

자치경찰제의 이념과 도입모델

구정태 (대한민국시장·군수·구청장협의회 선임전문위원)

I. 들어가는 말

우리나라의 ‘자치경찰제’를 실시하기 위한 노력은 정부 수립 당시부터 최근까지 그 역사가 꽤 깊었던 것 같다. 80년대 시도(광역) 자치경찰제가 논의되다가 90년에는 시군구(기초) 자치경찰제에 대한 논의가 나타나기 시작했다. 구체적으로 보면, 김대중 정부 때 ‘시도자치경찰제’(국가/자치경찰 이원화)가 논의되다가, 노무현-이명박-박근혜 정부로 이어지면서 줄곧 ‘시군구자치경찰제’(국가/자치경찰 이원화)가 논의되었다. 문재인 정부가 들어서면서 ‘시도자치경찰제’(국가/자치경찰 일원화)가 도입되어 지금에 이르고 있다.

자치경찰의 이념도 시대에 따라 조금씩 다르게 강조되어 온 듯하다. 도입논의 초기에는 ‘민주성’, ‘중립성’, ‘능률성’이 중시되다가 1995년 지방자치가 본격적으로 실시되면서는 ‘지방분권’이나 ‘지방자치’의 이념이 강조되었다. 일반적으로 경찰사무(활동)라 하면 범죄수사가 가장 먼저 떠오른다. 그러나 지방자치 실시 이후, 경찰의 역할도 지방자치 틀 속에서 주민들에게 제공되는 민원서비스나 복지서비스, 일반행정서비스처럼 일종의 ‘치안서비스’라는 관점에서 바라봐야 한다는 것이 자치경찰에 대한 논의의 시작인 듯하다. 즉, 범죄수사 활동 이외 방법, 교통, 안전, 질서유지 등의 경찰기능은 지역특성이나 주민수요에 따라 지역단위에서 충분히 이루어질 수 있다는 것이다.

자치경찰 도입논의 과정에서 몇 가지 중요한 쟁점들도 있었다. 자치경찰제 실시단위를 시도(광역)로 할 것인가? 시군구(기초)로 할 것인가? 국가경찰과 자치경찰과의 역할(기능)관계를 어떻게 정립할 것인가? 자치경찰사무에 일반범죄 수사권을 부여할 것인가? 그리고 자치경찰 재원은 어떻게 마련할 것인가의 등이다.

우여곡절 끝에 지난 2020년 12월 『국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률』이 전부 개정되면서 시도 단위의 자치경찰제가 시행되고 있다. 그러나 현행 자치경찰제는 국가경찰 체제는 그대로 유지한 채 경찰사무만 국가경찰사무와 자치경찰사무로 구분하고 기존의 경찰이 국가/자치경찰사무를 집행하는 ‘일원화 모형’이다. 시도지사 소속으로 ‘시도경찰위원회’를 설치하여 자치경찰사무에 대한 의사결정을 하고 집행기관으로서 기존의 경찰청과 지방경찰청이 사무를 수행하는 형태다.

현행 일원화 자치경찰제는 어쨌든 지금까지 역대 정부에서 자치경찰 도입을 위한 많은 노력을 결집하고 여러 현실적 상황을 고려한 과도기적 단계로서 자치경찰제의 첫 단추를 채웠다는 데 의의가 있다. 그러나 국가경찰과 자치경찰의 구분 없이 경찰

사무만 국가사무와 자치사무로 나누고 국가경찰이 국가/자치경찰사무를 모두 수행하는 형태가 과연 최소한의 자치경찰로서 모습을 갖춘 것인가라는 비판에서는 벗어날 수 없다. 자치경찰의 실체는 없고 자치경찰사무만 있다. 유일하게 자치경찰이라고 부를 수 있는 이유는 시도지사 소속의 '시도자치경찰위원회'가 있기 때문이다.

따라서 이번 윤석열 정부가 내걸고 있는 '지방이 주도하는 진정한 지방시대'에 걸맞게 현행 자치경찰제가 시대적 요청을 반영하고 자치경찰이라고 부를 수 있는 최소한의 모습을 갖춘 자치경찰의 이념과 모델을 제시해 보고자 한다. 이하에서는 자치경찰제의 이념, 역대 정부별 자치경찰 도입방안, 자치경찰제 도입에 따른 쟁점사항 등을 고찰하고 향후 바람직한 자치경찰제의 이념과 도입모델을 제시해 보고자 한다.

II. 자치경찰제의 이념

'자치경찰(제)'의 이념은 학자나 관련 법령 등에 따라 다양하게 나타나고 있으나, 용어에서 보듯이 '지방자치'와 '경찰'이 합쳐진 개념으로 지방자치와 경찰이 중요하게 추구해 왔던 전통적인 가치나 원리 등에서 그 이념을 찾아볼 수 있다. 이 글에서는 지방자치와 지방분권의 일반적 사항을 규정한 『지방자치법』과 『지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』(이하 '지방분권법') 그리고 2020년 12월 22일 전면 개정된 『국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률』(이하 '경찰법')에서 자치경찰의 기본이념을 고찰해 보고자 한다. 이들 『지방자치법』, 『경찰법』, 『지방분권법』 등 3개 법령에서 찾아볼 수 있는 자치경찰의 이념은 대체로 지방분권(성), 지방자치(성), 민주성, 중립성, 효율성 등으로 요약될 수 있다.

1. 지방분권(성)

자치경찰은 우선 현재 중앙정부의 권한(사무)으로 되어 있는 경찰권(사무)의 일부를 지방자치단체로 이양(이관)하는 것을 전제로 하므로 '지방분권'은 자치경찰의 첫 번째 이념이라고 할 수 있다. 중앙집권화된 경찰권을 지방으로 이양하여 지역치안은 그 지역의 책임하에 실정에 맞게 수행하도록 함으로써 경찰운영의 주민 대응성과 효율성을 높이고, 지역과 주민 중심의 치안서비스를 제공한다. 중앙의 획일적인 경찰행정에서 벗어나, 지역실정에 적합한 경찰행정이 수행될 수 있도록 권한과 사무를 지방에 분산시키기 위한 것이다.

『지방분권법』(제12조)은 지방분권 추진과제로서 "국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다"라고 하고 "자치경찰제도 시행에 관하여는 따로 법률로 정한다"라고 하면서 자치경찰제도의 도입을 국가의 과제로 규정하고 있다.

2. 지방자치(성)

자치경찰을 용어의 뜻 그대로 정의하면 '지방자치'의 원리와 제도적 틀에서 '경찰'의 사무(기능)을 수행하는 것으로 볼 수 있다. 지방자치의 틀에서 경찰의 사무를 수행하려면 당연히 국가경찰 권한이나 사무 일부를 지방으로 이양하고, 그 범위에서 지방자치단체가 자기책임과 결정에 따라 경찰사무를 수행할 수 있어야 한다. 따라서 자치경찰의 취지를 살리려면 우선 지방자치의 이념과 원리에 따라 잘 작동할 수 있도록 해야 한다. 『지방자치법』과 『지방분권법』에서 지방자치와 지방분권에 관한 중요한 기본이념과 운영원리 등을 정하고 있다.

1) 사무배분의 비중복성

『지방자치법』 제11조 제1항은 “국가는 지방자치단체가 사무를 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다”라고 규정하고 있다.

여기에서 종합적·자율적 행정이란 지방자치단체가 한 사무를 처리함에 있어서는 관련된 예산과 인력을 가지고 의사결정, 집행, 평가, 환류 등 일련의 전 과정을 종합적·자율적으로 수행하는 것이 가능해야 한다는 것을 의미한다. 또한, 지방자치단체는 주민의 생명과 안전을 지키고 더 나은 삶을 영위하는데 필요한 모든 서비스를 제공할 수 있는 종합행정을 펼칠 수 있어야 한다.

사무배분에 있어서는 주민편익과 집행효과를 고려해야 하고, 불가피한 경우를 제외하고는 가능한 국가와 지방자치단체 또는 지방자치단체 간(시도와 시군구)에 사무가 중복되지 않도록 하여 명확한 권한과 책임에 따라 사무를 처리할 수 있도록 해야 한다는 의미를 담고 있다.

2) 사무배분의 보충성

『지방자치법』 제11조 제2항은 “국가는 사무를 배분하는 경우 지역주민 생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시군구의 사무로, 시군구가 처리하기 어려운 사무는 시도의 사무로, 시도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 배분하여야 한다”라고 하고 있다(‘보충성의 원칙’). 보충성(subsidiarity)의 원칙은 하나의 정치체제 내의 권한이나 기능배분에서 상위단위에 권한을 주어야 하는 특별한 사정이 없으면, 하위단위에 배분되어야 한다는 주장이다.

즉, 보충성은 상위정부가 해서는 안 될 것을 정하는 것으로서 상위조직의 관여는 하위조직이 그 기능을 수행할 수 없을 때 한정될 뿐만 아니라, 관여는 도움의 형태로 나타나야만 한다는 규범적 주장이다. 보충성은 유럽연합의 각 회원국과 EU 간 권한

배분의 방향으로 제시되기도 하였다. 또한, 보충성 원칙은 사회적 다양성을 인정해 주고 기술적 독재의 위험으로부터 민주주의를 지키는 원리이며, 국가-지방자치단체-지역사회-가족-개인 등 사회의 계층적 구성체에서 낮은 층의 구성체 순서대로 그 가치를 존중하고 실현하는 데 도움이 될 것을 요구한다.

그러나 보충성은 하위단위에 우선적인 권한을 주는 것에 그치는 것이 아니라 다른 한편으로는 상위단위에 적극적인 의무를 부과하는 원칙이기도 하다. 하위단위에서 적절히 수행할 수 없는 일에 대해서는 상위단위가 공익을 위해 그 권한을 행사해야 한다는 원칙이다. 즉, 보충성은 하위단위에 자유를 부여하는 원칙이기도 하지만 상위단위에 권한을 인정하는 원칙이기도 하다.

3) 사무배분의 포괄성

『지방자치법』 제11조 제3항은 “국가가 지방자치단체로 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분할 때에는 사무를 배분받거나 재배분받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다”라고 하고 있다(포괄성의 원칙).

사무배분의 포괄성 원칙은 사무를 배분 또는 재배분받은 지방자치단체가 주민의 일반적 이익을 위해 그 사무를 온전히 처리할 수 있도록 관련된 권한이나 기능, 사무는 물론 사무를 처리하는 데 필요한 예산과 인력 등 일체를 이양하는 것을 말한다.

4) 사무처리의 주민성

『지방자치법』 제12조는 제1항은 “지방자치단체는 사무를 처리할 때 주민편의와 주민복지 증진을 위하여 노력하여야 한다”라고 하고 제2항에서는 “지방자치단체는 조직과 운영을 합리적으로 하고 규모를 적절하게 유지하여야 한다”라고 하면서 지방자치단체가 사무처리를 하는데 다른 그 무엇보다 주민을 가장 우선에 두어야 한다고 하고 있다(주민성).

이러한 측면에서 자치경찰을 설계·운영하는 데 있어서 과도한 정치적 또는 권력적인 접근을 해서는 자치경찰이 의도하고자 하는 목적을 이룰 수 없다. 경찰권(한)을 둘러싸고 경찰권력과 지방권력, 시도(광역)과 와 시군구(기초) 간에 가치나 이념, 명분 없이 자기 이익을 위해 다투는 것은 전혀 바람직하지 않다.

자치경찰은 오로지 주민 나아가서는 국민의 관점에서 접근해야 한다. 주민의 생명과 안전을 지키고 더 나은 삶을 위해 자치경찰은 어떤 가치와 이념을 가지고 어떤 모습을 갖추어야 하는지, 어떻게 운영되어야 그리고 국가의 역할은 무엇이고 지방의 역할은 무엇인지에 대한 논의와 공감대가 형성되어야 한다.

3. 민주성

‘민주성’은 지역주민의 참여로 주민의 의사가 경찰운영에 적극적으로 반영되도록 함으로써 주민에 의한 경찰행정을 구현하고, 권력적 행정작용의 특성이 강한 경찰활동을 주민이 감시와 통제할 수 있게 하려는 것을 말한다. 현행 『지방자치법』 제1조(목적)에서 “...지방자치행정을 민주적이고 능률적으로...대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다”라고 하여 민주성을 언급하고 있다. 이는 지방자치를 실현하기 위해서는 민주성을 기본적 이념으로 하여야 한다는 것을 의미한다.

『지방분권법』 제9조 제4항은 사무배분의 비중복성, 보충성, 포괄성 등 세 가지 원칙 외에 “국가 및 지방자치단체는 사무를 배분하는 때에는 민간부분의 자율성을 존중하여 국가 또는 지방자치단체의 관여를 최소화하여야 하며, 민간의 행정참여 기회를 확대하여야 한다”라고 함으로써 행정과정에 ‘민간참여’, ‘주민참여’ 즉, ‘민주성’을 지방자치의 중요한 원칙(이념)으로 언급하고 있다. 또한, 『경찰법』 제1조에서도 “이 법은 경찰의 민주적인 관리 운영과 효율적인 임무수행을 위하여 경찰의 기본조직 및 직무범위와 그 밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”라고 함으로써 국가 및 자치경찰 전반을 민주적으로 운영할 것을 명시하고 있다.

4. 중립성과 책임성

경찰의 조직과 운영에서 강조되는 이념(가치) 중의 하나가 ‘중립성’이다. 경찰이 어떤 정치세력이나 특수계층의 영향에 좌우되지 않고 오로지 법과 원칙에 따라 주민의 편익을 위한 법 집행과 불편부당한 치안행정을 구현하려는 것을 말한다. 현행 『경찰법』 제5조는 “경찰은...헌법과 법률에 따라...국민 전체에 대한 봉사자로서...중립을 지켜야 하며, 부여된 권한을 남용하여서는 아니 된다”라고 하고 있다. 또한, 같은 법 제8조에서 “행정안전부장관의 국가경찰위원의 임명 제청시 정치적 중립이 보장”되도록 하고, 제20조에서 “시·도자치경찰위원회 위원은 정치적 중립을 지킬 것”을 명시하고 있다. 특히, 선거에 의해 지방자치단체장이 바뀔으로써 주기적으로 권력구조가 변하는 현실에서 자치경찰의 정치적 중립성은 더욱 중요하다 할 것이다.

그러나 자치경찰의 정치적 중립을 지나치게 강조하다 보면 지방자치에서 중요한 가치인 ‘책임성’이 약화할 우려가 있다. 왜냐하면, 지방자치는 지역 스스로 책임하에 지역의 문제를 스스로 해결하고 처리하는 것을 말하기 때문이다. 즉, 중립성만을 지나치게 강조하다 보면, 자치경찰의 활동에 대한 평가나 결과에 대한 책임이 필요할 때 정작 아무도 책임지지 않는 상황이 올 수도 있다는 것이다.

따라서 자치경찰의 중립성도 중요하지만, 가능한 국가경찰과 자치경찰의 사무와 권한, 책임 등의 명확한 구분을 통해 자치경찰에 대해 책임지는 구조를 만들어야 한다. 자치경찰을 지방자치 운영 틀 속에서 종합행정의 한 부분으로서 구현하고 주민에게 최종적인 평가를 받는다면 자치경찰의 책임성을 확보할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 역대 정부별 자치경찰제도 도입모형

정부 수립 당시부터 자치경찰제 도입에 관한 논의가 있었으나 정치·사회적으로 불안정했던 시대 상황에서 효율성과 능률성이 우선시됨으로 인해 현행 국가경찰체제가 유지되었다. 1990년대 지방자치가 실시되면서 지방자치 실현을 위한 제도적 장치라는 측면이 추가되어 자치경찰제 도입에 관한 논의가 활성화되었고, 지방자치 시행 이후, 주민들의 생명·신체·재산에 대한 안전과 질서유지 등 경찰의 본래적 기능을 지방자치 단체가 제공하는 공공서비스 차원에서 해결하려는 주장이 제기되었다. 문재인 정부가 들어서면서 2021년 시도 단위의 자치경찰제가 도입·시행되고 있다.

1. 민선 지방자치(1995년) 실시 이전

자치경찰제는 1970년대부터 경찰 내부적으로 자치경찰제 도입방안을 모색하였다. 1985년 ‘경찰발전방향 연구’(1985, 치안본부)에 따르면 시도에 자치경찰제를 도입하여 시·도지사 소속하에 ‘지방경찰위원회’를 두고 그 집행기관인 ‘지방경찰청’을 설치·운영 하도록 하고 있다. 그리고 국가경찰은 국무총리 소속하에 ‘국가치안위원회’를 두고 집행기관인 ‘치안처’를 설치하여 자치경찰을 지휘·감독하도록 하고 있다.

1992년 ‘경찰행정 발전방안 연구보고서’(1992, 한국개발연구원)에서는 지역 동질성이 강한 시·군에 자치경찰제를 도입하고, 시도에는 국가경찰의 지방조직으로 ‘광역지방경찰본부’ 6개를 두고 광역·기동 치안수요에 대응하도록 하고 있으며, 시·군 자치단체장 소속하에 ‘지역경찰위원회’를 두고 시·군 경찰 조직을 운영하도록 하고 있다.

2. 민선 지방자치(1995년) 실시 이후

1) 김대중 정부: 시도 단위 자치경찰제(이원화)

1997년 출범한 김대중 정부(국민의 정부)는 자치경찰제 도입을 ‘100대 국정과제’ 중 하나로 선정하였다. 이를 추진하기 위해 국민회의 당내에 ‘자치경찰제 정책기획단’을 발족하였고 이와 공조하여 정부에서도 경찰청에 ‘경찰제도개선기획단’을 설치하여 선진외국 제도를 비교 연구하고 당·정협의회와 공청회 등을 거쳐 공동으로 마련한 자치경찰제 도입법안을 마련하였다. 그러나 여러 가지로 추진 여건이 갖추어지지 않아 국회에 법안을 제출하지도 못하였다.

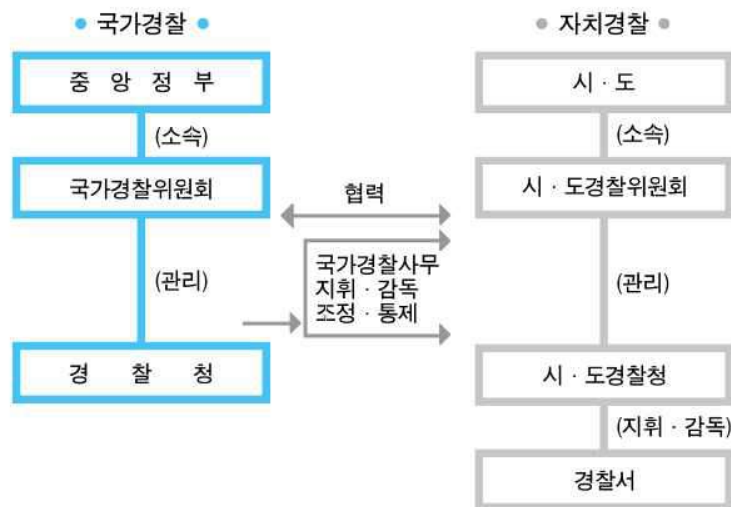
법안의 주요 골자를 보면, 이 법안은 우리나라의 좁은 국토, 교통·통신의 발달에 따른 반나절 생활권화, 사건·사고의 광역성과 연쇄성을 고려하고, 남북이 대치하고 있는 특수한 안보상황, 시군구 기초자치단체의 열악한 재정형편 등을 감안하여 시도 단위의 자치경찰제 도입을 골자로 하고 있다. 경찰행정의 민주성과 공정성을 확보하기 위하여 경찰위원회 제도를 도입한다.

국무총리 소속 하에 ‘국가경찰위원회’와 시도지사 소속의 ‘시도경찰위원회’를 합의를 행정관청으로 설치하여 국가경찰인 ‘경찰청’과 자치경찰인 ‘시도경찰청’을 각각 관리하도록 하였으며, 시군구에는 시도경찰청장 소속하에 ‘경찰서’를 두어 시도경찰청장의 지휘·감독을 받도록 한다. 국가경찰위원회 위원, 경찰청장, 시도경찰청장은 대통령이 임명하고 시도경찰위원회 위원은 시도지사가 임명한다.

특이한 점은 중앙의 경찰청장은 시도에 설치된 시도경찰청장을 지휘·감독하도록 설계되어 있어 시도경찰청장은 시도경찰사무를 수행하는 동시에 경찰청장의 지휘·감독을 받아 국가경찰사무를 수행한다는 점이다.

또한, 이 법안은 치안정책 결정과 집행을 분리하여 국가 및 시도 경찰위원회는 경찰사무의 일반적인 방침과 처리기준을 결정하고 이에 따라 경찰청과 시도경찰청이 집행하고 감독기능을 수행하도록 하고 있다. 시도경찰청장 소속 하에 경찰서를 두어 시도중심의 자치경찰제를 채택하도록 하였다.

<그림 1> 김대중 정부(1999년)의 자치경찰제도 모형



2) 노무현 정부: 정부안(시군구)과 유기준 의원안(시도/시군구)

(1) 3개 자치경찰제 도입방안 비교

노무현 정부(참여정부)에 들어서서는 지방자치를 본격적으로 추진하기 위한 『지방분권특별법』이 2004년에 제정되었으며, 이 법률에 최초로 자치경찰제도를 도입하여야 한다는 조문을 포함하였다. 『지방분권특별법』 제10조의 3항에서 “국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제를 도입하여야 한다”고 함으로써 자치경찰제 도입에 대한 근거를 마련하였다.

이 당시 정부혁신지방분권위원회 「자치경찰 T/F」는 대통령 주재 국정과제회의(2004.7.13.)에서 대통령에게 ① 주민생활 중심의 자치경찰 창설 방안, ② 시도 광역단위 경찰위원회 설치 방안, ③ 기초자치단체 단독 자치경찰 운영방안, ④ 현행 국가

경찰 유지 방안 등 4가지 자치경찰제 도입방안을 보고하였다.

(제1안)은 현행 국가 경찰제도의 골격을 유지하면서 이와 별도로 시장·군수·구청장 소속에 자치경찰을 설치하는 방안으로, 업무는 지역교통, 기초질서, 생활안전 등 행정 서비스를 주로 담당한다. (제2안)은 합의제 행정기관인 시도경찰위원회와 독임형 집행기관인 시도경찰청으로 자치경찰을 구성하는 방안이다. 경찰위원은 시도지사가 임명하나 지방경찰청장은 대통령이 임명하며, 그 업무는 수사·정보까지 포함한 광범위한 경찰사무를 담당한다. (제3안)은 시장·군수·구청장 소속하에 자치경찰을 설치하여 포괄적인 경찰업무를 수행하며 대부분의 국가경찰 기능이 이관된 자치경찰 형태이다.

당시 대통령은 “주민생활 중심의 자치경찰 방안은 현실적으로 가장 적합한 안으로 평가하며 자치단체장의 권한 비대화 방지 및 주민생활 중심의 지역치안을 자치단체가 책임과 자율 속에서 처리할 수 있다는 점에서 강점이 있다”라고 평가하였다.

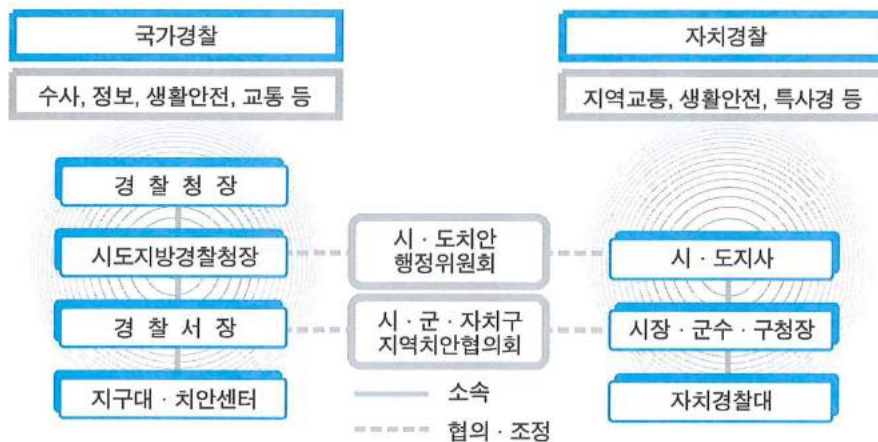
<표 1> 노무현 정부 국정과제회의시 3개 자치경찰법안 비교

구 분	<방안 1> 주민생활 중심의 자치경찰 창설	<방안 2> 광역단위 경찰위원회 설치	<방안 3> 기초자치단체 단독 자치경찰 운영
주요이념	• 민주성 • 주민 대응성	• 정치적 중립성 • 효율성	• 민주성 • 주민 대응성
실시단위	• 시·군·구 기초단위	• 시·도 광역단위	• 시·군·구 기초단위
조직형태	• 독임제(자치단체장) • 자치단체 보조기관	• 경찰위원회제 • 시·도지사 직속기관	• 독임제(자치단체장) • 자치단체 직속기관
인사관리	• 자치단체 일반 인사위원회	• 지방경찰위원회	• 지방경찰인사위원회
책임자임명	• 단체장이 임명	• 지방경찰위원회 제청으로 대통령이 자치경찰장 임명 (국가경찰위원회·경찰청장 의견)	• 지방의회 동의, 단체장이 자치경찰 서장 임명
경찰신분	• 특정직 지방공무원	• 국가공무원 (경정 이상) • 지방공무원 (경감 이하)	• 경찰서장 및 고유사무 처리자는 지방공무원 • 국가사무 처리자는 국가공무원
재정	• 일반회계	• 특별회계	• 일반회계
통제	• 자치단체장 및 지방의회	• 국가경찰위원회, 경찰청장	• 자치단체장 및 지방의회
수행사무	• 고유사무 • 지역교통, 기초질서 유지 환경·위생 등 행정경찰사무	• 국가사무, 고유사무 병행 • 생활안전, 수사, 경비, 정보, 교통 기타 공공안녕과 질서유지	• 고유사무(主), 기관위임사무(從) • 생활안전, 교통, 주민안전, 기초질서
장점	• 주민대응성 및 치안만족도 제고 • 지방행정의 종합성 구현	• 효과적 광역치안 수요 대응 및 균질의 치안 행정 가능 • 정치적 중립성, 업무수행의 공정성 확보	• 책임과 권한 소재 명확 • 이상적 지방자치 실현방안 (책임과 권한의 일치)
단점(비판)	• 지역간 치안불균형 우려 • 상호갈등시 치안공백 발생 우려	• 행정 책임소재 불명확 • 주민에의 근접성 부족	• 광역치안수요 대응 미흡 • 단체장의 권한 비대화

(2) 주민생활중심의 자치경찰제 모형

2005년 10월 국무회의 심의·의결을 거쳐 2005년 11월에 『자치경찰법(안)』이 국회에 제출되었다. 주민의사에 의한 지역경찰 활동이 가능하고 주민통제가 쉽도록 시군구 기초단위에 자치경찰제를 도입하고, 자치경찰기구는 경찰업무의 특성상 일반행정과 구별하고 자치경찰의 중립성과 독립성을 확보하기 위해 시군구 직속기관으로서 ‘자치경찰대’를 설치한다. 자치경찰대장은 해당 시장·군수·구청장이 임명권을 행사하고 업무의 특성 감안하여 경력직 자치경찰공무원을 임명하는 것을 원칙으로 하되 유능한 인재영입을 위한 개방형 직위도 가능하도록 하였다.

<그림 2> 노무현 정부의 ‘주민생활중심의 자치경찰제’ 모형



조직규모는 당시 연구용역을 통해 9,300여 명의 인원이 적정한 것으로 나타났고 ‘팀제’로 운영할 것을 고려하였으며 자치단체별 규모는 최소 20명에서 100명 이상이 될 것으로 예상하였다. 자치경찰은 특정직 지방공무원의 신분을 가지며, 자치경찰의 업무는 주민의 생활안전, 지역교통, 지역경비(시군구 공공시설 및 지역행사장 등), 특별사법경찰사무(17종) 등 행정서비스적 치안을 전담한다. 다만, 정부안에서는 범죄의 흉포화 및 광역화·지능화 등을 고려하여 일반범죄의 수사권을 배제하였다.

자치경찰 상호 간의 업무협조 등을 위하여 시도지사 소속하에 심의·의결기관인 ‘치안행정위원회’를 두었으며, 시군구에는 지역주민 참여기구로써 협의 및 자문기구인 시장·군수·구청장 소속하에 ‘지역치안협의회’를 두도록 하였다. 경찰제도가 국가경찰과 자치경찰의 이원적 운영을 통해 생활안전과 관련된 업무에 대하여는 독립적으로 자치경찰이 수행하도록 하였다. 다만, 시군구 단위의 자치경찰을 시행하는 데 있어서 지방자치단체의 선택적 사항으로 정하도록 하였다.

2005년 12월 법안이 국회 행자위에 상정되어 정부 자치경찰법안 공청회가 2006년 2월에 개최되었다. 진술인과 의원들은 자치경찰제의 도입 필요성에 대해서는 공감하면서 도입모델, 도입단위, 시기에 있어서 다양한 견해차를 보였고, 점진적 도입에서부터 광역단위로 완벽한 틀을 만들어 도입하자는 등 다양한 의견이 개진되었다.

(3) 유기준 의원안과 정부안의 수정·보완

정부 자치경찰법안 국회 제출 이후, 2006년 당시 한나라당의 유기준 의원은 별도의 『자치경찰법안』을 발의하여 정부안과 유기준의원안에 대한 공청회가 열렸고 이에 대한 발제와 토론이 있었다. 정부안과 유기준 의원안의 비교는 <그림 2>와 같다.

2007년 6월에 유기준 의원안 중 절충이 가능한 부분, 정부안 중 기초자치단체장의 인사권 전횡 문제, 자치단체의 재정부담 문제 등을 고려한 대안을 마련하여 정부 수정안을 제시하였다. 도입단위(시군구), 사무범위, 국가경찰과의 이원적 운용 등 본질적인 내용은 그대로 두고 법안을 일부 수정·보완하였다.

수정내용을 보면 첫째, 시도 치안행정위원회의 기능을 강화하기 위해 시도 치안행정위원회 심의·의결범위를 확대하여 자치경찰 운영에 대한 지도·감사에 관한 사항 및 자치경찰대장을 포함한 자치경찰공무원의 인사교류에 관한 사항을 추가하였다. 둘째, 자치단체장의 인사권 전횡 방지를 위해 시군구의회에 자치경찰대장 임명 동의권을 부여하였다. 최종적으로 17개 시범실시 자치단체를 선정하여 발표까지 하였으나, 이 수정안을 국회에 제출하는 와중에 17대 국회임기 만료로 자동폐기 되었다.

<표 2> 노무현 정부의 자치경찰법안과 유기준 의원안 비교

구 분	정 부 안	유기준 의원안
실시단위	기초(시·군·구)	광역(시·도) 및 기초(시·군·구)
조 직	• 현행 경찰체제의 골격을 유지하면서 국가·자치경찰의 이원적 구조 • 시군구에 직속기관으로 ‘자치경찰대’ 신설 • 시도에 치안행정위원회와 시군구에 지역치안협의회를 설치	• 명목상 경찰서를 국가경찰로 유지하나, 국가경찰의 절반 이상을 자치단체로 이관 • 집행기관으로 시도에 ‘경찰본부’를 두고, 시군구에 ‘자치경찰대’를 각각 설치 ※ 시도경찰청의 교통·방범·경비·일반범죄 수사 등의 조직·인력은 시도경찰본부에, 지구대 및 치안센터의 조직·인력은 자치경찰대에 편입 • 의결기관으로 시·도경찰위원회를 둠
인사권	• 자치경찰에 대한 인사는 시군구청장이 행사 • 국가경찰에 대한 인사는 현행 유지	• 시도경찰본부장 : 시도경찰위원회 제청→시도지사 임면 • 자치경찰대장 : 시군구의회 동의→시군구청장 임면 • 국가경찰에 대한 인사는 현행 유지
신 분	• 특정직 지방공무원 (모두 시군구 소속)	• 특정직 지방공무원(시도 또는 시군구)
사 무	• 국가경찰 : 수사, 정보, 외사, 보안 등 • 자치경찰 : 국가경찰과 별도조직, 공동사무 - 방범, 교통, 경비 등 • 특별사법경찰사무에 한하여 사법경찰관 부여(보건·위생·환경·건축 등 17종)	• 국가경찰: 국가적 수사·정보, 외사, 보안 • 자치경찰: 국가경찰과 별도조직, 별도사무 - 시도경찰본부: 광역적 사무 -자치경찰대: 방범, 교통, 수사, 정보 등 • 일반범죄 수사권을 포괄적으로 부여
재정부담	• 제도 정착시까지 국가 일정부분 지원	• 법률에서 정하는 사항에 대해서는 국가가 부담하도록 의무화

3) 이명박 정부: 시군구 단위 자치경찰제(이원화)

2008년 1월 ‘대통령직 인수위원회’는 기존 시군구 기초단위 자치경찰제안을 근간으로 시도 광역단위 기능 보강 및 주민참여 확대방안이 포함된 자치경찰제 도입방향을 설정하였다. 이어 2월 ‘자치경찰제의 도입’이 이명박 정부 ‘5대 국정지표, 193개 국정과제’ 속에 포함되었다. 5월에는 관계기관(행안부·경찰청) 조정회의를 거쳐, ‘자치경찰제 도입방안’이 확정되었다.

12월에 정부의 지방분권 정책을 총괄하고 조정·심의할 대통령 소속 ‘지방분권촉진위원회’가 공식 출범하였다. ‘지방분권촉진위원회’는 7대 분야 20개 분권과제를 선정, 임기 내 구체적 성과를 거둔다는 목표를 세워놓고 추진하였다. 특히, ‘지방분권촉진위원회’는 자치경찰제 도입을 20개 분권과제 중의 하나로 선정·검토하였다.

이명박 정부의 ‘자치경찰제안’(행정안전부, 2009)은 기본적으로 현 국가경찰의 골격을 그대로 유지하면서 지방분권 취지를 조화롭게 구현할 수 있는 자치경찰제의 도입을 강조한다. 국가경찰의 안정된 치안역량과 남북분단 및 대규모 집회시위 등 현실적 여건을 고려하여, 국가경찰 체제의 근간은 유지될 필요가 있다는 것이다. 따라서 자치단체별(광역·기초) 수행사무를 고려하여 시·군·구 단위 자치경찰제를 도입하되, 광역단위 법 집행력 강화 및 광역과 기초 간 형평성 제고를 위해 시도에 자치경찰 권한을 부여하는 방안을 제안하고 있다.

즉, 주민생활과 밀접한 사무는 기초단위에서 우선 처리해야 한다는 ‘지방자치의 원칙(보충성의 원칙)’에 따라 시군구 단위로 도입하되, 시도에도 권한을 부여하는 혼합형 자치경찰제의 도입을 강조한다. 이는 자치경찰을 통해 주민의사와 지역특성에 맞는 ‘주민생활 밀착형 치안서비스’ 강화와 함께 국가경찰과 자치경찰 간 합리적 역할분담으로 국가 전체적인 치안수준 향상 및 주민 치안만족도를 높인다는 것이다.

시도에는 국가경찰과 자치경찰 간 협약, 자치경찰 간 분쟁 조정, 자치경찰 지원·평가 및 통합운용 등에 관한 심의·의결기구인 ‘시도 치안행정위원회’를 설치한다. 또한, 시도지사에게 광역단위 법 집행력 보강을 위해 일부 사무만 일시적으로 관할권 내의 자치경찰을 통합 운용할 수 있는 권한을 부여한다. 통합운용권의 대상은 행정상 강제집행, 특별사법경찰사무, 대규모 행사 등 교통사무이다. 시도지사의 자치경찰 업무의 효율적 보좌를 위해 ‘자치경찰지원관’을 설치하고, ‘치안협력관’을 국가경찰에서 파견·배치할 수 있도록 하였다.

한편, 시군구에 국가경찰(경찰서)과 별도로 ‘자치경찰위원회’와 ‘자치경찰대’를 설치한다. ‘자치경찰위원회’는 지역주민 가운데 10인 이내 위원으로 구성하고, ‘자치경찰대’는 시군구의 직속기관으로 설치한다. ‘자치경찰대장’은 시장·군수·구청장이 자치경찰위원회의 동의를 얻어 임명하고, 필요시 개방형 직위로 지정하도록 한다. 자치경찰의 사무는 생활안전 사무, 지역교통 및 지역경비에 관한 사무, 지방자치단체 소관 특별사법경찰관리 업무(보건, 위생, 주정차·환경 단속)를 수행한다. 또한 시군구 자치경찰대 소요재원은 범직금 등으로 마련하고, 국가에서 일정 부분 지원하도록 한다.

그러나 이후, 정부안(기초형), 지방행정체제개편위원회(광역/기초), 이철우 의원안(광역형) 등으로 도입논의가 혼란에 빠지고, 지방행정체제 개편논의와 연계하여 검토해야 한다는 주장이 제기되면서 2012년 5월에 자동 폐기되었다. 이명박 정부안에 대해서는 세계적으로 우수한 것으로 평가를 받는 현 국가경찰제의 장점과 지방분권의 취지를 조화롭게 구현하기 위한 것이라는 견해가 있다. 특히, 국가경찰시스템의 급격한 변화에서 오는 부작용을 최소화할 수 있다는 점을 근거로 한다.

<그림 3> 이명박 정부의 자치경찰제 모형(2009)



4) 박근혜 정부: 시군구 단위 자치경찰제(이원화)

2013년 박근혜 정부는 『지방분권 및 행정체제에 관한 특별법』을 제정하여 원칙적으로 지방분권 방향을 지방주도, 국가지원 체제로 전환하고, 자치경찰제 도입을 의무화하였다. 그리고 제주자치경찰의 ‘생활중심 자치경찰제’를 전국적으로 확대하여 시군구 단위로 실시하는 방향으로 하고(소규모 시군구는 필요한 경우 인근 지자체와 통합), 2014년 시범실시 후 2015년 희망 지방자치단체에서 실시하는 자율적 ‘선택형’으로 하는 방향으로 하였다.

사무는 주민생활 밀착형사무와 특별사법경찰사무로 하여 방법, 질서유지, 교통, 학교폭력·성폭력·가정폭력 등 사회적 약자보호 활동을 하고, 식품 환경 공중위생 농축산물 분야, 지적재산권 침해와 무면허 운수사업 단속사무 등을 추가하는 논의를 협의하는 것으로 하였다. 세부 내부 운영사항으로 단장의 계급, 임명 시 단장 후보 추천위 임명제도 등 안전행정부의 요구가 있었고, 시도에서 광역형 모델 도입과 자치경찰에 범죄수사권 부여 등의 요청이 있었다.

3. 문재인 정부: 시도_이원화형/시도_일원화형

문재인 정부는 자치경찰제도 도입에 대한 강한 의지를 표명하면서 당·정·청 협의(안)을 20대 국회에서 발표하였다. 문재인 정부에서 최초 발표한 안은 시도 단위의 자

치경찰제도를 도입하여, 2019년 5개 시도에 시범 실시 후, 2021년에 전면적 시행을 하겠다고 발표하였다. 그러나 20대 국회(홍익표 의원안)에서 제기한 국가-자치경찰 이원화 『경찰법전부개정법률안』¹⁾은 국회 폐회에 따라 폐기되었으며, 2020년 8월 21대 국회(김영배 의원안)에서 새로운 일원화된 『자치경찰법(안)』을 발표하였다.

1) 시도_이원화 모형(홍익표 의원안)

당시 여당의 당·정·청 합의안에 따르면, 국가경찰과 자치경찰이 이원적으로 활동하는데 따른 치안현장의 혼선과 치안불균형 발생에 대한 우려를 해소하기 위해 단일법 아래 국가경찰-자치경찰을 함께 규율함으로써 경찰이라는 일체감을 형성하고, 상호 협조·협력 체계가 원활히 이루어질 수 있도록 설계한다는 것이라고 한다. 이와 같은 과정을 거쳐 마련된 정부안은 2019년 3월 11일 홍익표 의원이 대표 발의한 『경찰법전부개정법률안(2019)』으로 국회에 제출되었다

홍익표 의원안에서는 지방행정과 치안행정간 업무협조 그리고 자치경찰의 소관사무를 심의·의결을 위하여 시도지사 소속하에 합의제 행정기관으로서 ‘시·도경찰위원회’를 설치한다. 그리고 자치경찰에 관한 사무를 처리하기 위하여 ‘시·도경찰위원회’ 관리하에 ‘자치경찰본부’를 둔다. ‘자치경찰본부장’ 소속으로 시군구를 관할 구역으로 하는 ‘자치경찰대’를 둔다. 시·도의 광역적 자치경찰사무를 직접 집행하기 위하여 자치경찰본부장 소속으로 직할 자치경찰대를 둘 수 있다.

자치경찰본부에 자치경찰본부장을 두며 자치경찰본부장은 시도경찰위원회에서 공로를 통해 2배수 추천한 사람 중에서 시도지사가 임명한다. 시도 자치경찰대 및 시군구 자치경찰대에 자치경찰대장을 두며 시도 자치경찰대장 및 시군구 자치경찰대장은 시·도경찰위원회의 추천으로 시·도지사가 임명한다. 다만, 시군구 자치경찰대장을 추천하는 경우 자치경찰본부장과 해당 시장·군수·구청장의 의견을 들어야 한다.

자치경찰의 사무는 지역 내 주민의 생활안전 활동에 관한 사항, 지역 내 근린교통 활동에 관한 사항, 공공시설과 지역행사장의 지역경비에 관한 사무이다. 그리고 규정된 사무에 대해서는 자치경찰이 수사사무를 수행한다. 즉, 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무, 자치경찰공무원의 범죄, 학교폭력 범죄, 가정폭력 범죄, 교통사고에 대한 조사, 성폭력범죄, 그리고 아동·청소년 보호 관련 사무 등이다. 통고처분 불이행자 등의 즉결심판 청구에 관한 사무를 처리한다.

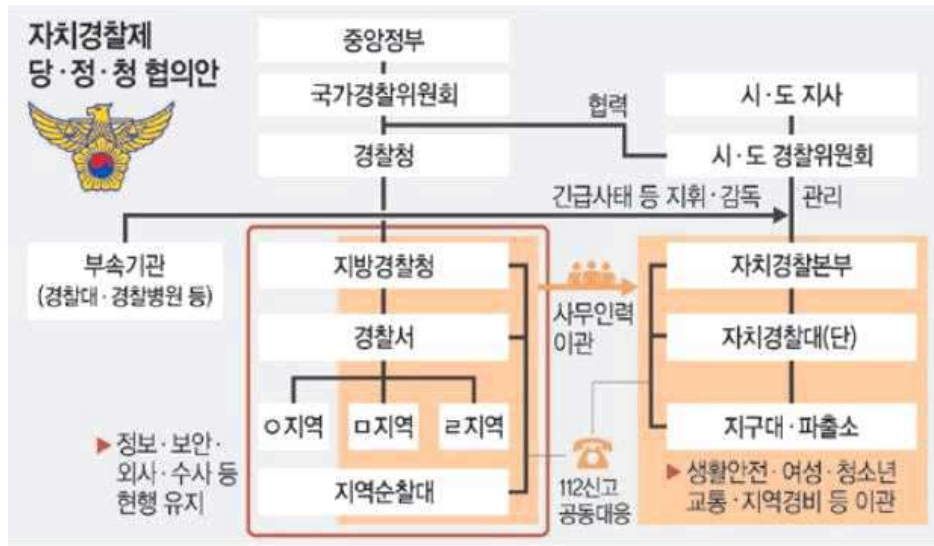
시도지사는 자치경찰의 사무 중 개별 사건에 대한 자치경찰의 수사에 대하여 구체적으로 지휘·감독하거나 관여할 수 없다. 또한, 자치경찰은 규정된 사안에 대하여 수사사무를 수행하지만, 피해 규모, 광역성, 연쇄성, 수법 등에 비추어 국가경찰이 수사할 필요가 있다고 인정되는 경우는 국가경찰이 우선하여 수행한다.

이 법안에 따르면 현재 경찰공무원 숫자가 20만 명이 조금 넘는다고 할 때, 자치경

1) 입법 형식은 기존 「경찰법」을 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률(안)」으로 제명 변경하고 전면 개정하였다.

찰 인력으로 단계별로 이관하여 3단계까지 총 43, 000명 정도가 이관된다고 한다. 이후에 평가하여 30% 내외를 자치경찰 인력으로 한다는 방안이다.

<그림 4> 홍익표 의원안의 시도단위 자치경찰제 도입 모형(이원화)



2) 시도_일원화 모형(김영배 의원안)

제21대 국회에서 김영배 의원 등 26인이 『경찰법전부개정법률안』(2020.8)을 발의하였다. 제21대 법안의 자치경찰제 법

안은 경찰조직을 국가와 자치경찰제도로 두지 않고 국가경찰 소속으로 일원화하였다. 일원화 자치경찰법안의 도입취지는 우선, 경찰행정에 분권과 민주화 요구를 반영하면서 국민 안전에 공백이 없도록 국가 전체의 치안 총량과 현재의 안정적 경찰활동 체계가 흔들리지 않도록 유지한다는 것이다.

이에 현행법을 개정하여 경찰사무를 국가경찰사무와 자치경찰사무로 나누고 각 사무별 지휘·감독권자를 분산하는 등 자치경찰제 도입의 법적 근거를 마련하는 것이다. 즉, ‘시·도자치경찰위원회’가 자치경찰사무를 지휘·감독하도록 하여 경찰권 비대화의 우려를 해소하고, 현행 조직체계의 변화와 추가 소요비용 최소화를 통해 국민부담을 최소화하며, 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하여 주민수요에 적합한 다양한 치안서비스를 제공하고 국가 전체의 치안역량을 강화한다는 취지이다.

구체적 내용을 보면, 첫째, 사무는 경찰사무를 국가사무와 자치경찰사무를 구분하고, 자치경찰사무는 생활안전, 교통, 경비, 수사 등의 사무를 수행한다고 함으로써 경찰사무 중 일부만을 수행하도록 하고 있다. 이 중 자치경찰사무는 제주자치경찰사무와 새로이 추가된 학교폭력과 성폭력 범죄에 대한 수사사무로 구분하였다.

둘째, 국가경찰위원회 심의·의결 사항에 시·도자치경찰위원회 위원 추천, 자치경찰사무에 대한 주요 법령·정책에 대한 사항 등과 비상사태 시 특별조치에 관한 사항 등

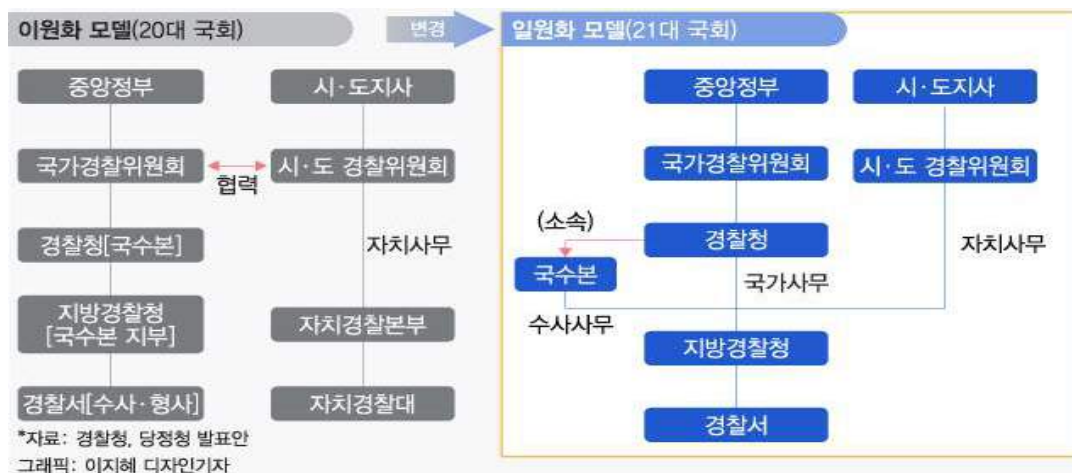
을 추가한다. 그리고 경찰청에 ‘국가수사본부’를 두고, 국가수사본부장은 경찰의 수사에 관하여 각 시·도경찰청장과 경찰서장 및 수사부서 소속 공무원을 지휘·감독한다.

셋째, 자치경찰사무를 관장하기 위하여 시도지사 소속으로 ‘시·도자치경찰위원회’를 합의제행정기관으로 설치(시도지사 임명)하여 독립적으로 업무를 수행하도록 한다. ‘시·도자치경찰위원회’는 자치경찰사무에 관한 목표의 수립 및 평가, 자치경찰사무에 관한 인사, 예산, 장비 등에 관한 주요정책 및 그 운영지원, 자치경찰사무에 관한 규칙의 제정·개정 또는 폐지 등을 소관사무로 한다

넷째, 경찰사무를 지역적으로 분담하여 수행하게 하도록 시·도지사 소속으로 ‘시·도경찰청’을 두고, ‘시·도경찰청장’ 소속으로 ‘경찰서’를 둔다. 시·도경찰청장은 경찰청장이 시·도자치경찰위원회 위원장과 협의하여 추천한 사람 중에서 행정안전부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임용한다. ‘시·도경찰청장’은 국가경찰사무에 대해서는 ‘경찰청장’의, 자치경찰사무에 대해서는 ‘시·도자치경찰위원회’의 지휘·감독을 받아 소관 사무를 관장하고 소속 공무원 및 소속 경찰기관의 장을 지휘·감독한다. 다만, 수사에 관한 사무에 대해서는 ‘국가수사본부장’의 지휘·감독을 받는다.

다섯째, 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 수립한다.

<그림 5> 자치경찰 일원화(홍익표) 모델과 이원화(김영배) 모델 비교



(3) 홍익표 의원안과 김영배 의원안의 평가와 한계

20대 국회에 발의된 홍익표 의원안은 국가경찰을 그대로 유지하면서 자치경찰 조직을 신설하여 국가경찰과 자치경찰을 이원화하여 운영하는 방안이다. 그러나 자치경찰과 국가경찰 이원화에 따른 ▲자치경찰관서와 국가경찰관서의 이중적인 설치, ▲국가경찰과 자치경찰의 인원 및 장비의 이중적인 배치, ▲자치경찰본부장 등 경찰고위직의 증가, ▲소요 예산의 최소 2배 증가, ▲업무혼선과 치안공백 등에 대한 비판과 우

려가 제기되었다. 특히, 당시 코로나19 사태로 인한 대규모 재정투입에 따른 국민적 우려를 감안하여 홍익표 의원안에 대한 점검을 통해 내놓은 것이 이른바 ‘김영배 의원’의 일원적 자치경찰제 모델이다.

김영배 의원안에서는 현행 경찰 조직 체계를 유지하면서 경찰의 사무를 국가경찰과 자치경찰의 사무로 구분하고, 그 사무에 따라 지휘·감독의 주체를 달리하는 모델이다. 경찰조직의 외형은 이른바 국가경찰로 일원화된 자치경찰제 모델이다. 다만, 지휘·감독의 경우, 사무에 따라 즉, 관할 지역의 생활안전, 교통, 여성·아동·노약자, 지역행사 경비 및 이와 밀접한 수사사무 등의 자치경찰 사무에 대해서는 시도지사 소속의 ‘시도자치경찰위원회’가 지휘·감독을 한다. 자치경찰 이외 국가사무는 ‘경찰청장’, 자치경찰과 국가경찰의 수사사무는 ‘국가수사본부장’의 지휘·감독을 받게 된다.

그러나 일원화 모델에서는 자치경찰이든 국가경찰이든 모두 현재와 같이 국가경찰 공무원의 신분을 유지한다. 따라서 ‘자치경찰(사무)는 있으나 자치경찰관은 없는’ 모델이라는 한계와 비판이 제기되었다. 일원적 자치경찰제 모델은 한마디로 모든 경찰이 한 공간에서 근무하게 되지만 국가경찰 사무와 자치경찰 사무, 수사경찰 사무 등 3개 분야로 분리 운영하는 것으로 요약할 수 있다. 이 때문에 자치경찰이 ‘국가경찰제와 뭐가 다른가, 반쪽 자치경찰’, ‘무늬만 자치경찰’, ‘자치경찰 사무의 제한성과 외곽조직화 우려’ 등 ‘무늬만 개혁’이라는 비판과 우려가 제기되었다. 이러한 자치경찰제가 과연 당시 당·정·청에서 목표로 한 “과도한 경찰 권력을 분산”하는 것이 실제로 가능한지에 대한 의문이 제기된다.

IV. 자치경찰제 도입에 관한 주요 쟁점

1. 자치경찰제도의 실시단위

앞서 역대 정부의 자치경찰 도입방안을 보면, 지방자치제 시행 이전에 광역(시도) 중심의 도입논의에서 지방자치제 시행 이후, 노무현-이명박-박근혜 정부에서는 기초(시군구) 중심의 도입논의로 바뀌었다. 문재인 정부가 들어서면서 다시 광역형 자치경찰제도 도입으로 전환되는 과정을 겪었다. 학계도 기초형의 도입을 강력하게 주장하는 측과 광역형 모델을 도입해야 한다는 주장이 팽팽히 맞서고 있다.

기초형 자치경찰제는 지방자치 및 지방분권 이념 그리고 우리 치안 현실과 도입 효과 등을 고려하여 설계한 ‘주민밀착형 자치경찰제 모형’이다. 기초형 자치경찰제는 이론적으로는 자치경찰도 지방자치제도의 틀 속에서 풀뿌리 민주주의를 실현하고 보충성 원칙에 따라 운영하여야 한다는 것이다. 또한, 현실적으로 우수성을 인정받고 있는 현재 국가경찰 시스템의 급격한 변화를 최소화하고, 국가경찰의 장점을 유지하면서 지방분권의 취지를 조화롭게 구현하기 위한 것이다. 그러나 기초형 자치경찰제는 광역 자치 경찰 기능과 조정기능 미흡, 자치경찰대의 국가경찰의 보조기관으로 전략 우

려, 범죄의 광역화·지능화·흉포화 등 광역적 치안수요에 대한 효과적 대응 한계 등 문제점이 제기되고 있다.

시도에 별도의 자치경찰 기구를 도입하는 ‘광역·이원화 자치경찰 모형’을 전제로 했을 때 광역·이원화 자치경찰은 기초형 자치경찰의 한계를 보완할 수 있다. 즉, 자치경찰을 광역(시도)형으로 함으로써 위상이나 사무, 재정 측면에서 국가경찰과 상호 독립적일 수 있고 특히, 광역치안 수요에 효과적으로 대응할 수 있다는 점이다.

그러나 광역형 자치경찰제는 지방자치의 원리와 자치경찰 본연의 취지와는 다소 거리가 있다는 지적이 있다. 즉, 광역형 자치경찰제로는 보충성 원리와 각 지역의 특성과 주민수요에 따른 ‘주민밀착형 치안서비스’를 제공하는 것은 사실상 어렵다는 것이 근본적인 한계다. 시도자치경찰제가 도입되더라도 결국은 시군구에서 직·간접적으로 관여나 협력하지 않을 수밖에 없다는 것이 시장·군수·구청장들의 공통된 의견이다.

또한, 현실적으로 광역·이원화 자치경찰제는 시도 단위로 도입되는 그 자체만으로 기구나 인력, 사무, 수사권, 재정 등에서 현행 국가경찰 시스템에 많은 변화를 요구하므로 저항이나 재원 부담 등의 이유로 현실화하기 어려운 면이 많다. 과거 유기준 의원안이나 홍익표 의원안이 현실화하지 못한 점을 고려해 볼 필요가 있다.

2. 국가경찰-자치경찰과의 역할(기능) 관계

이 문제는 자치경찰제가 어떤 형태로 도입되느냐에 따른 국가경찰과 자치경찰 간 사무나 역할에 관한 관계이다. 예를 들어 자치경찰을 시도 단위로 도입하면서 시도경찰청(이전의 ‘지방경찰청’)의 기구나 사무(기능)를 완전히 시도지사 소속으로 이관할 경우, 국가경찰은 국제적 범죄, 정보, 경제적 질서에 관한 범죄, 마약 등으로 재편될 수밖에 없다. 그러나 지금까지 시도자치경찰제 모형을 보면 기구는 시도지사 소속하에 두더라도 현행 국가경찰의 기능이나 사무는 유지한 채 자치경찰 본연의 사무(생활안전, 교통, 경비 등)와 특사경사무(17종), 시대적 상황을 반영한 사무(사회적 약자에 대한 폭력예방), 일부 수사사무 등 별도의 사무를 두고 있다.

오히려 시군구 자치경찰제를 도입할 경우, 시도와 시군구 간 역할분담에 대한 논의가 쟁점이 될 수 있다. 자치경찰 사무에 대한 시도-시군구 간 인사나 사무 등에 있어서 관여나 협력관계를 어떻게 설정할 것인가이다. 과거 ‘주민밀착형 자치경찰 모형’을 보면, 광역적 질서유지나 치안수요가 발생하거나 필요한 경우, 자치경찰 운영에 관한 지도·감사, 자치경찰대장을 포함한 자치경찰공무원의 인사교류에 관한 사항을 시도지사가 관여할 수 있도록 하고 있다. 그리고 지방자치단체장의 인사권 전횡 방지를 위해 시군구의회에 자치경찰대장 임명 동의권을 부여하였다.

3. 일반범죄수사 사무의 자치경찰사무 부여

자치경찰에게 일반범죄의 수사권을 부여할지 말지, 또는 부여하더라도 일정 범위를

정해서 제한을 두는 것은 입법정책의 문제에 해당하는 것이지 범죄수사 업무가 국가경찰 사무이기 때문에 제한을 두는 것은 아니라는 견해에 동의한다. 지역치안 현장에서 발생하는 치안수요는 행정경찰과 사법경찰을 구분하여 발생하지 않으며, 이 둘을 명확히 구분하는 것 또한 곤란한 경우가 많이 발생한다. 주민들은 치안업무는 경찰기관이 이를 수행한다고 보고 있으므로 주민의 혼란해소와 치안수요에 대응하기 위해서는 경찰업무에 대한 전권한을 자치경찰사무로 부여하는 것이 지방자치 이념에도 부합한다. 다만, 자치경찰에 수사권을 부여하는 문제는 결국, 자치경찰제의 도입단위와도 밀접한 관련이 있다고 하면서, 아무래도 시군구보다 시도에 자치경찰을 도입하는 경우 수사권 부여가 쉬울 것이라는 견해도 있다.

4. 자치경찰 재정부담

과거 박근혜 정부안에서 재원확보 방안은 지방소비세 규모 확대, 과태료 징수의 이관과 징수교부금제를 도입하고, 자치경찰단속 범칙금의 지방자치단체 귀속분으로 충당하는 것을 제시하고 있다. 이명박 정부안에서는 국가경찰 이관인력 약 3,000명에 대한 인건비 약 1,128억을 자치경찰로 이관하며, 자치경찰이 부과하는 범칙금은 모두 해당 지방자치단체로 귀속시키고, 국가경찰의 탄력적 재배치로 치안 불균형을 해소할 것이라고 했다. 또한, 제도 정착 때까지 지방교부세, 국고보조금 등을 통해 국가에서 재정 일부를 지원하여 가능한 균질한 치안서비스가 제공되도록 한다는 계획이었다.

자치경찰제도이므로 지방자치단체가 부담하는 것이 원칙이고, 국가는 이를 지원할 수 있다는 임의적 지원제도는 불가피하다. 다만, 국가는 자치경찰제도가 정착될 때까지는 그에 대한 책임을 지는 자세로 필요경비를 지원하는 것이 필요하다. 자치경찰의 책임성 및 민주성을 높이기 위해서는 교부세²⁾, 보조금, 범칙금 등으로 지방재정을 확충하는 방안이다. 그러나 근본적으로 ‘(가칭)치안세’(목적세) 등 지방세로 재원을 부담하도록 하는 것이 지방자치의 원리에 맞을 것이다.

V. 맺는말: 자치경찰 이념과 모델의 제안

1. 민주성과 중립성에서 분권과 자치, 주민으로

자치경찰에 관한 문헌을 보면 지방자치 실시 훨씬 이전부터 자치경찰제를 도입하기 위한 여러 시도가 있었음을 보여주고 있다. 하지만 이 시기는 국가경찰의 유지도 어려운 상황에서 굳이 왜 자치경찰까지 도입하려고 했을까 하는 의문이 들기도 한다.

2) 현행 지방교부세와 비슷하게 『경찰재정교부금법』의 제정을 통해 인건비, 통신 등에 소요되는 재원에 대해서는 보통교부금의 형태로서 조건 없이 지원하고, 특별 재정수요와 서비스 제공 상의 차이에 따른 재정수요에 대하여는 특별교부금의 형태로 제공하는 등의 국고지원의 범위와 수준을 정할 필요가 있다.

다시 말하면 ‘자치경찰을 꼭 해야만 되는 이유(가치, 이념 등)가 있었을까’하는 것이다. 어쨌든 지방자치 실시 이전의 자치경찰의 이념은 민주성, 중립성, 효율성에 많은 비중을 두는 듯하다. 자치경찰도 국가경찰과 마찬가지로 주민참여와 주민의사를 반영하고 자방의 특정 세력이나 또는 소수에 의해 휘둘리지 않고 공평정대하게 운영되고 국가경찰과 자치경찰의 적절한 사무구분을 통해 국가 전체 경찰운동을 보다 효율적으로 하고자 함일 것이다.

1991년 지방의회가 부활되고 1995년 민선 지방자치단체장의 출범으로 지방자치의 시대가 본격 시작되었다. 이때부터 자치경찰제 도입을 위한 논의도 본격적으로 이루어졌다. 특히, 왜 자치경찰제를 실시해야 되는 이유나 이념이 보다 명확해 지는 시기이다. 지방자치의 실시로 지역살림은 일차적으로 지역 스스로 살림살이를 책임지고 지역특성과 주민요구에 따라 행정수요가 더욱 다양해지는 시대적·사회적 변화 속에서 경찰역할도 지역특성이나 주민수요를 반영한 다양한 치안서비스를 제공해야 할 필요성이 제기되었다. 한편, 국가경찰의 과도한 부담을 덜어줄 필요성도 제기되었다.

이에 따라 경찰의 사무 중 지역과 밀착된 경찰사무 즉, 교통, 방범, 질서유지, 사회적 약자에 대한 일차적 범죄예방 및 조치 등의 사무는 지방으로 이양(이관)하여 지역에 맞게 운영하자는 것이 자치경찰에 가장 충실한 기본이념(가치)일 것이다.

결론적으로 지금의 자치경찰의 이념은 지방분권과 지방자치의 이념과 가치가 우선 고려되어야 한다. 지역의 치안서비스에 대해 일차적으로 지역 스스로 운영하고 그 결과에 대해 책임질 수 있는 구조를 만들어야 한다. 지방자치단체장이 성과에 대해 지역과 주민으로부터 4년마다 평가를 받듯이 마찬가지로 자치경찰도 지방자치의 틀 속에서 주민에 대해 책임지고 평가를 받을 수 있어야 한다.

특히, 자치경찰은 정치 권력적 접근보다 주민성에 더 집중해야 한다. 여성·아동·장애인·노인 등 사회적 약자에 대한 폭력으로부터의 보호, 지역질서 유지 및 안전, 주민 보호나 구호 등 이전의 전통적 경찰의 역할과는 다른 주민지향적인 경찰의 역할과 기능을 수행할 수 있어야 한다.

물론, 경찰에 기본적으로 내재하는 민주성이나 중립성은 여러 장치를 통해 보완할 수 있지만, 자치경찰을 하자고 하면서 정치적 중립성이 지방자치의 이념에 우선하여 지나치게 강조한다면 자치경찰을 하지 않는 것이 맞다고 본다. 최소한 자치경찰은 기존 국가경찰이 해 오던 것과는 다른 국민적 기대나 요구가 있기 때문인데 자치경찰이 국가경찰과 무엇이 달라져야 하는 것에 대한 명확한 가치나 생각이 분명해야 한다.

2. 분권과 자치의 이념을 실현할 수 있는 자치경찰제 정립

광역형 자치경찰제는 문재인 정부에서 당초 이원화 모형(홍익표 의원안)이 제시되었고 이후, 일원화 모형(김영배 의원안)이 최종 법률로 제정되어 지금에 이르고 있다. 사실, 현행 ‘광역-일원화 자치경찰’ 모형은 ‘자치경찰제’로 보기 어려운 측면이 있다. 현실적 상황을 고려한 진정한 자치경찰제로 나아가기 위한 과도기적 단계라는데 의미

를 둔다고 하더라도 기존 국가경찰 사무에 자치경찰 사무만을 추가하고 자치경찰 사무에 한 해 ‘ 시도경찰위원회’가 관여하는 형태는 자치경찰의 실체는 없고 사무(업무)로서 자치경찰이 존재할 뿐이다.

‘광역-이원화 자치경찰제’는 참여정부 때 기초형 자치경찰제 대안으로 제시된 ‘유기준 의원안’과 문재인 정부 때 제안된 ‘홍익표 의원안’이 여기에 해당한다. 홍익표 의원안은 유기준 의원안의 골격을 그대로 가져오고 약간 수정한 것으로 보인다. 즉, 유기준 의원안과 홍익표 의원안은 시도에 의결기관으로서 시도경찰위원회, 집행기관으로서 시도에 지방경찰본부(자치경찰본부), 시군구에 자치경찰대(단)를 두는 기본 골격 구조는 비슷하다. 그러나 유기준 의원안은 시군구 자치경찰대장은 시장·군수·구청장이 임명(시군구의회 동의)하는 방식인 반면, 홍익표 의원안은 시도지사가 자치경찰대장을 임명하는 방식이다. 즉, 유기준 의원안은 자치경찰제의 실시 단위가 시도/시군구(시도-시군구 병행)이며 홍익표 의원안은 실시 단위가 시도(시도자치경찰제)라는 점에서 근본적인 차이가 있다.

참여정부-이명박-박근혜 정부로 이어지는 시군구 기초단위의 자치경찰제는 거의 참여정부의 ‘주민생활중심의 자치경찰제안’을 기본틀을 계승한 것이다. 시도에 의결기구로서 ‘시도치안행정위원회’를 두고, 시군구에 의결기구로서 ‘시군구치안협의회’와 집행기구로서 ‘자치경찰대’를 둔다. 자치경찰대장은 지방의회 등의 동의를 얻어 시장·군수·구청장이 임명하는 형태이다.

자치경찰 운영에 대한 시도-시군구간 협력을 강화하기 위해 ‘시도치안행정위원회’는 국가경찰과 자치경찰간 협약, 자치경찰간 분쟁 조정, 자치경찰 일시적 통합운영 등의 기능을 수행한다. 기초단위의 자치경찰 모형은 지방자치 이념(보충성, 책임성, 주민지향성 등)에 보다 충실한 것이라 할 수 있다. 국가경찰의 손길이 미치지 어려운 주민밀착형 치안서비스나 틈새 치안서비스를 제공할 수 있도록 한다.

향후, 윤석열 정부에서는 어떤 자치경찰제 모델을 도입할 것인가? 각 모델 마다 장점과 단점이 있을 수 있지만, 본 논문에서는 이전 역대 정부에서 자치경찰제 도입을 위한 수많은 노력과 성과를 유지하면서 최소한의 지방자치 이념을 구현할 수 있는 자치경찰의 모습을 제시해 보고자 한다.

결론적으로 현재 ‘시도-이원화 자치경찰제 모형’을 ‘시도/시군구-이원화 자치경찰제 모형’으로 전환할 것을 제안한다. 현재 시도지사 소속하에 ‘ 시도경찰위원회’가 있으므로 집행기관으로 시도에 ‘자치경찰본부’를 두고 ‘자치경찰본부장’은 시도지사가 임명하도록 함으로써 국가경찰과 자치경찰을 이원화하고 자치경찰 책임을 명확히 한다. 또한, 지역특성과 주민밀착형 치안서비스 대응을 위해 시군구에 ‘자치경찰대’를 두고 ‘자치경찰대장’은 시장·군수·구청장이 임명함으로써 시군구 기초단위의 자치경찰제를 도입(병행)한다.

다만, 여기서 자치경찰대장 임명시 해당 시군구의회 동의를 얻을 것인지, 시도경찰위원회의 제청으로 할 것인지, 시군구 단위에도 의결기관인 ‘(가칭)지역치안협의회’를 둘 것인지 그리고 시도와 시군구 간 관계 설정을 어떻게 할 것인지 등에 대해서는 별

도의 논의가 필요할 것이다.

이 경우 국가경찰사무와 광역(자치경찰본부) 자치경찰사무와 기초(자치경찰대) 자치경찰사무로 나눌 수 있다. 국가경찰은 대공·정보·마약·테러 등의 국가안보와 국제범죄, 강력범죄 사무 등에 한정하도록 하고, 광역 자치경찰사무는 광역적 치안수요(광역적 범죄의 진압·수사 및 지역경비, 광역교통, 국가경찰 및 자치경찰대 협력 등)에 집중하고 기초 자치경찰사무는 해당 지역의 범죄 예방활동 및 지역경비, 지역교통, 일반범죄 진압·수사 등을 담당한다.

시군구에 자치경찰대장을 두는 방안은 예시이며 기본이념은 기초단위에서도 지방자치 틀 속에서 종합행정으로서 ‘주민치안서비스’가 제공되는 것이 필요하다는 것이다. 예를 들어 시군구 보조기관으로서 ‘자치경찰국’ 또는 ‘자치경찰팀’ 등으로 운영하는 등 다양한 방안을 찾을 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김기갑(2019). “문재인 정부의 자치경찰제에 관한 발전적 고찰”. 지방자치법연구(61).
- 김순은(2018). “<자치경찰제 특별위원회> 광역단위 자치경찰제 도입방안”. 자치경찰제 특별위원회안 발표 및 정책토론회.
- 김원중(2020). “일원적 자치경찰제도 도입 모델에 대한 자치성 검토”. 지방자치법연구(67).
- (2017). “자치경찰제도 도입 논의에 관한 비판적 검토와 입법적 제언”. 지방자치법연구(54).
- (2019). “지방분권개헌에 따른 자치경찰제도 재설정 검토”. 지방자치법연구(61).
- (2022). “지방자치 실현을 위한 자치경찰제도 검토” 지방자치법연구(75).
- 박재희·전대욱·최인수(2021). “성공적인 자치경찰제 시행을 위한 전략과 과제”. 한국지방행정연구원.
- 정세종(2018). “기초단위 자치경찰 모델을 위한 제언”. 한국민간경비학회보(46).
- 진동규(2005). “자치경찰제 성공을 위한 제언: 기초자치단체 단위로. 자치행정(205).
- 안영훈·강기홍(2008). “자치경찰제 확대 및 강화 방안”. 한국지방행정연구원.
- 원소연 외 3인(2012). “광역자치경찰과 기초자치경찰제에 대한 입법평가: 제주자치경찰제의 사례와 독일 경찰법제의 연구를 중심으로”. 한국법제연구원.
- 양영철(2007). “자치경찰제 도입 과정상 나타난 갈등과 해결방안”. 자치경찰제 추진평가 토론회. 행정자치부 자치경찰제실무추진단.
- 이기춘(2018). “한국 자치경찰제도의 이상적 모델”. 지방자치법연구(57).
- 이상훈·남재성(2022). “통합 경찰법 상 주민중심 기초단위 자치경찰제의 실질적 운영방안”. 한국공안행정학보(87).
- 최미경(2020). “자치경찰 도입의 쟁점과 방향” 국회입법조사처.
- 최우용(2005). “자치경찰법(정부안)의 이념적 한계와 법적 과제”. 지방자치법연구(10).
- 최종술(2020). “바람직한 자치경찰제 도입을 위한 과제와 전망”. 한국경찰학회·서범수 국회의원실 자치경찰 공동토론회.
- 최철호(2014). “한국의 자치경찰제도의 현황과 과제”. 지방자치법연구(43).
- 행정자치부(2008). “2004-2007 자치경찰제 추진 중간보고서”. 자치경찰제실무추진단.
- 황문규(2020). “경찰법 전부개정안에 대한 분석과 개선방안-자치경찰제를 중심으로”. 한국경찰학회·서범수 국회의원실 자치경찰 공동토론회.