 영향을 미친 것으로 보인다. 국가경찰이 파견된 2018년에야 비로소 자치경찰 최초의 범죄예방진단이 이루어진 것만 봐도 교통 외 범죄예방과 같은 생활안전 활동에는 큰 역할이 없었다는 점이 명백해 보인다.⁴³⁾ 여전히 외근활동을 통해 직접 주민들과 만나 맞춤형 치안 활동을 하기에는 턱없이 인원이 적어, 향후 자치경찰을 계속 운영하려면 대폭적인 충원이 필요하며 조직구조와 규모, 아울러 조직의 위치⁴⁴⁾에 대한 부분까지도 추가적인 논의가 필요하다. 2020년 10월 15일 기준으로

43) 제주자치경찰단 홈페이지. (2019. 2. 25.). “2018년 자치경찰 평가 및 2019년 활동목표”. 참조

44) 조직을 보조기관으로 할 것인지 직속기관으로 할 것인지에 대한 부분이다. 보조기관의 형태를 가질 경우 강력한 집행력, 신속한 결정, 업무 협조의 원활성 등의 장점이 있다. 그러나, 집행기관장의 간섭으로 인한 정치적 중립성 저해, 경찰업무의 전문성 확보를 위해서는 직속 기관이 되어야 한다는 주장도 있다. 자치경찰대가 폐지되고 도의 자치경찰단으로 단일화되면서 직속기관으로 변경되었는데, 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 기관에 일선조직인 자치경찰대가 폐지되고 광역단위 직속기관화된 셈이었다.

제주자치경찰단에는 위의 그림의 연혁에서 보는 바와 같이 국가경찰 268명과 기존 자치경찰 151명 등 419명의 인원이 근무 중이며, 인원현황과 조직도는 아래 표 및 그림과 같다.

<표6-1> 제주자치경찰 확대 운영 주요 현황(2020. 10. 15., 내부자료)

| 구분 | | 1단계 | 2단계 | 3단계 | 4단계 |
|----|------------|--------|--------|-------|-------|
| 인력 | 계 | 178명 | 274명 | 419명 | 419명 |
| | 국가 파견인력 | 27명 | 123명 | 260명 | 268명 |
| | 자치 자체인력 | 151명 | 151명 | 151명 | 151명 |
| 사무 | 생안·여청·교통 | 제주 동부서 | 제주 전역 | 제주 전역 | 제주 전역 |
| | 112출동 | - | 제주 동부서 | 제주 전역 | 제주 전역 |
| | 주취자 응급의료센터 | - | - | 2개소 | 2개소 |

<그림6-2> 제주 자치경찰단 조직도(자치경찰단 홈페이지, 2020.10.15.)



둘째, 인사와 관련된 부분이다. 먼저 자치경찰단장은 도지사가 임명하며, 도지사의 지휘·감독을 받으며, 개방형 직위로 운영할 수 있다⁴⁵⁾. 자치경찰

공무원에 대한 임용권자 역시 도지사로, 임명, 휴직, 면직과 징계권을 갖고 있다. 이를 위해 자치경찰인사위원회를 설치하여 인사에 관한 사항을 심의·의결한다. 국가경찰과 인사교류도 가능하여 이를 근거로 2018년부터 2020년까지 국가경찰관을 파견하는 형식으로 확대 운영 중이다. 한편, 승진 역시 도조례로 정하고 있으나, 워낙 인원이 적고 그에 따라 승진 적체가 심한 점을 고려해 근속승진 범위를 국가경찰과 같이 자치경감까지 확대하여 현재에 이르고 있다. 제주자치경찰의 인사제도의 특징을 한마디로 정리하면 ‘도지사의 강력한 권한’이라고 할 수 있겠다.

셋째, 사무와 관련된 부분이다. 제주자치경찰은 지역 치안업무를 스스로의 책임 하에 처리해야 하나, 현행 법은 제주자치경찰의 사무 수행과 관련하여 국가경찰인 제주지방경찰청과 협약을 체결하도록 규정하고 있다. 또한, 자치경찰의 사무도 경찰 본연의 치안 사무가 아니라 제한된 범위의 ‘행정경찰 사무’에 대한 권한만 부여하고 있어, 지역의 치안업무를 책임지는 자치경찰제도의 본래의 취지에 부합하지 못하고 있다. 처음 제주자치경찰의 사무는 지역교통, 지역방범, 지역경비와 특사경 업무였고, 일부 확대되어 현재 추가로 주어진 권한은 즉결심판, 음주측정 권한, 일부 수사직무 확대 정도이다. 일반범죄와 관련해서는 현행법 체포 권한(일반인도 가능하다.)밖에 없는 상황에서 적극적인 치안활동을 기대하는 것 자체가 무리라고 하겠다. 2017년 9월 서울시와 (사)한국정책학회가 서울·경기·인천 시민 531명, 국가경찰 346명, 제주자치경찰 100명, 교수 및 관련 분야 전문가 44명 등을 대상으로 진행한 설문조사 결과, “72%가 ‘무늬만 자치경찰’이라는 평가에 동의한다고 답했고, 국가경찰이 전담하고 있는 일반범죄에 대해 자치경찰도 수사권을 가져야 한다는 응답도 89%에 달했다.”⁴⁶⁾

45) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제89조

46) 뉴시스. (2017. 12. 17.). “시민·경찰 71% 자치경찰, 형사수사권도 가져야” 제하 기사에 따르면, 이 설문조사에서 전체 응답자의 51.3%가 국가경찰제와 자치경찰제 혼합운영 방안을 지지했고 완전한 자치경찰제 전환에 찬성한 의견도 19.3%로 총 70.6%가 자치경찰 도입에 찬성했다. https://newsis.com/view/?id=NISX20171217_0000178596&cID=10801&pID=10800, 검색일: 2020.11.26.

제주자치경찰단 소속 경찰관은 “네가 뭔데 단속하느냐, 경찰도 아니잖아” 등의 비아냥을 일상적으로 듣는다면 공무 수행 중 폭행을 당해도 직접 수사도 못하는 현실에 대해 불만을 토로했다.⁴⁷⁾ 문재인 정부에서 추진한 3 단계⁴⁸⁾ 제주자치경찰 확대 운영을 통해 112신고를 직접 처리할 수 있게 되는 등 많은 변화가 있었지만, 여전히 국가경찰과의 사무 분장과 협조 체계는 비합리적이고 비효율적인 경우가 많다. 예를 들어, 현재 112신고처리 시스템 상 신고 종별은 총 57가지인데, 그 중 국가경찰이 주로 범죄와 관련된 신고 종별 45가지를 출동 처리하고, 자치경찰에서는 소음, 분실물 등 비범죄 신고 12가지만을 출동 처리한다. 그런데, 분실물 신고가 접수되면 신고장소에서 가까운 국가경찰 순찰차가 있어도 원거리에 있는 자치경찰이 출동해야 하고, 출동 중 혹은 출동 후 처리 중 상황이 바뀌어 폭력 등의 범죄가 발생하면 다시 국가경찰이 이를 처리해야 한다. 이 경우 현재 제주에서는 자치경찰이 발생보고서를 작성해서 국가경찰에 문서로 통보하는 식으로 해결하고 있으나, 결국 국가경찰이든 자치경찰이든 2종으로 업무처리를 해야 하는 불편함을 느낄 수밖에 없어, 어떻게든 자치경찰의 권한 문제에 대한 해결을 원하고 있다. 그러나, 더 큰 문제는 이러한 비효율적 업무처리에 애꿎은 주민들이 큰 불편을 겪어야 한다는 것이다. 더불어, 제주자치경찰은 자치경찰에서 가장 중요한 가치 중의 하나인 주민밀착형 치안서비스 제공 등 주민맞춤형 업무수행에 한계를 드러내고 있다. 교통 관련 업무가 주를 이루다시피 하다보니 범죄예방 등 생활안전 업무는 교통업무 수행 중 부차적으로 이루어지고 있고, 여성·청소년업무도 일부 학교에 대해서만 이루어지고 있다. 전체 113개 초등학교 중 11개 학교에 대해서만 등하교 시간대 교통관리 및 범죄예방을 실시하고, 총 30개 고등학

47) 국민일보. (2018. 1. 20.). “‘무너만 자치경찰’ 제주 실패 반복해선 안된다”.

<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923887720&code=11131100&cp=du>, 검색 일: 2020.11.26.

48) 자치경찰단에 국가경찰이 1년 단위로 파견되다 보니, 2020년 1월 8명이 추가로 파견되어 실제로는 4단계가 되었다.

교 중 여자고등학교 8개교에 대해서만 안심귀가 도우미 역할을 하고 있다.⁴⁹⁾ 반면, 자치경찰제 본래 취지에 맞는 제도 운영으로 성과를 거두었다고 보는 시각도 있다. 제주 실정에 맞는 교통서비스·관광치안 활동, 관광지 제주의 이미지를 훼손하는 산림·환경·비상품 감귤 수사 등 특별사법 경찰활동을 예로 들 수 있다. 또한, 주요 관광지, 공항, 지역 행사장의 질서유지와 교통관리, 방범 활동을 수행하는 등 국가경찰의 공백을 메우는 역할을 나름대로 잘 수행하였고, 성산일출봉·탐라문화광장·용두암 등의 주요 관광지에 치안센터를 설립하여 관광객에 대한 범죄예방, 쓰레기 무단투기 및 무단횡단 등에 대한 기초질서 유지 활동을 수행하였다. 2008년에는 교통시설 업무와 교통정보센터를 이관받은 이후 제주 교통 치안행정의 중심적 역할을 수행하고 있는 점도 긍정적인 측면이다.

넷째, 매년 예산 부족으로 자치경찰 활동을 적극 뒷받침하지 못했다. 출범 첫해인 2006년 국가보조금 69억여원을 요구했으나 32%인 22억여원만 지원되었는데, 그 내용은 국가경찰 이관 인력 인건비 전액 8억9천만원과 청사신축비·장비구입비 등 13억 6천만원이다. 신규채용 인건비 및 운영비 등은 자치단체 부담원칙에 따라 전액 미반영되었다. 결원인력(44명) 미채용으로 인해 지역방범활동·지역 경비 등 주민밀착 사무와 국가경찰 협력 사무 일부를 수행치 못하는 등 예산부족으로 인하여 자치경찰제 운영에 차질이 발생했다(박종두, 2008: 106). 출범 14년이 지난 현재 자치경찰단의 연간 운영비는 약 215억원이다. 제주특별자치도는 국비보조금 등 국고에서 약 2조9천억원의 지원을 받아 약 5조3천7백억원 규모의 예산을 사용한다. 제주지방경찰청의 경우 국가경찰이기 때문에 별도의 예산을 집행하는 점을 고려해도 제주자치경찰단의 사업비는 매우 적은 수준이다. 특히, 교통 CCTV를 비롯한 교통 관련 기능이 모두 자치경찰로 이관되어 운영되고 있음에도 신규 사업비는 없고 유지관리비만 책정되고 있는 등 자

49) 제주자치경찰단 홈페이지. (2019. 2.). “2019년 제주자치경찰 업무보고”, p.14.

치경찰의 사업비 책정에는 소극적인 점이 엿보인다.

2) 평가기준별 검토

위와 같이 제주자치경찰에 대하여 자치경찰제의 주요쟁점과 관련하여 분석한 결과는 한마디로 요약하거나 긍정, 부정 혹은 성공, 실패로 잘 말하기는 어렵다.

따라서, 민주성 등 자치경찰제에 대한 평가기준을 통해 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 민주성 확보 측면에서 보면 제주도민들이 자신들의 요구사항을 직접 자치경찰에 반영하는 시스템은 아니다. 직접 선출한 도지사의 권한이 막강하기 때문에 간접적인 형태의 민주성을 확보한 것으로 보아야 할 것이다. 둘째, 정치적 중립성 측면에서는 도지사가 인사, 사무, 예산 등 거의 전 분야의 권한을 갖고 있는 도 직속기관이라는 점에서 매우 낮은 수준으로 평가할 수 있다. 이러한 형태는 경찰권 남용을 방지하기 위해 부득이 자치경찰의 권한을 제한적으로 부여할 수밖에 없는 구조적 문제로 이어진다. 셋째, 분권성 측면에서는 정치적 중립성 문제와 맞물려 권한이 제한적이라는 부분이 고려되어야겠지만, 자치권에 기반한 자치경찰권 부여, 특히 도의 직속기관으로 자치경찰을 둔 점은 정치적 중립성이 낮은 점과는 달리 분권화에 초점을 둔 것으로 평가할 수도 있다. 마지막으로 효율성 측면에서는 국가경찰과의 협업이 원활하지만은 않고 여전히 주민들에게 불편을 초래하고 있는 문제가 있으나, 현 정부 전기에 국가경찰을 3단계에 걸쳐 파견하면서 인원을 늘리고 사무분장에 대하여 보다 세심하게 가다듬어 현재는 효율성 측면이 상당히 좋아진 것으로 보인다.

제 3 절 소결 및 제주자치경찰제 존립 문제 검토

위에서 검토한 바와 같이, 제주자치경찰제는 장점과 단점이 골고루 있고, 특히 관광산업이 큰 비중을 차지하는 제주특별자치도만의 특수성으로 인해 도지사가 관광경찰과 교통경찰에 자치경찰의 역량을 집중할 수 있는 체제를 만들고 운용할 수 있게 했으며, 차츰 생활안전 분야에까지 범위를 넓힘으로써 긍정적 평가가 많아지고 있는 것으로 보인다. 이와 관련하여 일원화 모형이 발표된 후, 다른 쟁점을 놓지않게 제주자치경찰제의 존립 문제에 대해서도 격렬한 논란이 일고 있으며, 주요 논의내용은 다음과 같다.

일원화 모형을 담은 김영배 의원안에서는 제주특별자치도의 자치경찰도 국가경찰에 흡수하여 일괄적으로 국가경찰화한 다음 국가경찰사무와 자치경찰사무로 나누며, 기존과 같은 제주만의 특례는 인정하지 않고 있다. 즉 기존의 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」을 개정하는 것을 전제로 하고 있는 것이다. 이에 따르면 현재의 제주자치경찰은 국가경찰공무원으로 전환되어 국가경찰에 편입되는 것이다. 이는 다른 지역의 자치경찰제와 비교했을 때 형평에 맞지 않고 업무혼선 등이 우려된다는 점에서 제주만 특례를 인정할 것이 아니라 일원화 모형을 전국적으로 통일시켜 적용하자는 취지로 보인다. 그런데, 이는 제주특별자치도의 반발을 사고 있으며, 제주특별자치도와 제주자치경찰단을 중심으로 오히려 자치경찰을 확대해야 한다는 의견까지 제기되고 있다. 제주자치경찰단에서는 “2019년 제주연구원에서 실시한 제주자치경찰단 치안만족도 조사 결과, 응답자의 84.6%가 제주자치경찰의 운영과 사무영역 확대가 필요하다고 답하였으며, 67.7%가 제주자치경찰제의 확대 실시 필요성에 찬성하였고, 이를 반영이라도 하듯이 현재 진행 중인 제10기 신임자치경찰 공개채용시험에 168명이 응시(5명 채용)하여 33.6:1의 높은 경쟁률을 기록

(최근 3년 평균 경쟁률 24:1)하고 있다.”⁵⁰⁾는 점을 근거로 내세우고 있다. 한편, 고창경 제주자치경찰단장은 “정부의 자치경찰제 도입 전제는 ‘경찰 총량의 증가 없이 국가경찰을 자치경찰로 분리’하는 것인데, 여기에서의 국가경찰은 정부조직법상 경찰청 이하의 국가경찰 조직을 뜻하는 것인지, 제주자치경찰이 포함된다고 볼 수 없다.”고 주장하고 있는데, 이 또한 논리적으로 타당하다고 할 수 있어, 향후 제주자치경찰의 존치에 대한 논의 과정에서 보다 심도깊게 검토되어야 할 것이다. 제주특별자치도에서는 도지사 명의의 입장문을 통해 개정 경찰법과 경찰공무원법에 제주특별자치도에 대한 특례조항을 둘 것을 공식적으로 천명하고 있다.⁵¹⁾

참고로, 현장 경찰관들에 대한 의견 수렴 결과 중 “약 14년간 운영되어온 제주자치경찰을 폐지하는 것은 시기상조이며, 자치경찰에 기여한 성과가 크므로 존치 필요성이 있다”는 의견도 76건(0.8%)에 이른다.

결론적으로, 오랜 기간 나름대로 긍정적인 방향으로 발전해 온 제주자치경찰제를 당장 폐지하여 다른 지방들과 통일시키는 것보다는 일원화모형의 다른 지방과 같이 제주도지방경찰위원회를 두어 정치적 중립성을 확보할 수 있도록 하고 관광지인 제주도의 특성에 맞는 자치사무를 추가로 발굴하여 국가경찰과 조화를 이룰 수 있도록 함으로써 효율성을 높이는 것이 바람직하다고 생각한다.

50) 위 자치경찰토론회 제2발제문 “제주자치경찰의 확대존치 필요성과 지속적인 발전방안(제주자치경찰단장 고창경)”, p.36.

51) 제주자치경찰단 홈페이지. (2020. 8. 10.). “제주특별자치도 입장문” 참조.

제 7 장 자치경찰제 일원화 모형

제 1 절 개관

문재인 정부는 2020년 코로나19의 팬데믹 사태로 인해 재정수요가 급증하자 기존 이원화 모형의 자치경찰제 시행 시 국가 소속의 지방경찰청, 경찰서와 함께 시도 소속의 자치경찰본부와 기초단위 자치경찰대를 신설해야 하는 등 조직과 시설 측면만 놓고 봐도 엄청난 예산이 소요되는 점을 우려하여 새로운 자치경찰제 방안을 검토하였다. 그런데, 수십년 동안 논의되고도 우리나라에 적합한 방안이 쉽게 도출되지 않아 갑론을박이 여전히 지속되고 있는 상황에서, 어떤 과정을 거쳤는지 혹은 누구의 머리에서 나온 것인지도 정확하게 밝혀지지 않은 방안이 갑작스럽게 발표되었고, 코로나 상황을 감안하더라도 너무 단기간에 검토된 데다가 전 세계 어느 나라에서도 보기 힘든 방안이 제시된 것이기 때문에 우려스러운 부분이 적지 않다.

21대 국회에서는 당정의 합의를 거친 정부안인 일원화 모형을 담은 경찰법개정안을 더불어민주당의 김영배 의원이 대표발의(2020년 8월)하였는데, 기존 이원화 모형과 비교했을 때, 경찰공무원을 모두 국가직으로 유지하면서 경찰의 사무만 국가경찰사무와 자치경찰사무로 분리한 부분과 국민들과 마주치는 실제 집행부서인 시·도경찰청에 대하여 경찰청, 국가수사본부, 시·도경찰위원회의 3개 기관이 국가경찰사무, 수사사무, 자치경찰사무를 각각 지휘·감독하게 한 부분이 가장 큰 차이점이라고 하겠다. 국가수사본부는 경찰청 소속이지만 구체적 사안에 대하여 경찰청장의 직접 지휘·감독을 받지 않는 독립성을 띠게 된다. 이를 간략하게 그림으로 표현하면 아래와 같다.

<그림7-1> 이원화 모형과 일원화 모형 비교



주요 내용을 조금 더 자세하게 정리하면 다음과 같다.

<표7-1> 김영배 의원안 주요내용

- (조직) 기존 조직인 시·도경찰청, 경찰서, 지구대·파출소에서 국가·자치경찰사무 병행
 - 정치적 중립 위해 합의제 행정기관으로 '시·도자치경찰위원회' 설치
 - 지역경찰 기관인 '지구대·파출소'는 경찰서장 소속 ※ 국가·자치경찰 사무 병행
- (인사) 총경 이상 → 경찰청장 추천(대통령 임용) / 임용권 일부 → 시·도지사에 위임 가능
 - 시·도경찰청장은 경찰청장이 시·도자치경찰위원장과 협의 추천, 대통령 임용
 - 시·도지사는 승진명부 작성권 있으나 승진심사위원회는 시·도경찰청에 둠(징계도 유사)
- (신분) 국가경찰공무원 유지, 현 계급 체계와 동일
- (사무) 경찰 임무를 국가경찰·수사경찰·자치경찰 사무의 3가지로 구분
 - 국가경찰사무 : 자치경찰사무를 제외한 경찰사무
 - 자치경찰사무 : 생활안전, 교통, 지역경비 사무 및 교통/학교·가정·성폭력 등의 수사
 - 수사경찰사무 : 자치경찰의 기초수사 외 수사 전반
- (지휘) 국가사무→경찰청장, 수사사무→국가수사본부장, 자치사무→시·도자치경찰위원회
- (자치경찰위원회) 7명(시도지사 1, 시도의회 2, 국가경찰위 2, 시·도자치경찰위 추천위원회 2 추천)
 - 시·도지사가 위원장·상임위원 및 위원 임명
 - 산하에 사무기구 설치(경찰공무원(파견 형태) 가능)
- (재정) 이관 자치경찰사무 소요 인력·장비 비용 국가지원, 시·도지사가 예산 수립
- (시행) 2021. 1. 1. 전국 동시 시행(法시행 전에 시행 준비행위 및 시범운영 가능)

이러한 내용이 발표된 직후 경찰청에서는 전국 지휘관 회의를 통해 일단 현 상황에서 실현 가능한 방안이라는 입장을 취했으나, 이후 현장경찰관들을 중심으로 격렬한 반대의견들이 제기되자 자치경찰추진단 등을 통해 현장의 의견을 수렴하여 세부적인 사항들에 대하여 조율하고자 했으며, 시·도지사협의회를 대표로 하는 지방자치단체에서도 검토의견을 발표했는데, 아쉬운 점이 있지만, 세부적인 내용을 수정해나가면 되겠다는 반응이다. 구체적으로는 현재의 단일화된 국가경찰체제가 첫째, 지역치안수요에 효율적으로 대응하지 못하고 있고, 둘째, 지역치안에 대한 자기책임성이 부족하며, 셋째, 치안행정에 대한 주민참여가 부족하다는 점 등을 문제로 지적해 왔다(최진학, 2005; 박억종, 2008: 83; 조성택·김동현, 2008). 또한, 지역치안 보다는 공안경찰활동에 주력함으로써 지휘부의 빈번한 교체, 늘어나는 지역치안 수요에 대응 미흡, 조직 및 기능상 불합리한 인력배분 등의 한계가 있다고 하면서, 이론적 배경에서 기술한 바와 같이 6가지의 장점⁵²⁾을 들며 자치경찰제 도입이 시급하다고 주장해 왔다(김성호, 2012: 117). 다만, 도입 범위에 대해서는 광역단위와 기초단위로 의견이 나뉘어 있었는데, 이번 일원화 모형은 시·도자치경찰위원회 등의 내용으로 보아 광역단위 시행에 가까워, 시·도지사협의회를 중심으로 활발하게 의견을 개진하고 있다. 협의회 측은 자치경찰사무의 수행 주체가 국가경찰공무원이라는 점에서 이 모형이 실효성 측면에서는 아쉬움이 있지만, 지난 20년 동안 논의만 되었을 뿐 시행이 되지 못하고 있는 자치경찰제를 우선 도입하고 향후 문제점들을 수정·보완해 나가자는 정부의 입장에 공감한다고 입장을 밝혔다⁵³⁾. 일단 시행하고 나면 다시 국가경찰제로 환원하기는 쉽지 않고 오히려 과거부터 논의되어 왔던 광역자치단체 도입

52) ①정치적 중립성의 보장, ②경찰사무의 분권화로 권력독점과 중앙집권 해소, ③지방행정의 효율성 강화, ④주민의 경찰에 대한 호감 및 참여 촉진, ⑤독립된 조직운영으로 조직 운영상의 개혁 가능, ⑥지역공무원으로서의 치안유지 책임감 강화 등을 들 수 있다. 도입 범위에 대해서는 광역자치단체와 기초자치단체로 해야 한다는 의견이 나뉜다.

53) 위 토론회 제1발제문 “지방분권 관점에서의 자치경찰제 도입·운영 방안”, p.13.

단위 이원화 모형으로 발전될 가능성이 크기 때문에 다소 아쉽더라도 이 모형을 받아들이되, 법안 심사 과정에서 최대한 시도지사의 자치경찰에 대한 권한을 확보하는 방향을 택한 것으로 풀이된다. 요약하자면, 찬성 측의 논리는 기존의 이원화 모형의 자치경찰제 시행에 관한 찬성 논리를 그대로 유지하면서, 코로나19 상황에서 완전한 형태의 자치경찰제 시행이 어려운 현실을 고려하여 불완전하더라도 우선 시행하기 위해 정부에서 채택한 일원화 모형을 인정하되, 향후 이원화 모형으로 발전시켜 간다는 전략을 택한 것이다.

반면, 반대하는 측에서는 현실적인 어려움을 감안하더라도 일원화 모형에는 단점과 독소조항이 너무 많다는 입장이다. 자치경찰제가 시대적 흐름⁵⁴⁾이라면 그 자체를 반대하지는 않겠지만, 지금 이렇게 시작해 버리면 지금은 물론이거니와 나중에 이원화 모형으로 발전시켜 나가더라도 독소조항을 바로잡기가 쉽지 않을 것이라는 주장이다.

이 연구에서는 자치경찰제 도입 자체를 반대하는 것은 아니지만, 일원화 모형에는 많은 단점들이 있다고 보고 이에 대해 비판적으로 검토하기로 한다.

제 2 절 조직

1) 주요내용

일원화 모형에서는 기존의 국가경찰 조직인 지방경찰청, 경찰서, 지구대·파출소에서 국가·자치경찰사무를 병행하게 된다. 즉, 각 지방경찰청의 명칭을 시·도경찰청으로 변경하는 것 외에는 사실상 현행 국가경찰조직 체계를 그대로 유지하되, 전국적으로 통일적인 처리가 필요한 정보·보안·외사

54) 국토가 좁고 세계적으로 안정된 치안을 유지하고 있는 현 국가경찰제가 타당하다는 의견들도 있지만, 자치경찰제 도입 자체에 대해서는 찬성하는 의견이 많은 것 같다.

등의 분야는 국가경찰사무로, 생활안전·교통 등 주민의 생활과 밀접하게 연결된 분야를 자치경찰사무로 분리하고, 자치경찰사무를 지휘·감독하는 기관으로 시·도지사 소속의 합의제 행정기관인 시·도자치경찰위원회를 신설하는 내용을 담고 있다.⁵⁵⁾ 따라서, 굳이 따지자면 도입 단위는 광역자치단체가 되고, 조직은 시·도자치경찰위원회 신설⁵⁶⁾ 외 변화가 없는, ‘국가경찰 중심의 일원화 모형’으로 표현할 수 있다. 특기할 만한 내용은 현재의 경찰사무를 국가사무, 자치사무, 수사사무로 구분하면서 자치사무에 기존 국가경찰사무에는 없던 내용을 추가하였고, 그 사무까지 모두 국가경찰공무원이 수행하도록 하였다. 아울러 국가경찰사무는 경찰청장의 지휘·감독을, 자치경찰사무는 시·도자치경찰위원회의 지휘·감독을, 수사사무에 대해서는 국가수사본부장의 지휘·감독을 받도록 하고 있다.

2) 검토

일원화 모형은 국가경찰조직을 그대로 유지하면서 시·도 지사 소속으로 시·도자치경찰위원회를 신설하여 자치경찰사무에 대한 지휘·감독을 하도록 하고 있다. 조직의 체계로 보면 시·도자치경찰위원회가 시·도경찰청을, 시·도경찰청이 각 경찰서를 지휘·감독하는 형식이다. 한편, 시·도경찰청과 경찰서는 국가경찰사무에 대해서는 경찰청장의 지휘·감독을 받아야 하고, 수사업무에 대해서는 국가수사본부의 지휘·감독을 받아야 한다. 사무에 따른 지휘권 분산은 필연적으로 업무 영역이 모호할 경우 감독 기관 간 충돌이 발생하게 된다. 한편, 국가경찰 조직과 시·도자치경찰위원회의 지휘를 모두 받게 되는 현장에서는 두 감독기관으로부터 상반된 지시가 하달될 경우, 어떻게 처리할 것인지 또는 처리의 우선순위를 어디에 두어야 할 것인지 혼란스럽게 될 수 있다. 자치경찰과 관련된 실제 지방자치단체의 조직

55) 국회 행정안전위원회. (2020. 9.). “경찰법·경찰공무원법 전부개정법률안 검토보고” 참고

56) 시·도 자치경찰위원회에 사무기구를 설치하여 자치경찰 사무를 관장하게 한다.

은 시·도지사 소속의 시·도자치경찰위원회밖에 없는데, 현장에서는 국가경찰, 자치경찰, 수사사무에 대하여 국가와 자치단체의 각각 다른 조직의 지휘·감독을 받아야 하는, 매우 복잡한 조직 구조가 되는 것이다. 경찰은 지금의 코로나19 사태와 같이 일사분란한 지휘를 통해 대응해야 하는 상황이 많다. 따라서, ‘명령통일의 원칙’은 경찰 조직에서 중요하게 존중되어야 할 영역 중 하나이다. 그런데, 일원화 모형의 3분체계에서 이러한 조직 운영이 가능할지 의문이다. 이 복잡한 조직 구조와 지휘·감독 체계는 경찰의 사무와도 밀접한 관련이 있으므로, 사무 부분에서 다시 상세히 논하기로 한다.

제 3 절 인사

1) 주요내용

시·도경찰청장은 경찰청장이 시·도자치경찰위원장과 협의하여 추천한 사람 중 행정안전부 장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임용하도록 하는 등 총경 이상에 대해서는 현재와 같이 대통령이 인사권을 갖는다. 한편, 수사사무를 총괄하는 국가수사본부장은 경찰 외부 충원을 예정하고 있다.

경정 이하 경찰공무원의 신분은 국가직을 유지하며 현재의 계급과 계급 정년 등의 규정이 유지된다. 또한, 대통령령으로 자치경찰 사무를 수행하는 경찰관에 대한 경찰청장의 임용권을 시·도지사에게 위임할 수 있으며, 시·도지사는 시·도경찰청 또는 시·도자치경찰위원회에 재위임할 수 있도록 하고 있다. 자치경찰사무에 대한 지휘·감독권이 시·도지사 소속의 시·도자치경찰위원회에 있기 때문에 인사권도 일부 위임하게 하여 균형을 맞추려는 것이다. 이 위임규정은 경감 이하에 대한 시·도지사의 인사권 일부를

규정하는 것으로 해석되고 있다.⁵⁷⁾ 그런데, 승진후보자 명부 작성과 관련 해서는 경무관 이하 계급으로의 승진을 이 명부에 따른 등재 순위에 따르도록 했는데, 명부 작성 권한을 경찰청장과 임용권을 위임받은 자를 모두 포함하는 것으로 규정함으로써, 대통령령을 어떻게 정하는지에 따라 경무관 이하 경찰관에 대한 승진에 대한 권한까지도 시·도지사 및 시·도자치경찰위원회가 행사할 수 있는 길을 열어 놓았다.

한편, “시·도자치경찰위원회는 정기적으로 경찰서장의 자치경찰사무 수행에 관한 평가결과를 경찰청장에게 통보하여야 하며 경찰청장은 이를 반영하여야 한다”는 조항이 있는데, 이는 평가결과를 경찰청장에게 통보하면 경찰청장이 인사에 반영하라는 것으로 해석된다. 그런데, 자치경찰사무 수행에 관한 평가결과를 경찰청장에게 통보하게 하는 내용과 함께 국가경찰사무와 자치경찰사무를 구분하면서 경찰청장으로 하여금 자치경찰사무를 수행하는 경찰관에 대하여 원칙적으로 직접 지휘·명령하지 못하게 하는 내용도 있어 서로 충돌하는 부분이 있다.

마지막으로, 시·도자치경찰위원회에는 자치경찰사무 담당 공무원의 임용, 평가 및 인사위원회 운영, 자치경찰사무 감사 및 감사의뢰, 자치경찰사무 담당 공무원의 주요 비위사건에 대한 감찰 및 감찰요구, 자치경찰사무 담당 공무원에 대한 징계요구, 고충심사 등의 권한을 부여하고 있다.

2) 검토

기존에 논의되었던 이원화 모형과 가장 많은 차이점을 보이는 부분들이 인사와 관련된 내용들이다. 자치경찰사무와 관련된 내용들이 기존 이원화 모형 때의 사무들을 거의 그대로 법 개정안에 반영하다 보니 불거진 문제들이라면 인사와 관련된 문제들은 경찰공무원을 국가공무원과 지방공무원

57) 위 국회 행정안전위원회 검토보고서에서는 경감 이하로 보고 있지만, 대통령령으로 위임하는 내용에 따라 경정 이하가 될 수도 있다.

으로 분리해야 하는 것을 그대로 국가공무원으로 유지하면서 발생하게 된다. 국가공무원에 대한 인사권을 자치단체장인 시·도지사나 시·도자치경찰위원회에 위임하는 것도 논란의 여지가 있지만, 그 범위나 이후 발생하는 국가경찰로의 인사나 징계권 등 부차적인 부분도 세심한 검토를 통한 설계가 필요하다. 예를 들어, 자치경찰사무를 하도록 지역경찰관서로 발령받은 경찰관이 다시 국가경찰사무를 수행하는 경찰서의 부서로 인사 이동을 하게 되는 경우 경찰서장이 단독으로 인사권을 행사할 수 있는지, 시·도자치경찰위원회에서 하는지, 아니면 서로 협의를 해야 하는지 등의 문제가 발생할 수 있고, 만약 협의를 해야 한다면 인사요인이 발생할 때마다 지나치게 많은 과정을 거쳐야 하는 행정력 낭비의 문제가 발생한다. 또한, 많은 현장 경찰관들의 최대 관심사항 중 하나인 근속승진을 포함한 승진이나 인사, 경력 관리 부분에서 자치경찰사무를 수행하는 부서가 국가경찰사무 부서에 비해 불이익을 받는 것은 아닌지 이를 불식시킬 방안이 있어야 하나, 이를 명쾌하게 정리할 수 있을지도 미지수이다. 이런 점을 감안하여 현장경찰관들은 모든 인사권을 국가경찰로 단일화해야 한다는 입장⁵⁸⁾이나, 시·도지사협의회에서는 시·도경찰청장과 경찰서장 임명시 경찰청장이 시·도지사와 직접 협의해야 하고, 자치경찰사무를 담당하는 경무관이하 국가경찰관의 임용권을 시·도지사에게 위임해야 한다고 하는 등 시·도지사의 인사 권한 확대를 주장하고 있다. 이러한 권한 확대는 실제 법안에서도 가능성을 열어 놓은 상태인데, 경무관 이하 경찰관에 대한 승진 인사권을 시·도 자치경찰위원회에서 행사할 수 있도록 한 것이다. 물론 법안에서는 승진심사위원회 설치에 대한 내용만 있기 때문에 대통령령 규정에 따라 달라질 수 있지만, 인사 부분에 있어 이처럼 엉성하거나 충돌되는 부분이 많은 것은 이 모형의 설계가 치밀하고 세심하게 이루어지지 않았다는 반증이 된다. 한 가지만 더 짚고 넘어가자면, 시·도자치경찰위원회의

58) 경찰청 자치경찰추진단. (2020. 10.). “자치경찰제 추진 경과 및 법안 검토의견”. p.16.

인사 권한에 대해서는 많은 수정이 필요해 보인다. 시·도자치경찰위원회의 자치경찰 사무 담당 공무원에 대한 직접 감사 및 감사의뢰, 감찰 및 감찰 의뢰 등 많은 인사권한은 얼핏 자치경찰사무에 대한 지휘·감독권과 경찰 청장에게 위임받은 인사권을 제도적으로 뒷받침하는 것으로 보이지만, 자치경찰사무를 수행하는 경찰공무원은 시·도자치경찰위원회가 아니라 시·도 경찰청 소속의 ‘국가공무원’이라는 점을 고려할 때 지휘·통솔, 관리·감독의 일반원칙에 비추어 상당성이 있는지 의문이다. 소속이 다른 기관의 공무원에 대한 그 권한의 최대 한도는 ‘감사 및 감찰요구권’의 인정 정도가 될 것이고, 그 대상인 경찰공무원에게도 감찰 결과에 대하여 불복 또는 견제 할 수 있는 방안을 보장해 주어야 형평에 맞는 법체계라고 할 수 있다. 현장 경찰관들도 위원회의 과도한 권한 및 중립성 우려, 신분·인사 및 처우 개선 등 인사와 관련하여 우려의 의견을 많이 표하고 있다.⁵⁹⁾

제 4 절 사무

1) 주요내용

일원화 모형은 조직도 대단히 특이하지만, 사무에 관한 부분이 특히 논란의 여지가 많고 실제 경찰관들과 시·도의 의견이 침예하게 갈리는 부분이다. 먼저 김영배 의원안의 내용을 보면 국가경찰사무와 자치경찰사무에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.

〈표7-2〉 김영배 의원안의 국가경찰사무와 자치경찰사무

제4조(경찰의 사무) ① 경찰의 사무는 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. 국가경찰사무: 제3조에서 정한 경찰의 임무를 수행하기 위한 사무. 다만 제2호의 자치경찰사무는 제외한다.

59) 위 경찰청 자치경찰추진단 검토의견. p.14. : 전국 278개 경찰관서 중 255개, 91.7%가 참여한 현장의견 총 8,975건 중 “위원회의 과도한 권한 및 중립성 우려 (22.5%), 신분·인사 및 처우개선(14.7%)” 등 인사 관련 의견이 37.2%를 차지한다.

2. 자치경찰사무: 제3조에서 정한 경찰의 임무 범위 내에서 관할 지역의 생활안전·교통·경비·수사 등에 관한 다음 각 목의 사무
- 가. 지역 내 주민의 생활안전 활동에 관한 사무
 - 1) 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영
 - 2) 주민참여 방범활동의 지원 및 지도
 - 3) 안전사고 및 재해·재난 등으로부터의 주민보호
 - 4) 아동·청소년·노인·여성·장애인 등 사회적 보호가 필요한 사람에 대한 보호 업무 및 가정·학교·성폭력 등의 예방
 - 5) 지역 내 노숙인·주취자·행려병자에 대한 보호조치 관련 업무
 - 6) 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속
 - 7) 그 밖에 지역 주민의 생활안전에 관한 사무
 - 나. 지역 내 교통 활동에 관한 사무
 - 1) 교통법규 위반에 대한 지도·단속
 - 2) 교통안전시설 및 무인 교통단속용 장비의 심의·설치·관리
 - 3) 교통안전에 대한 교육 및 홍보
 - 4) 주민참여 지역 교통활동의 지원 및 지도
 - 5) 통행 허가, 어린이 통학버스의 신고, 긴급자동차의 지정 신청 등 각종 허가 및 신고에 관한 사무
 - 6) 그 밖에 지역 내의 교통안전 및 소통에 관한 사무
 - 다. 공공시설과 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무
 - 1) 지방자치단체가 관리하는 공공청사에 대한 경비
 - 2) 지역축제 등 각종 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전 관리
 - 라. 다음의 어느 하나에 해당하는 수사사무
 - 1) 학교폭력 범죄
 - 2) 가정폭력, 아동학대 범죄
 - 3) 교통사고 및 교통 관련 범죄
 - 4) 성폭력 범죄
 - 5) 경범죄 및 기초질서 관련 범죄
 - 6) 가출인·실종아동 등 관련 범죄
- ② 제1항제2호가목부터 다목까지의 자치경찰사무에 관한 구체적인 사항 및 범위 등은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 시·도 조례로 구체적인 사항과 범위 등을 정하게 한 점이 기존 이원화 모형에서 다루던 사무범위와 차이점이라고 할 수 있다. 즉, 기존의 모형들은 어쨌든 자치경찰의 신분이 지방공무원으로 전환된 상태이기 때문에 자치단체의 사무 중의 하나인 자치경찰사무를 수행하더라도 큰 문제가 되지 않았지만, 이번 일원화 모형에서는 국가경찰공무원의 신분을 유

지하면서 자치단체 사무인 자치경찰사무를 추가로 수행하는 것이기 때문에, 인력의 증원 없이 사무만 추가되는 것이다. 경찰청 직장협의회에서는 이런 점을 지적하며 “자치경찰제는 있는데 자치경찰은 없다”고 주장하고 있다.

2) 검토

경찰청 또는 현장 경찰관, 시·도지사협의회의 입장이 가장 첨예하게 대립하는 부분이 바로 사무 관련 내용이다. 먼저, 경찰청에서는 자치경찰사무는 ‘경찰의 임무 범위 내’이고, 경찰청이 주관하는 대통령령에서 구체적인 기준을 설정하도록 되어 있어 무분별한 사무 확장은 방지가 가능하나, 일부 조문(경찰법 개정안 제4조)은 지자체 사무까지 전가되는 것으로 오해할 수 있는 소지가 이에 대해서는 수정을 추진하겠다는 입장이다.⁶⁰⁾ 현장 경찰관들은 이 문제에 대해 훨씬 과격한 의견이 많다. 먼저, 경찰청에서 의견수렴한 결과, 자치단체의 사무 전가 우려 등 자치경찰 사무 관련 의견이 아래 그림과 같이 34.1%에 달하는 것으로 나타나 현장경찰관들의 우려를 알 수 있다. 직장협의회 등을 통해 경찰청 내부망에 게재된 의견 중에는 ‘자치경찰제는 노비문서’라는 표현까지 등장하는 등 격앙된 반응들이 많은데, 지역 내 노숙인·주취자·행려병자에 대한 보호조치 관련 업무나 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속과 같이 지방자치단체의 기피 업무, 주민들의 생활불편 신고까지 모두 떠안게 되리라는 염려이다. 특히, 공공청사 경비나 지역축제 등 각종 다중 운집 행사의 교통안전 관리에 대해서는 청원경찰이나 용역업체의 업무까지 대신해 줘야 하느냐는 비판을 제기하고 있다. 경찰에서는 코로나19 관련 업무와 관련해서 지방자치단체나 보건소에서는 주간에만 업무를 하면

60) 위 경찰청 자치경찰추진단 검토의견. p.6.

서 실제 위험한 상황에서는 현장에 출동하여 조치를 취하지 않으려 하였고, 특히 야간에는 거의 업무를 수행하지 않았으면서 언론이나 국민들에게 생색을 냈다고 비난하며 실제 위험한 일, 야간 출동은 경찰에서 모두 하지 않았느냐는 생각들을 많이 하고 있다. 그런데, 자치경찰사무를 이렇게 열거식으로 장황하게 법률에 명시하는 것도 모자라 조례로 추가할 수 있게 하는 것은 지금보다 훨씬 많은 일을 떠안게 되는 결과를 초래할 것이라고 생각하는 것이다. 그럼에도 전술한 바와 같이 인력의 증원이나 권한의 강화 등 현실적인 문제의 해결을 위한 부분은 언급되어 있지 않다. 경찰사무는 모두 유기적으로 연결되어 있다. 경찰활동의 상당 부분을 차지하고 있는 112신고출동 과정에서의 검거활동을 예로 들 수 있다. 일원화모형에서는 수사는 ‘수사경찰’이 담당하고, 신고출동은 ‘자치경찰사무’를 담당하는 지역경찰이 담당한다. 그런데, 지역경찰이 현장 출동과정에서 살인, 강도범이나 중요범죄 수배자를 현장에서 체포하거나 긴급체포하게 된다면, 이 업무를 자치경찰사무라고 할 것인가 아니면 국가경찰사무라고 할 것인가? 혹은 수사경찰이 할 일을 자치경찰이 대신한 것이라고 할 것인가? 출동 과정에서 혹은 출동 현장에서 검거활동을 등한시하는 ‘자치경찰사무 수행 국가경찰’에 대해 비난할 수 있겠는가? 원래 업무보다 많은 자치경찰사무를 수행하게 되었는데, 국가경찰사무 혹은 수사경찰사무까지 수행하라는 것이냐고 항변하면 지휘·감독의 위치에 있는 관리자들만 난감 할 수 있다. 어쩌면 이 모형의 가장 큰 문제는 말로는 자치경찰제라고 하면서 실제 ‘자치경찰이 존재하지 않고, 존재하지도 않는 자치경찰이 해야 하는 자치경찰사무를 국가경찰이 대신하고 이를 시·도자치경찰위원회가 지휘·감독한다.’는 다소 난해한 개념이다. 이상으로 일원화 모형의 사무 측면의 단점을 현장경찰관들의 주장을 토대로 요약하자면, ‘국가경찰의 신분을 유지하면서 즉, 인원과 장비, 시설 등은 그대로인 상태로 자치단체 사무인 청사경비, 지역행사 교통 및 안전관리, 주민 불편신고 등⁶¹⁾을 추가

로 떠안게 되어 경찰관들의 업무부담만 늘어나고, 이는 정작 경찰의 주 임무인 국민의 생명과 재산을 보호해야 하는 신고나 상황에 신속하게 대처하지 못하게 되어 결국 국민의 피해로 이어질 수 있다.'로 정리할 수 있겠다.

여기까지가 경찰청과 현장경찰관들의 의견이었다면, 시·도지사협의회로 대변되는 자치단체의 입장은 또 다르다. 2020년 10월 27일 제주도에서 개최된 「합리적 자치경찰제 도입방안」 제주토론회⁶²⁾에서 대한민국시도지사협의회 측⁶³⁾은 검토의견을 통해 “실질적인 지역치안서비스 강화를 위해 자치경찰사무의 범위를 대폭 확대하여야 한다. 현재 김영배 의원안에서는 자치경찰사무의 각 분야별로 세부사무들을 예시 및 열거하고 있으나, 이 경우 오히려 다양한 자치경찰사무를 제약하는 결과를 초래할 수 있으므로, 자치경찰사무의 분야만 남겨두고 세부 예시조항들은 삭제하는 것이 바람직할 것이다. 또한, 실효성 있는 자치경찰제의 도입·운영을 위해서는 범죄신고(112) 접수·지령, 지역경찰(지구대·파출소 등) 기획·운영 등의 분야가 자치경찰사무에 추가되어야 할 것이다. 자치경찰제 도입은 지방분권의 핵심과제로서 주민에 대한 민생치안 확립을 통한 안심지역사회 구축이 목적이라 할 수 있다. 따라서 지역과 주민의 대표이자 지방행정의 총괄책임자인 시·도지사가 자치경찰에 대해서도 충분한 자율성과 책임성을 가지게 될 때 비로소 진정한 의미의 자치경찰제가 실현될 수 있을 것이다.”라고 주장하고 있다.

경찰과 시도지사협의회가 완전히 상반된 주장을 하고 있는 것이다. 그런데, 시도지사협의회의 주장은 현재 발의되어 있는 김영배 의원안에 대한 일부 수정 정도로는 구현이 어려워, 완전한 이원화 모형을 전제로 한 것으

61) 112신고의 약 35%는 자치단체 사무로, 현재는 120(다산콜센터) 등 자치단체로 이관시킨 후 경찰에서는 종결처리하고 있다.

62) 다음뉴스. (2020. 10. 27.). “합리적인 자치경찰제 도입방안 제주토론회” 기사 참조.
<https://news.v.daum.net/v/20201027142640540>, 검색일: 2020.11.26.

63) 발제자 대한민국시도지사협의회 자치행정연구부장 윤태웅

로 보인다. 토론문에 따르면, 자치경찰제를 우선 도입하고 향후 시행과정에서 발생되는 문제점을 수정·보완하자는 정부 입장에 공감하며 시·도지사의 일부 권한 확대 정도를 요청한다는 게 요지이지만, 아래 표와 같이 실제 10가지 수정이 필요하다고 주장하는 내용들을 보면 국가경찰이 자치경찰사무만을 대신 수행하는 형태의 현 일원화 모형에서는 다소 무리한 수준이라는 생각이 든다. 즉, 향후 완전한 형태의 광역단위 이원화 자치경찰제를 시행할 경우에는 충분히 검토할 수 있는 내용이라는 의미에서 현 일원화 모형의 문제점들이 역설적으로 드러난다고 할 수 있다. 국가공무원신분의 경찰관들 입장에서는 ‘국가경찰, 국가수사본부, 시·도자치경찰위원회’ 3곳의 감독기관을 ‘모시고’ 기존에 없던 ‘자치경찰사무’를 추가로 수행하면서 ‘인력’의 증원은 없고 오히려 기존보다 제한된 ‘수사권’⁶⁴⁾을 가진 채 모든 사무를 해내라고 한다면 쉽게 받아들이기 어려울 것이다. 게다가 시·도의 의견처럼 그나마 내 소속도 아닌 시·도(시·도지사 및 시·도자치경찰위원회)의 권한이 강해져서 이런저런 간섭을 받으며, 조례로 추가된 사무까지 해야 된다는 점에 반발하여 현장 경찰관들이 ‘노비문서’라는 격앙된 표현을 쓰게 된 것이다.

〈표7-3〉 대한민국시도지사협의회 검토의견 주요내용⁶⁵⁾

1. 실질적인 지역치안서비스 강화를 위해 자치경찰사무의 범위 대폭 확대
 - 김영배의원안은 자치경찰사무들을 열거하고 있으나, 다양한 자치경찰사무를 제약, 자치경찰사무의 분야 외 세부 예시조항들은 삭제 필요
 - 실효성 있는 자치경찰제의 도입·운영을 위해 범죄신고(112) 접수·지령, 지역경찰(지구대·파출소 등) 기획·운영 등의 분야 추가 필요
2. 국가경찰위원회의 관여 배제, 자치경찰의 자율성과 책임성 확대
 - 국가경찰위원회의 심의·의결사항 중 “자치경찰사무의 주요 법령·정책에 관한 사항” 삭제
 - 시·도자치경찰위원회의 사무 중 “국가경찰위원회 심의·조정 요청” 삭제
3. 시·도지사가 지명하는 시·도자치경찰위원회 위원의 수 확대

64) 국가경찰공무원 신분임에도 자치경찰사무를 수행하는 데는, 성폭력·가정폭력·학교폭력 및 공무집행방해 등에 대한 수사와 교통사고 조사권만이 부여된다. 민생치안의 핵심인 강절도, 일반폭력, 사기 등 일반범죄에 대한 수사권은 없다. 이에 대해 현장경찰관들은 “국가경찰의 보조원” 수준이라고 표현하고 있다.

65) 위 토론회 제1발제문 “지방분권 관점에서의 자치경찰제 도입·운영 방안”, 13-14.

- 시·도지사가 자치경찰사무에 관한 실질적 책임주체, 시·도 자율성 확보 필요 → 국가경찰위원회 추천 1명 축소, 시·도지사 지명 2명으로 확대
- 시·도자치경찰위원회, 위원추천위원회 구성·운영 등을 대통령령이 아닌 시·도 조례로 결정 필요
- 4. 자치경찰사무에 관한 재의요구 주체를 「정부조직법」, 「지방자치법」 등에 입각하여 행정안전부장관으로 일원화 필요
 - 향후 「경찰법」, 「경찰공무원법」의 소관 부처를 행정안전부로 전환 필요
- 5. 자치경찰사무의 집행주체인 시·도경찰청장과 경찰서장 임명시 경찰청장으로 하여금 시·도지사와 직접 협의하도록 수정 필요
 - 김영배 의원안에서는 경찰청장이 시·도지사 소속인 시·도자치경찰위원회와 협의토록 규정하고 있으나 수정 필요
- 6. 자치경찰사무 수행에 필요한 인건비·운영비, 지역특성에 적합한 치안정책의 개발·운영에 소용되는 비용 등 일체 국가가 전액 지원 법률화 필요
- 7. 자치경찰 관련 법률에 대한 시·도지사의 의견제출권 보장 필요
- 8. 자치경찰사무를 담당하는 국가경찰공무원에 한해 경무관 이하의 임용권을 시·도지사에게 위임 필요
- 9. 법률안 국회통과 이후 최소 6개월 이상의 준비기간을 거친 후 시행
- 10. 15년 간 자치경찰을 경험한 제주자치경찰제 유지 및 기능·인력 확대

제 5 절 재정

1) 주요내용

김영배 의원안에서는 자치경찰의 재정에 대하여 “국가는 지방자치단체가 이관받은 사무를 원활히 수행할 수 있도록 인력, 장비 등에 소요되는 비용에 대한 재정적 지원을 해야 하며, 필요한 예산은 시·도자치경찰위원회의 심의·의결을 거쳐 시·도지사가 수립”하는 것으로 명시하고 있다. 경찰관들은 자치경찰사무를 수행하더라도 국가공무원의 신분을 유지하는 만큼 인건비 등 대부분의 재정을 국가가 부담하는 형식을 취하고 있는 것이다. 김영배 의원안에는 이 내용 외 재정과 관련된 부분이 없는데, 국가경찰공무원의 신분을 유지한 채 사무만 분리하기 때문에 재정 부분에 대해 다소 단순하게 생각한 게 아닌가 싶다.

2) 검토

일원화 모형에서는 시·도지사가 자치경찰사무의 수행에 필요한 예산에 대하여 수립하고, 국가는 필요한 비용을 지원하게 하고 있다. 시·도지사 소속 시·도자치경찰위원회가 자치경찰사무를 지휘·감독할 수 있는 권한과 책임이 있다는 점에서 자치단체가 자치경찰사무에 대해 예산을 수립하는 것이 타당하다고 볼 수도 있겠지만, 자치단체가 수립한 예산을 국가 예산으로 편성할지, 혹은 각 자치단체의 예산으로 편성할지가 명확하지 않고, 어떠한 방식으로 자치단체에 운영비와 사업비를 지원할지에 대해서도 정해진 바가 없다. 즉, 자치경찰사무의 예산 운용에 대한 구체적인 내용이 전혀 정리되지 않은 상태로, 법조문도 원론적인 내용만 담고 있어서 향후 많은 논의가 필요해 보인다. 그런데, 예산 문제는 매우 민감한 문제를 야기할 수 있는데, 지방공무원과 국가경찰의 봉급체계는 차치하더라도 수당, 복지포인트 등 세부적인 임금체계 및 복지체계가 다른 점이 많기 때문이다. 각 자치단체들도 재정자립도 등에 따라 수당이나 복지포인트와 같은 세부 사항에서 차이가 나는 경우가 있는데, 어차피 지방공무원들은 그 부분에 대해서는 불만이 있더라도 오랜 기간 감수하며 생활해오고 있지만, 그동안 동일한 임금과 복지체계에 익숙해져 있는 국가경찰공무원들은 이 문제에 예민하게 반응할 것이다. 같은 일을 하면서 국가경찰공무원 간 차이가 난다거나, 자치경찰사무를 수행해 주면서 해당 자치단체 공무원과 임금이나 복지 부분에서 차이가 발생한다면 사무, 인사 문제보다도 더욱 심각한 문제가 발생할 수도 있다. 이 문제는 소방의 국가직 전환과 함께 생각하면 쉽게 문제점이 보인다고 할 수 있다. 문재인 정부는 2020년 4월 1일 소방공무원 5만 2,516명을 국가직으로 전환하고 2022년까지 2만명을 증원하기로 하였다. 소방공무원의 국가직 전환을 추진한 이유는 여러 가지가 있지만⁶⁶⁾, 가장 큰 요인은 지방정부의 예산부족으로 인해 필요한 인

력과 장비가 제때 공급되지 못하고, 자치단체별 재정여건에 따라 처우가 제각각이었던 점을 들 수 있다. 결국, 소방공무원의 국가적 전환 요구가 거세졌고, 지방분권이라는 문제인 정부의 정책기조와 엇박자를 이루는 것임에도 비교적 신속하게 추진되었다. 지방정부의 예산부족은 당연히 중앙 정부의 재정지원이 충분하지 않았기 때문이다. 자치경찰사무를 수행하는 국가경찰공무원에 대한 재정적 지원이 얼마나 필요할지는 알 수 없지만, 제도의 도입 목적 중 하나가 코로나19 사태로 인한 재정부족에 대한 비용 절감이기 때문에 최소한에 그칠 것으로 예상된다. 그러나 경찰관들은 국가공무원이라 하더라도 자치경찰사무를 수행한다면 지방공무원과 같은 수준의 처우를 요구할 것이다. 따라서, 국가의 자치단체 예산지원 규모 및 내역, 자치단체별 재정 여건의 차이에 따른 처우 대책 등에 대한 검토가 선행되어야 할 것이다.

예산과 관련하여 한가지 문제를 더 제기한다면, 자치경찰사무로 분류되어 경찰관들이 수행하는 사무와 관련된 세입을 국가와 자치단체 중 어디로 귀속시킬 것인지의 문제이다. 예를 들어, 교통 관련 업무 중 상당 부분을 차지하는 것이 교통범칙금과 과태료 징수이다. 현재는 불법 주·정차 단속에 대하여만 자치단체에 단속권이 위임되어 있고, 그에 따라 징수된 과태료도 자치단체 세입에 포함되고 있다. 그런데, 일원화 모형이 시행되면 교통범칙금과 과태료 징수는 자치경찰사무가 되는데, 업무수행 주체는 ‘자치경찰사무를 수행하는 경찰공무원’인 반면, 범칙금 등의 발급권자는 국가공무원이 분명한 ‘경찰서장’이 되기 때문에 다소 애매해진다. 원래의 취지대로라면 발급권자를 시·도지사 또는 시·도지방경찰위원회 등으로 변경해야 하는데, 이렇게 되면 세입도 국가가 아닌 자치단체로 귀속되는 것이 맞

66) 화재 등 재난 상황 발생 시 관할에 엎매여 초기 출동이 늦어지거나 인근 관할 소방차의 동시 출동이 어려웠고, 자치단체별 재정 여건에 따라 소방 역량에도 차이가 발생하였다. 또한, 고위험과 스트레스, 열악한 근무 환경에 처해 있음에도 소방관들에 대한 처우도 지자체별로 달라 상대적 박탈감이 심했다.

다. 교통범칙금과 과태료만 해도 2019년 기준으로 8,900억원이 넘는다. 교통 외 경범죄 등 기초질서 위반 범칙금과 과태료를 합치면 연간 최소 1조원에 달하는 금액의 세입에 대한 귀속 주체를 결정해야 하는 문제를 간과하고 있는 것이다.

제 6 절 평가기준별 검토

1) 민주성의 달성

일원화 모형도 현 정부 전기의 이원화 모형과 비슷하게 시·도지사가 임명한 시·도자치경찰위원회 중심으로 자치경찰을 운영한다는 점에서 간접적 통제방식을 취했다고 평가할 수 있다. 또한, 주민의 자치경찰에 대한 직접적인 통제 장치는 마련되어 있지 않다는 점에서 민주성 측면이 강한 모형은 아니다. 코로나19로 인한 재정적 어려움 때문에 경찰사무만 일부 자치경찰사무로 분리하는 방식을 취함으로써 경찰공무원의 신분이 국가직으로 유지되기 때문에 주민의 직접 통제제도를 도입하기 어려운 근본적인 한계가 발생할 수밖에 없는 것이다. 다만, 특기할만한 점은 경찰관들의 신분이 국가직으로 유지됨에도 지역주민의 간접 대표로 볼 수 있는 시·도자치경찰위원회에 승진명부 작성권 등 인사, 직접 감사·감찰권(요구 포함), 경찰서장 평가 등 상당히 많은 권한이 부여되어 있는데, 통제가능한 지휘·통솔의 범위 또는 명령통일의 원칙이라는 조직관리의 근본적인 대명제에 부합하는지 여부 혹은 제도가 제대로 작동할 것인지 여부는 미지수라고 할 만큼 판단이 쉽지 않다. 또한, 여러 가지 제도와 권한이 정치적 중립성 문제와도 맞물려 있어, 이 문제는 정치적 중립성 부분에서 다시 검토하기로 한다.

2) 정치적 중립성 확보

일원화 모형에서는 자치경찰사무를 수행하는 국가경찰공무원에 대해 국가경찰사무는 경찰청장의, 자치경찰사무는 시·도자치경찰위원회의, 수사사무에 대해서는 국가수사본부장의 지휘·감독을 각각 받도록 함으로써, 각 사무별로 분리된 지휘·감독 형식을 취하고 있다. 한편, 자치경찰사무에 대해 시·도지사의 강력한 권한과 그로 인한 경찰권 전횡을 방지하기 위해 합의제 행정기관인 시·도자치경찰위원회를 설립하도록 하고 있는데, 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행한다. 시·도자치경찰위원회의 위원은 위원장 1명을 포함한 총 7명으로 하되, 위원장과 1명의 상임위원은 상임으로 하고, 나머지 5명의 위원은 비상임으로 한다. 위원에 대해서는 시·도지사가 1명을 직접 지명하고, 시·도의회가 2명, 시·도자치경찰위원회(위원회추천위원회)가 2명, 국가경찰위원회가 2명을 각각 추천하도록 하고 있다. 이 때, 위원장과 상임위원은 지방자치단체 공무원의 신분을 갖는다.

정치적 중립 및 자치경찰의 원활한 업무수행을 위한 시·도자치경찰위원회의 소관 사무는 “자치경찰사무에 관한 목표의 수립 및 평가, 자치경찰사무에 관한 주요정책 및 운영지침, 자치경찰사무 담당 공무원의 임용·평가 및 인사위원회 운영, 시책 수립, 감사 및 감사 의뢰, 감찰 및 감찰 요구, 징계요구, 고충심사⁶⁷⁾, 규칙의 제·개정 또는 폐지, 국가경찰사무와 자치경찰사무의 협력·조정과 관련한 협의 등”으로 규정되어 있다.

시도지사 및 시도자치경찰위원회의 권한을 정리하면 다음 표와 같다.

〈표7-4〉 시도지사 및 시도자치경찰위원회의 권한

| 구 분 | 주요권한 |
|-------|---|
| 시·도지사 | 위원회 구성 ▶ 위원 7인 임명권, 7인 중 1인은 단독 지명권 ▶ 위원장 및 상임위원 임명권 - 상임위원은 시·도자치경찰위원회 의결 후 위원장 제청 필요 |

67) 경찰법 개정안 제24조, 위 일원화 모형 인사 부분에서 검토하였다.

| | | |
|----------|-----|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> ※ 위원장 및 상임 위원 1명은 지방자치단체 공무원으로 함 • 자치경찰위원회 위원추천위원회 설치·구성권 |
| 인사 | | <ul style="list-style-type: none"> • 대통령령에서 위임받는 경찰공무원 임용권 일부(미정) <ul style="list-style-type: none"> - 시·도자치경찰위원회, 시·도경찰청장에게 재위임 가능 |
| 조직 | | <ul style="list-style-type: none"> • 시·도자치경찰위원회 사무기구 조직권 |
| 예산 | | <ul style="list-style-type: none"> • 자치경찰사무 수행에 필요한 예산 수립권 - 자치경찰위원회가 경찰청장 의견을 들어 심의·의결 필요 |
| 위원회 회의 | | <ul style="list-style-type: none"> • 의제 발안권 및 임시회의 개최 요구권 • 자치경찰위원회 의결에 대한 재의 요구권 |
| | 위원장 | <ul style="list-style-type: none"> • 시·도경찰청장 임용에 대해 경찰청장과 협의권 • 자치경찰위원회 상임위원 제청권 • 의제 발안권 및 임시회의 개최 요구권 • 경찰청장의 부당한 비상사태 지휘·명령에 대한 중단 요청권 • 자치경찰사무(수사사무 제외)에 대한 시·도 경찰청장 지휘·감독권 <ul style="list-style-type: none"> - 감사·감사의뢰, 주요 비위사건 감찰·감찰요구, 징계요구, 고충심사, 중요 사건·사고 및 현안 점검 |
| 자치경찰 위원회 | | <ul style="list-style-type: none"> • 자치경찰사무 담당 공무원 임용권(인사위원회 운용) <ul style="list-style-type: none"> - 대통령령에 따라 시·도지사로부터 재위임받아 행사 가능 • 자치경찰사무 목표수립 및 평가권 <ul style="list-style-type: none"> - 경찰서장의 사무수행 평가결과를 경찰청장에게 정기 통보 • 자치경찰사무 예산·인력·장비·통신 주요정책 등 심의·의결권 • 자치경찰사무에 관한 규칙 제정·개정·폐지권 • 국가·자치경찰사무 및 지방·치안해정에 대한 협의·조정권 • 국가경찰위원회에 대한 심의·조정 요청권 |

시·도자치경찰위원회는 자치경찰제 시행의 전제조건이라고 할 수 있을 만큼 중요한 의미를 갖고 있다. 일반적으로 국가경찰과 자치경찰을 두고, 경찰권을 대통령을 중심으로 하는 중앙정부가 행사할 것인가, 시·도지사를 중심으로 하는 지방정부가 행사할 것인가로 단순화시켜 생각하지만 자치경찰제는 기본 전제가 경찰의 민주적 운영을 그 이념적 기반으로 삼기 때문에 경찰권을 시·도지사에게 행사할 수 있도록 하는 것은 자치경찰제의 이념적 전제를 송두리째 흔들 수 있는 문제이다. 따라서, 시·도지사에게 과도한 경찰권을 부여하지 않으면서 지역의 치안문제에 효과적으로 대응할 수 있는 관리 감독 체계가 필수적인데, 이를 위해서는 시·도지사에게 과도하게 종속되지 않는 독립적인 위원회의 구성과 운영이 반드시 필요하다. 이런 점에서 이번 일원화 모형은 시·도자치경찰위원회의 구성과 관련하여 시·도지사가 과도한 영향력을 행사할 수 있다는 우려가 제기될 수 있다.⁶⁸⁾ 아울러, 위원장과 1명의 상임위원이 지

방자치단체 소속의 공무원이 되도록 한 부분도 시·도지사의 위원회에 대한 영향력을 강화시킬 수 있는 요인이 될 수 있다. 이에 반해 시·도지사협의회(위토론회 발제자 윤태웅)에서는 오히려 “시·도지사가 자치경찰사무에 관한 실질적 책임주체이고 시·도의 자율성 확보가 필요하므로, 국가경찰위원회 추천 몫의 1명 축소 및 시·도지사 지명 몫의 1명 확대가 요구된다. 아울러, 자치경찰사무에 대한 자율성과 책임성 확보 등을 위하여 시·도지사 소속의 시·도자치경찰위원회와 위원추천위원회 구성·운영 등을 대통령령이 아닌 시·도 조례로 결정하도록 해야 할 것이다.”는 의견을 제시하고 있다. 따라서, 시·도자치경찰위원회의 위원을 구성하는데 있어 보다 객관성과 합리성을 제고하는 방안을 검토할 필요가 있어 보인다. 한편, 국가와 시·도자치경찰위원회 위원 구성은 다양하게 하여 경찰사무를 민주적으로 통제하려는 취지의 달성을 위해 위원에게 여러 자격요건을 부여하였으나, 국가와 시·도경찰위원회 혹은 국가수사본부장의 자격요건을 모두 달리하고 있는 점도 다소 의아한데, 이 내용이 자치경찰제의 궁극적인 부분은 아니지만 사회 각 분야의 보다 다양한 영역의 인사에게 문호를 개방할 필요가 있다는 점도 고려할 필요가 있을 것이다.

그밖에 위원회 사무 중 몇 가지 중요한 부분이 있는데, “자치경찰사무에 관련된 중요사건·사고 및 현안의 점검, 자치경찰사무에 관한 규칙의 제정·개정 또는 폐지, 국가경찰사무·자치경찰사무의 협력·조정과 관련하여 경찰청장과의 협의, 국가경찰위원회에 대한 심의·조정 요청”을 사무로 정하고 있는 부분이다. 중요사건·사고 및 현안을 위원회가 직접 점검할 수 있는 권한의 경우 지역 정치인이나 기타 유력 인사와의 연관성이 있는 사건·사고에 대한 직접적 관여가 가능하다는 맹점이 있고, 자치경찰사무에 관한 규칙을 각 시·도자치경찰위원회가 법률이나 대통령령에서 위임하는 한도나 기준 없이 제·개정, 폐지할 수 있도록 하는 것도 자치경찰에 대한 민주

68) 위 경찰청 자치경찰추진단 검토의견. p.14. “시·도자치경찰위원회 위원장 포함 7명 중 시·도의회 추천 2명, 시·도자치경찰위원회 위원추천위원회 추천 2명, 시·도지사 지명 1명 등 총 5명이 시·도지사의 직·간접 영향력 하에 구성(경찰법 개정안 제20조 제1항 참조)된다는 점에서, 22.5%에 달하는 현장 경찰관들이 ‘위원회의 과도한 권한 및 중립성 우려’를 표하고 있다.”

적 통제장치라고 보기에는 과도한 권한의 부여로 보인다. 국가경찰사무·자치경찰사무의 협력·조정과 관련하여 경찰청장과 협의 부분도 법률에서 정하고 다시 대통령령으로, 또다시 시·도조례로 정하도록 해 놓고⁶⁹⁾ 이를 시·도자치경찰위원회에 경찰청장과 협의할 권한을 부여한 것은 자치경찰사무의 무한정 확대를 가져올 수 있다는 해석이 가능해 적절한 수정이 필요해 보인다. 국가경찰위원회에 대한 심의·조정 요청 규정의 경우 심의·조정의 의미 자체가 불분명한데, 이 역시 민주적 통제장치라기보다는 불필요한 자치경찰사무의 확대 또는 국가경찰에 대한 압박의 수단으로 해석될 여지가 있다. 결국, 일원화 모형에서는 시·도지사나 시·도자치경찰위원회의 권한이 너무 막강해서 국가경찰이 중앙정부의 눈치를 보며 정치적 중립성이 보장되지 않았던 것 이상으로 지방의 유력 정치인들에 의해 정치적 중립성이 심각하게 훼손될 여지가 있다고 생각한다.

3) 분권화의 달성

일원화 모형은 사실 세계적으로 유례를 찾아보기 힘들어 분권성을 논하기도 쉽지 않다. 먼저, 광역자치단체에 자치경찰사무에 대한 부분만 주어졌기 때문에 이것이 과연 권한이 주어진 것이라고 말할 수 있을지 의문이다. 또한, 광역자치단체에만 자치경찰권이 주어지고 기초자치단체에는 자치경찰에 대한 권한이 주어지지 않았으니 더더욱 분권의 이념에 충실한 것은 아니라고 할 수 있다. 자치경찰에 관한 권한이 주어진 광역자치단체 입장에서도 엄밀하게 말하자면 자치단체의 인력이나 예산이 특별히 늘어나는 것도 아니고, 기존 국가경찰이 수행하던 사무를 떠안는 것으로 해석한다면 분권이 아니라 부담만 늘어난 것으로 해석할 수도 있기 때문이다. 국가에서 얼마나 예산지원을 해줄지, 인사권과 감사·감찰권이 일부 있지

69) 경찰법 개정안 제4조

만, 일원화 모형에 극히 부정적 입장인 국가경찰들이 소극적으로 업무에 임할 때 이 제도들이 제대로 작동할지도 의문인 상황에서 자치경찰의 이념인 분권화를 실현할 수 있는 제도라고 평가하기에는 다소 무리가 아닌가 싶다. 반대로, 제도 시행 과정에서 시·도지사에게 부여된 권한이 강력하게 작용하여 경찰권의 종속화가 이뤄진다면 중앙정부에 예속된 경찰권 비대화 문제를 해결하기 위한 자치경찰제가 경찰권의 종속 대상만 옮겨질 뿐이라는 비판에 직면할 수 있다. 이는 분권화도 민주성과 정치적 중립성의 문제와 직접적으로 연결되어 있기 때문이다. 이런 측면에서 보면, 시·도지사 입장에서는 경찰권의 분권화를 이룬 것으로 받아들일 수 있는 반면, 기초자치단체 입장에서는 중앙정부보다 더 눈치를 봐야 하는 시·도 단위에 강력한 경찰권이 부여⁷⁰⁾되기 때문에 국가경찰제보다 낌끄러울 수 있어 진정한 의미의 분권화 실현으로 보기에는 어렵다고 생각한다.

4) 효율성의 추구

일원화 모형은 어쩌면 효율성 측면에서는 어느 모형보다도 우수할지도 모른다. 일단, 경찰관들이 모두 국가직이기 때문에 마음만 먹으면 국가경찰사무 부서에서 자치경찰사무 부서로 혹은 그 반대로 인사이동을 할 수 있기 때문이다. 즉, 같은 국가경찰이라는 테두리에 있는 동질성으로 인해 다른 자치경찰 모형이나 제주자치경찰제와 같은 비효율성이 발생할 가능성성이 대폭 줄어들 수 있다. 국가적 혹은 광역적 사건·사고의 대응에 경찰청장의 지휘·감독권이 발동될 수 있어 더더욱 효율적 대응이 가능해 보인다. 그런데, 국가수사본부의 신설을 통한 수사경찰사무의 분리는 효율성 측면에서 문제를 야기할 수 있다. 국가경찰사무와 자치경찰사무의 경우 주로 행정경찰과 일부의 수사권에 불과하기 때문에 큰 마찰이 없을 수 있는데, 수사경찰사무는 차

70) 경찰서장에 대한 평가권한은 시·도지사에게 매우 강력한 무기가 될 수 있다.

원이 다르다. 예를 들어, 수사사무인 절도 사건이 발생했을 때 이는 자치경찰 사무를 수행하는 경찰관들 입장에서는 현장성이 있는 사건을 제외하고는 초동조치와 발생보고서 작성을 통한 수사부서 인계로 마무리하게 된다. 이는 현 국가경찰체제에서도 마찬가지이지만, 수사와 검거에 대한 열의 아니 그보다 더 근본적으로 수사와 검거에 대한 사무범위에 대한 인식의 문제가 발생하게 된다. 이때 자치경찰관 입장에서 수사사무는 ‘나의 업무’가 아니기 때문에 ‘수사경찰관의 사무’에 대한 보조 업무만 하면 된다고 생각할 수 있는 것이다. 현장성이 없더라도 cctv를 분석해서 추적하거나 순찰 중이라도 관련 수사업무를 병행하며 검거하겠다는 의지가 없으면 그 피해는 국민에게 돌아간다. 현장 경찰관들이 말하는 ‘한지붕 세가족’과 같은 비판은 지휘·통솔의 원칙이 깨질 때 쉽게 발생할 수 있는 기능 간 협업체계가 붕괴되거나, 애매한 업무와 그로 인한 갈등의 조정이 곤란해질 수 있음을 직관적으로 느꼈기 때문에 나온 것 이 아닐까 생각한다. 결국, 원론적으로는 다른 모형들에 비해 효율성 측면이 우수하다고 볼 수 있지만, 다른 모형들과 다른 국가수사본부의 신설을 통한 수사사무의 분리는 또 다른 비효율 문제를 야기할 수 있다.

제 8 장 결 론

제 1 절 결론 및 제언

이상으로 주요 선진국의 자치경찰제와 우리나라 역대 정부에서 도입을 시도한 자치경찰모형, 제주자치경찰제 검토를 토대로 현 정부에서 추진 중인 자치경찰제 일원화 모형에 대하여 분석해 보았다. 그러나, 일원화 모형에 대하여 보다 정밀하게 분석하기에는 현재 국회에서 논의 중인 김영배 의원안의 내용이 한 국가의 경찰제도를 통째로 바꾸기에는 다소 부족한 면이 있고, 중요쟁점과 평가기준을 토대로 한 분석틀도 자치경찰제에 대하여 완벽하게 분석하기에는 한계가 분명하다. 특히, 비판적 접근이지만, 이 연구는 기본적으로 자치경찰제 도입을 전제로 한 것이기 때문에 국가경찰제와의 장단점을 충분히 비교분석하지 못했고, 해외 사례 분석도 다소 부족하다. 학계의 논문들과 경찰청과 시·도지사협의회, 현장 경찰관들의 의견, 국회의 법률안 검토보고서 등은 검토하였으나, 정작 경찰권의 수혜 대상자이자 감시권자인 국민들의 여론조사 결과 등 의견은 자료의 부족으로 충분히 다루지 못했다. 일원화 모형의 법제화가 성공하여 실제 도입될지는 현재의 국회상황이 어수선해 예측이 쉽지 않지만, 최근 야당에서도 김영배 의원안을 일부 수정한 내용의 개정안을 제출⁷¹⁾하였기 때문에 여야의 의견이 좁혀져 통과될 가능성이 낮지 않다고 생각된다. 따라서, 이 연구를 진행하면서 느낀 소회와 정책적 제언을 끝으로 이 연구를 마무리짓고자 한다.

먼저, 일원화 모형에 대한 연구를 진행하며 가장 아쉽게 느낀 부분이다.

중요한 국가 정책이 성공하려면 사전에 면밀한 조사와 연구를 통하여 그 정책에 대한 실행가능성, 효율성, 타당성, 정책 수용성 등의 검토를 거치고 그와 함께 정책의 직접 수혜 대상자인 국민들에게 충분히 알리는 과정을 거쳐야

71) 2020년 11월 18일자로 국민의힘 소속 서범수 의원이 대표발의한 경찰법·경찰공무원법 개정안이 제출되었다.

한다. 한 국가의 경찰제도는 대부분 그 나라의 발전과정, 즉 오랜 역사적 전통에서 비롯된다. 따라서, 다소 불합리하거나 비효율적인 제도가 있다 하더라도 그 연원을 거슬러 올라가 보면 고개가 끄덕여지는 경우가 많다. 우리나라의 경우 일제 강점기 시대 일제 앞잡이 순사의 이미지와 권위주의 정권에 편승한 비민주적, 폭력적 이미지와 함께 부당하더라도 명령에 따라 일사분란하게 움직이는 권력 순응적 이미지가 강해 민주화가 진행되면서 그러한 권력 지향적 조직의 민주적 통제를 위해서는 국가경찰보다는 자치경찰제가 보다 어울린다는 주장이 많이 제기되어 왔다. 다만, 자치경찰제라는 방향에 대해서는 수많은 학자들과 많은 국민들이 찬성하는 입장이라 하더라도 구체적인 시행 모형에 대해서는 의견이 엇갈리거나 막연하게 생각하는 경우가 많은데, 이 번에 논의 중인 일원화 모형의 경우 그러한 혼란을 더욱 커지게 할 수 있는 요인들이 많다.

우선, 의사결정 과정에서 직접 당사자인 경찰과 국민들의 의견을 수렴하지 않았다. 물론 정책을 만드는데 항상 민주적 절차를 거쳐야만 하는 것은 아니다. 그러나, 문재인 정부 전반기 동안 논의해 왔고, 상당히 구체적인 방안까지 마련하여 법제화를 시도했던 제도의 방향을 완전히 바꾸려면, 최소한의 의견 수렴 절차를 거치는 것이 좋지 않았을까 하는 아쉬움이 든다. 특히, 이원화 모형을 폐기하고 일원화 모형을 새로 정립하는데 겨우 한 달여밖에 걸리지 않아 경찰제도라는 중요한 정책을 수립한 기간치고는 너무 짧아 졸속으로 만들어진 모형이라는 비난의 빌미를 제공하였다. 국민들에게 제공하는 치안서비스에 큰 변화가 생긴다는 점을 감안하면, 이 모형의 자치경찰제가 시행되면, 특히 국가경찰제와 비교해서 지역 주민들에게 어떤 점이 좋은지에 대한 설명이 있어야 하는데, 기존에 나름대로 많이 접해본 이원화 모형에 비해 장점이 무엇이기에 이렇게 갑자기 방향을 전환한 것인지 많은 이들이 어리둥절해 하는 것에 비해 코로나19로 인한 재정 여건을 감안한 것이라는 설명 외 일원화 모형에 대해 제대로 알려진 것이 너무 없어 국민 입장에서는 아쉬움이 많을

수밖에 없다. 또한, 제도의 시행으로 인해 직접 사무의 범위와 업무수행을 위한 권한이 변화하고 향후 어떤 식으로든 신분에 있어서도 변화의 가능성 있는 경찰관들이나 대상 업무를 수행해야 하는 자치단체 측의 의견을 수렴하지 않은 부분도 크게 아쉬운 부분이다. 사실 그간의 연구를 보면 우리나라 국민들은 물론 경찰관들도 대체적으로 자치경찰제 도입에 크게 반대하지 않고 오히려 도입에 찬성하는 의견들이 많은 것 같다(이상열·남재성, 2018: 남재성, 2010)⁷²⁾. 하지만, 이는 그간의 정부들이 대부분 이원화 모형을 통해 광역 단위든 자치단위든 국가경찰과 자치경찰이 동시에 존재하면서 자치경찰은 주민친화적 치안정책을 수행하는 방식이라는 점을 홍보해 왔기 때문에 그런 것으로 보일 뿐 이번 일원화 모형에 대해서는 전술한 바와 같이 현장 경찰관들은 ‘노비문서’라는 표현을 쓸 만큼 격앙된 반응을 보이고 있고, 인터넷 포털 등의 자치경찰 관련 뉴스의 댓글들은 대부분 왜 하는지 모르겠다는 부정적 의견이 많아⁷³⁾ 실제 국민들의 의견이 어떠한지 시간이 다소 걸리더라도 최소한의 여론조사를 거치는 것이 필요해 보인다.

다음으로, 정치적 목적을 위해 준비가 부족한 자치경찰제 시행을 강행한다는 의구심을 일으키고 있다. 공공연하게 알려진 바와 같이 문재인 정부의 자치경찰제 시행은 분권화의 달성, 경찰의 민주성과 정치적 중립성 확보와 지방 자치제 완성의 측면도 있지만, 그보다는 경찰과 검찰의 수사권 조정, 국내정보를 맡으며 정권의 하수인 역할을 해 온 국정원의 업무 영역 축소와 그로 인해 비대해진 경찰권의 분산, 정권에 충성해 온 정보경찰의 개혁 등과 같이 권력기관 개혁·개편의 일환으로 추진해 온 측면이 강하다. 자치경찰제 도입은 문재인 대통령의 대선후보 시절 공약사항이며, 문재인 정부의 지방분권과 균형발전 방안을 위한 밑그림 중 하나이다. 따라서, 권력기관 개편이라는 측면

72) 우리나라 경찰제도의 바람직한 운영 형태에 대해 국민들은 ‘국가경찰과 자치경찰 이원화’와 ‘완전한 자치경찰로 전환’ 견해가 각각 58.2%와 14.5%로 나타나 찬성의견이 72.7%에 달했고, 경찰관들도 대체로 필요하다는 견해와 매우 필요하다는 견해가 각각 35.9%와 22.6%(합계 58.5%)로 나타나, 일반 국민들과 경찰관 모두 자치경찰제의 도입에 대해서는 공감하는 것으로 볼 수 있다.

73) 댓글이 실제 여론을 반영하는지는 알 수 없기 때문에 그 자체가 큰 의미가 있는 것은 아니다.

에 지나치게 방점을 둔 상태로, 코로나19 상황 하에서 개혁을 완수하기 위해 다소 완성도가 떨어지는 방안을 급하게 마련한 것이 아닌지 의심스럽다. 그런데, 일원화 모형의 자치경찰제 도입은 권력기관 개편의 완성 측면에서도 심각한 문제를 야기할 수 있다. 즉, 국가경찰을 국가수사본부와 행정경찰로 나누고 행정경찰을 다시 국가사무와 자치사무를 수행하는 경찰로 나누면서 실제로는 경찰이 3분 되는 형식인데, 이는 수사기관이 ‘공수처’와 형사소송법 개정으로 축소된 수사권을 갖게 되는 ‘검찰’, 경찰의 ‘국가수사본부’로 3분 되는 것과 함께 생각해 볼 문제가 된다. 즉, 경찰의 비대화는 이런 식으로 막고, 1차적 수사권을 갖게 된 경찰 및 다른 수사기관의 균형은 또 이런 식으로 이루겠다는 그림인데, 실질적인 수사의 97~98%를 경찰에서 하고 있는 현실을 고려하면 앞으로 정부가 수사기관 3곳을 모두 장악하기 쉬워져 결국은 어정쩡한 자치경찰에 수사기관의 국가종속화만 심화될 수 있다. 분권의 이념에 입각한 자치경찰제 시행을 주장하면서 경찰의 핵심인 수사권은 모두 국가에서 틀어쥐는 형태는 논리적으로 맞지 않는다고 생각된다.

결론적으로, 일원화 모형은 자치경찰제 도입의 마중물 역할 그 이상도 이하도 아니라고 본다. 즉, 이 모형의 도입은 자치경찰제 시행을 위한 출발점으로 써, 재정적 압박을 받는 코로나 시대에 어쩔 수 없는 선택이라는 점을 감안하더라도, 현행 국가경찰제를 폐지하겠다는 신호로만 활용해야 한다는 것이다. 그렇다면 오히려 일원화 모형은 시급히 버려야 한다. 세계 어느 나라에서도 찾아볼 수 없는 기형적 형태의 일원화 모형은 많은 단점들을 갖고 있고 따라서, 일원화 모형을 오래 유지하면 할수록 그 단점들이 부각되고 불만의 목소리가 커져 자치경찰제 도입 자체에 부정적인 의견들이 많아질 수 있다. 자치경찰제를 시행할 것이라면 이 모형은 자치경찰제 시행을 위한 수단적 방안으로만 활용하고 하루라도 빨리 조직, 인사, 사무, 재정 측면을 민주성, 정치적 중립성, 분권성, 효율성 측면 혹은 그 외 지방자치와 자치경찰의 이념에 맞게 분석하여 설계한 이원화 모형으로 대체할 것을 제안한다.

제 2 절 한계 및 향후과제

이 연구를 마무리 지을 무렵인 2020년 12월 9일 국회에서 경찰법 및 경찰 공무원법 개정안이 통과되었다. 내용은 정부안으로 볼 수 있는 김영배 의원안과 야당 의견인 서범수 의원안을 절충한 것으로 보이는데, 이 연구에서 지금 까지 검토한 김영배 의원안과 가장 달라진 점은 자치경찰사무 부분에서 경찰청과 현장경찰관들의 의견을 반영하여 원래 자치단체 사무라고 볼 수 있는 내용들이 삭제된 점, 시·도자치경찰위원회의 권한 중 직접 감찰권이 삭제된 점, 제주특별자치경찰제도를 폐지하지 않고 유지하되, 제주특별도지사 소속 하에 있던 것을 다른 시·도와 같이 자치경찰위원회 소속으로 변경한 점 정도가 되겠다.

시간적인 제한 등으로 이 연구에서는 서론에서 밝힌 바와 같이 정부안으로 볼 수 있는 김영배 의원안을 중심으로 검토하는 것으로 마무리를 지었고, 안타깝게도 최종적인 경찰법 개정안의 내용을 다루지 못하였다. 그러나, 최종안의 내용이 일원화 모형이라는 큰 틀의 변화가 아니라, 사무와 인사 등 세부적인 부분에서 일부 수정한 정도이기 때문에 이 연구의 명백한 한계에도 불구하고 의미가 퇴색되기는 할지언정 없어지는 것은 아닐 것이다. 향후 우리나라 실정에 적합한 자치경찰제 연구가 보다 활발하게 전개되기를 기대한다.

참 고 문 헌

국내문헌

- 김상호. (2019). 자치경찰제도 도입에 대한 시민태도 영향요인 분석. 『치안정책 연구』 제33권(3).
- 김성호. (2012). 국가경찰 재구조화에 관한 실증연구: 자치경찰제 도입을 중심으로. 『GRI(경기연구원) 연구논총』 제14권(2), 117.
- 김성희. (2019). 광역자치경찰제의 정착방안에 관한 연구: 제주자치경찰의 사무확대에 대한 시사점을 중심으로. 『한국경호경비학회』 제59호.
- 김원중. (2020). 자치경찰제도 도입 방안 전면적 재검토 방향 제시. 『토지공법연구』 제90집.
- 김재정. (2015). 우리나라 자치경찰의 역할정립방안에 관한 연구: 제주자치경찰을 중심으로. 『고려대학교 행정대학원』 석사학위논문, 65-66.
- 김학경·이성기. (2012). 영국지방자치경찰의 새로운 패러다임: 2011 경찰개혁 및 사회책임법과 국립범죄청을 중심으로. 『경찰학연구』 제12권(1), 160.
- 김형만·신현기 외. (2007). 『비교경찰제도론』. 파주: 법문사.
- 남재성. (2010). 자치경찰제에 대한 일선 국가경찰관들의 인식: 서울지역 경찰관을 중심으로. 『경찰학논총』 제5권(2), 401.
- 박규하. (2005). 경찰의 개념과 종류. 『외법논집』 제20권, 103-104.
- 박여종. (2008). 바람직한 한국형 자치경찰제도의 방향. 『자치경찰연구』 제1권(1), 83.
- 박종두. (2008). 한국의 자치경찰제 도입방안에 관한 연구. 『연세대학교 행정대학원』 석사논문, 106.
- 박준휘. (2018). 자치경찰제 도입 반대에 대한 소고. 『한국경찰학회보』 제72권.
- 신원부. (2020). 자치경찰 도입에 따른 소요 비용 추정에 관한 연구: 경기도

- 를 중심으로, 『한국경찰연구』, 제19권(1).
- 신현기. (2010). 자치경찰제 모형의 다양성과 제주자치경찰제의 특성에 관한 연구. 『한국자치경찰학회 자치경찰연구』 제3권(2), 66-67.
- 신현기. (2013). 특별사법경찰 교육훈련제도의 개선방안에 관한 연구. 『한국 경찰연구』 제12권(1), 43-44.
- 안성훈. (2018). 주요 국가 자치경찰제 운영현황 비교분석: 견제·통제 방안을 중심으로, 『형사정책연구원 연구총서』, 제8권(1).
- 양영철. (2015). 역대 정부의 자치경찰도입 정책 추진과 정책적 함의 관한 연구. 『한국경찰연구』 제14권(1).
- 양영철. (2013). 박근혜 정부의 자치경찰 도입모델에 관한 연구: 제주자치경찰 운영 쟁점을 중심으로, 『한국지방자치학회보』, 제25권(2).
- 양영철. (2008). 『자치경찰론』. 서울: 대영문화사.
- 양영철. (2005). 참여정부의 자치경찰 창설과 운영방안. 『한국사회와 행정연구』 제15권(4), 350-351.
- 오승은. (2017). 일본의 통합형 경찰제도에 관한 연구. 『한국지방자치학회 보』 제29권(3).
- 윤태웅·신용식. (2018). 자치경찰제 도입방안에 관한 연구: 전국 시도 의견을 중심으로. 『지역정책연구(충북연)』 제29권(1).
- 원소연·홍의표. (2012). 자치경찰제 도입을 위한 주요쟁점분석과 시사점. 『인문사회과학연구』 제36집.
- 원소연·홍의표·권영호·이성용. (2011). 광역자치경찰과 기초자치경찰제에 대한 입법평가: 제주자치경찰제의 사례와 독일 경찰법제의 연구를 중심으로, 『입법평가 연구』 제17권(13), 45.
- 이상열·남재성. (2018). 자치경찰제 도입에 관한 시민 인식태도 연구. 『한국 치안행정논집』 제15권(1), 194.
- 이상훈. (2019). 한국 자치경찰제의 도입 모형: 정부안(홍의표의원 대표발의 안) 검토를 중심으로. 『한국경찰학회보』 제21권(2), 56-57.
- 이한재. (2019). 자치경찰제도 도입 방안에 관한 연구. 『전북대학교 행정대학

원』 석사학위논문.

- 이훈재. (2018). 참여정부의 자치경찰법안과 문재인정부 자치경찰 도입안의 주요쟁점 심층비교분석. 『한국경찰연구학회』 제17권(3), 176-178.
- 이영남. (2008). 제주자치경찰제도의 정착화방안. 『한국경찰연구』 제6권(2), 165.
- 정세종·주재진·김도우. (2017). 한국 자치경찰제 성과평가와 자치경찰법안 개선방안. 『2017년도 국회사무처 연구용역보고서』, 27.
- 조성택·김동현. (2008). 자치경찰제 도입방안의 분석과 전망. 『자치경찰연구』 제1권(1), 111.
- 조성택. (2005). 한국의 자치경찰제 모형에 관한 이론적 탐색. 『한국경찰학회 보』 (9), 212.
- 채서일·김주영. (2018). 『사회과학조사방법론』. 비엔엠북스.
- 최종술. (2019). 외국 자치경찰제의 특징과 시사점: 영국, 일본, 미국을 중심으로. 『한국지방정부학회 2019년도 추계학술대회 논문집』.
- 최영출. (2013). 지방분권 수준과 영향요인 관계 분석: 재정적 분권을 중심으로. 『지방정부연구』 제17권(2), 370.
- 최진학. (2005). 자치경찰제도의 도입방안에 관한 연구. 『국가정책연구』 제19권(1).
- 최천근. (2014). 자치경찰 사무범위 조사 및 재원 확보 방안 연구, 『한국지방자치학회 연구용역보고서』.
- 최천근. (2018). 외국의 자치경찰제와 우리에게 주는 의미, 「자치발전」, 2018(5), 30-39.
- 최천근. (2018). 광역자치경찰제도의 주요 쟁점, 「지방행정」, 제67권(778), 32-25.
- 황문규. (2016). 자치경찰제 도입과 수사권조정의 상관관계에 대한 연구. 『한국민간경비학회보』 제15권(1), 155.

기타 자료들

경찰청. (2020). 자치경찰제 추진 경과 및 법안 검토의견. 경찰청 자치경찰추진단 2020. 10.

국회 행정안전위원회. (2020). 경찰법·경찰공무원법 전부개정법률안 검토보고 2020. 9.

서울시·서울관광재단. (2019). 2019년 서울시 외래관광객 실태조사 결과 2019. 6. 29.

제주자치경찰단. <http://www.jeju.go.kr/jmp>. 『제주특별자치도 입장문』 2020. 8. 10.

『합리적 자치경찰제 도입방안 제주토론회』 발표자료. 2020. 10.

행정자치부 자치경찰제 실무추진단(2008). 자치경찰제 추진 중간보고서 이명박 정부 국정백서(<http://president.leemyungbak.pa.go.kr/>).

ABSTRACT

A Study on the Model of the Uniformized Municipal Police System

Park, Chul-Gyun

Major in Public Administration

Dept. of Public Administration and
Urban Policy

The Graduate School

Hansung University

Covid-19, which swept the world in 2020, has completely changed Korea's political, economic, and social landscape. In the aftermath, the introduction of the municipal police system, which had been set up as a dualization model for metropolitan cities and provinces after countless discussions, also turned sharply to a "uniformized model" that keeps the national police system separate only. The uniformized model is not a system that has been heavily studied academically or benchmarked in successful cases in other countries, but rather a model of Korea's own municipal police system that was newly created in consideration of financial shortages caused by Covid-19. At least, it was discussed and announced by a small number of party and government officials in a short period of about a month, so it cannot be said to be a method with a high degree of perfection. Therefore, this study reviews and analyzes the four main issues of organization, personnel, office, and finance of the municipal police system, which have been discussed in Korea, as well as the current four criteria for achieving political

neutrality, decentralization, and efficiency. For this purpose, the position of the National Police Agency and the Provincial Governor's Council on the uniformized model, the opinions of the field police officers, review reports of members of the National Assembly's Public Administration and Security Committee, and discussion materials were widely used.

First, the results of the review by major issues for the uniformized model are as follows.

First, the uniformized model will combine national and local police affairs at the existing national police organization, the local police agency, the police station, and the police station. In other words, the current national police organization system should be maintained, but the national police affairs should be divided into municipal police affairs, and the municipal and provincial police commission, an agreement-making administrative body belonging to the city and provincial governors, will be established to direct and supervise local police affairs. On top of that, a new national investigation headquarters will be established, which will divide police affairs into national police affairs, municipal police affairs, and investigative affairs, and have a three-minute command system of the police chief (the National Police Commission), city and provincial police commission and head of the National Investigation headquarters. It is questionable whether this three-minute system will work properly in police organizations where the principle of uniformization of orders is important.

Second, police officers maintain their status as public officials and divide the affairs of the state and the municipal police. The municipal and provincial police committees must be given personnel rights to conduct and communicate with police officers of state status, so they can exercise some authority related to personnel affairs. However, too much authority, such as audit and audit requests, inspection and inspection requests, and the right to request disciplinary action, is being criticized for causing local police to become subordinate to the city and province.

Third, the controversy over the office aspect is the most serious, unlike other models, police officers who maintain national status have added safety management related to multi-collection events such as public office expenses and regional festivals. The ideology and fundamental purpose of the municipal police system is to provide security services that are close to the lives of residents with municipal responsibility and authority as the center of the local government. Therefore, fierce controversy continues over the office sector between those who oppose the field police officers and those who support the council of city and

provincial governors.

Fourth, the uniformized model shall be established by the city and provincial governors for the budget necessary for the performance of municipal police affairs, and the state shall subsidize necessary expenses. However, it is not clear whether the budget established by the local government will be drawn up into the national budget or each local government's budget, and no details on how to support the local government's operational and project costs have been set, so much discussion is needed in the future.

Next, the results of the analysis on the four assessment criteria, including democracy, are as follows.

First, it takes an indirect control method in that it operates municipal police around the municipal and provincial police committees appointed by the city and provincial governors, and it is not a strong model for democracy in that there is no direct control over the residents' municipal police. This stems from the fundamental limitation that police officers' status is maintained as state jobs because they have taken a way of separating only police affairs into some municipal police affairs due to financial difficulties caused by Covid-19.

Second, the municipal and provincial police commission, an administrative body of the agreement system, is required to independently perform the duties belonging to the municipal police to prevent the strong authority of the city and provincial governors and thereby the police authority. However, while there are concerns that the city and provincial governors may exert excessive influence on the composition of municipal and provincial municipal police committees, which are key to securing political neutrality, the council of city and provincial governors insists on reducing the influence of the National Police Commission. If the authority of the city, provincial governor, or municipal and provincial municipal police committees is too strong, political neutrality can be undermined by leading local politicians more than the political neutrality was not guaranteed by the central government.

Third, it is very difficult to discuss decentralization, and if the local government operates in a way that only takes care of its affairs, it will be a failed model for decentralization. On the contrary, if the city and provincial governors settle down with strong authority, it can be accepted as a subordination of the local police. After all, it seems difficult to see the realization of decentralization in the real sense.

Fourth, the efficiency aspect may be superior to other municipal police systems or models. This is because the homogeneity under the boundary

of the same national police is maintained. However, the separation of investigative affairs through the establishment of the National Investigation Headquarters could negatively affect efficiency. This is because the cooperative system between functions that can easily occur when the principle of command and leadership is broken may collapse, or it may be difficult to reconcile ambiguous tasks and conflicts.

Consequently, considering the above review results and criticism that the police and the people directly involved in the decision-making process, the police and the prosecution's adjustment of investigative rights, and the political purpose of reform and reform, the uniformized model is no more than a priming water for the introduction of the municipal police system.

【Keyword】

municipal police system, uniformized model, major issues of the municipal police system, ideology of the municipal police system, priming water of dualization model