



민주사회를 위한 변호사모임  
사법센터

사법개혁 이슈리포트

---

# 자치경찰제 도입 방안에 대한 의견서

---

2020. 12. 2.

# 자치경찰제 도입 방안에 대한 의견서

민변 사법센터  
검찰경찰개혁 소위원회

## 1. 왜 자치경찰제인가

## 2. 현 정부에서 진행된 자치경찰제 도입 경과

- 가. 2017년 11월 7일 경찰개혁위원회 권고안
- 나. 2018년 11월 13일 자치분권위원회의 자치경찰제 도입 방안
- 다. 2019년 3월 11일 홍익표 의원 경찰법 전부개정안 발의

## 3. 김영배 의원이 발의한 경찰법 전부개정법률안의 주요 내용

- 가. 자치경찰의 사무
- 나. 시도자치경찰위원회
- 다. 시도경찰청장
- 라. 경찰서장
- 마. 자치경찰의 예산
- 바. 시도지사와 자치경찰의 관계

## 4. 법률안에 대한 평가

- 가. 조직과 비용 논리에 매몰되어 경찰권 분산이라는 본래 취지가 사라짐
- 나. 경찰권 비대화의 우려를 해소하지 못함
- 다. 지방행정과 치안행정의 연계성 확보, 주민 수요에 적합한 다양한 치안서비스 제공의 토대가 마련되기 어려움.
- 라. 국가 전체의 치안 역량을 강화하는 장치는 없음.
- 마. 총평

## 5. 자치경찰제가 나아갈 방향

## 6. 보론-자치경찰제의 취지와 이상을 실현하기 위한 과제

## 1. 왜 자치경찰제인가

문재인 정부는 집권 초기부터 검찰, 국정원, 경찰로 대표되는 권력기관의 개혁을 강하게 추진하였으며 개혁 작업은 집권 후반을 향해가는 현재 여전히 진행 중이다. 검찰 권력의 분산을 통한 개혁 방안으로 검경 수사권조정과 고위공직자범죄수사처의 시행을 앞두고 있고, 국정원은 국내정보 업무와 대공수사권을 직무범위에서 삭제하는 방안이 추진 중이다.

현 정부의 권력기관 개혁 로드맵에 의하면 검경수사권 조정을 통해 경찰에 수사종결권이 주어지고 국정원의 대공수사권 또한 경찰이 보유하게 된다. 권력의 분산을 통한 개혁이라는 원칙이 오히려 경찰 권력을 강화하거나 권력의 집중 현상을 초래하게 된 것이다. 더구나 경찰은 약13만 명에 이르는 인력과, 본청을 정점으로 그 산하에 17개 지방경찰청, 252개 경찰서, 516개 지구대, 1,479개 파출소로 구성된 일원화된 지휘·명령 조직체계를 가지고 있어 경찰의 집중된 권한을 분산하여야 한다는 필요성이 강하게 대두되었다.

문재인 정부는 대통령 선거 당시 <광역 단위 자치경찰제의 전국 확대, 국가경찰은 전국적 치안 수요에 대응, 자치경찰은 지역 주민 밀착형 치안서비스 제공>을 공약으로 제시하였다. 정부 출범 이후에는 <(광역단위 자치경찰) 2017년부터 자치경찰 관련 법률을 제·개정하고 2021년 시범 실시를 거쳐 2022년 전면 실시, (경찰개혁) 2017년부터 경찰위원회 실질화를 통한 민주적 통제 강화, 인권위 권고사항 전향적 수용방안 마련>을 국정과제로 선정하였다. 경찰 개혁 방안의 핵심을 자치경찰제의 전국적 확대를 통한 권한의 분산으로 본 것이다.

경비, 교통 등 위험 방지 및 질서유지작용과 범죄수사 등의 형사사법작용을 경찰 이외의 현존하는 다른 조직에 분산하는 것은 사실상 불가능하다. 경찰 작용을 수행할 수 있는 다른 조직이 존재하지 않기 때문이다. 그동안 경찰 개혁을 논할 때 경찰의 권한 남용에 대한 민주적 통제, 행정 경찰과 수사 경찰의 분리, 정보경찰의 폐지 등 경찰 조직을 전제로 한 개혁 방안만이 거론되었던 이유이기도 하다.


경찰 권한의 분산은 중앙집권화된 권한을 지방으로 분산하는 자치경찰제가 유일한 방안이라 할 수 있다. 자치경찰제는 ‘지방행정과 치안행정의 연계성 확보, 지역 특성에 맞는 치안서비스 제공’ 이 기본적인 취지이나 자치 분권의 완성과 경찰 권한의 분산을 실현하는 도구도 될 수 있다. 경찰위원회의 실질화를 통한 민주적 통제 강화와 국가수사본부를 통한 행정경찰과 수사경찰의 분리 등의 경찰개혁 방안은 경찰권을 분산하는 데 근본적인 한계가 있다. 자치경찰제만이 경찰권의 분산을 통한 경찰 개혁의 유일한 답이라 할 것이다.

## 2. 현 정부에서 진행된 자치경찰제 도입 경과

### 가. 2017년 11월 7일 경찰개혁위원회 권고안

2017년 6월 16일 구성된 경찰개혁위원회는 2017년 11월 7일 「광역단위 자치경찰제 도입 권고안」을 발표하였다. 「광역단위 자치경찰제 도입 권고안」은 현재 국가경찰제를 그대로 존치시키고, 이와는 별도로 광역시도에서 독자적으로 자치경찰제를 설치하여 병렬적으로 구성하도록 하는 것이었다. 광역단위 자치경찰제는 전국 시도에 ‘자치경찰본부’와 심의·의결기구인 ‘시도자치경찰위원회’를 설치하고, 시군구에는 ‘시군구 자치경찰대’를 운영한다. 자치경찰에 보안·외사 등 국가사무를 제외하고 ‘주요 예방·단속·위험방지·공공질서 유지 관련 생활안전·교통·경비 사무 및 지방 전문행정’과 관련된 특별사법경찰 사무를 부여하고 ‘학교폭력·가정폭력·성폭력 범죄 등 일반범죄 및 공무집행방해·음주운전 사건에 대한 수사권’도 부여한다. 시도지사가 인사권을 보유하고 시도에서 자치경찰을 일괄 선발하여 운영하되, 초기 소요인력의 상당부분을 국가경찰에서 이체하도록 하였다. 국가경찰 조직을 그대로 두고 자치경찰 조직을 신설하는 이원화 모델이라 할 수 있다.

### 나. 2018년 11월 13일 자치분권위원회의 자치경찰제 도입 방안

구분	내용
모형	
조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치경찰 조직으로 시·도에 '자치경찰본부', 시·군·구에 '자치경찰대' 설치 ※지구대·파출소는 자치경찰로 이관, 국가경찰의 지역순찰대 거점시설 존치</li> <li>• 시·도지사소속으로 '시·도경찰위원회'를 합의제 행정기관으로 설치, 시·도지사로부터 독립적 직무수행</li> </ul>
사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치경찰은 생활안전·여성청소년·교통 등 주민밀착 민생치안활동 및 이와 밀접한 수사 담당</li> <li>• 국가경찰은 정보보안외사 등 사무와 수사, 민생치안사무 중 전국 규모, 통일적 처리 필요사무 담당 ※ △성폭력, △학교폭력, △가정폭력, △교통사고, △음주운전, △공무집행 방해 등 수사는 자치경찰도 담당</li> </ul>
인사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시·도경찰위원회는 5인으로 구성, 시·도지사가 임명 ※ 시·도지사 지명 1, 의회 추천 2&lt;異野 각 1&gt;, 법원 추천 1, 국가경찰위원회 추천 1명</li> <li>• 자치경찰본부장은 시·도경찰위원회의 2배수 추천을 받아 시·도지사가 임명</li> <li>• 자치경찰대장은 시·도경찰위원회가 시·군·구청장 의견을 들어 책임자를 추천하여 시·도지사가 임명</li> <li>• △국가경찰과 자치경찰 간, △시·도 간 자치경찰 인사교류 가능</li> </ul>
인력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치경찰 사무이관 범위에 상응하는 인력 단계적 이관, 총 43천명 이상 이관 ※ 1단계 7~8,000명 → 2단계 30,000~35,000명 → 3단계 43,000명 → 최종단계 평가 후 추가확대</li> </ul>
신분	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치경찰은 원칙적으로 시·도 소속 특정직 지방공무원</li> <li>• 단, 지방재정 부담과 경찰관 신분변동의 혼란 최소화를 위해, ①초기에는 국가직 유지(시·도지사 임명 자치경찰본부장·대장은 지방직) → ②단계적 지방직 전환</li> </ul>
재정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치경찰제 시행필요 예산은 '국가부담' 원칙</li> <li>• ①시범운영 예산은 국비지원 ②단계적으로 지자체 부담 및 '자치경찰교부세' 도입 검토</li> </ul>
상호관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 긴급사태 등 발생 시, 국가경찰청장은 시·도자치경찰에 대한 직접 지휘·감독 가능</li> <li>• 국가경찰위원회와 각 시·도경찰위원회는 상호 긴밀한 협력관계 유지</li> </ul>

\*2018. 11. 13. 자치분권위원회 자치경찰제 특별위원회 정책토론회 자료집 17쪽

자치분권위원회의 자치경찰 모델은 경찰개혁위원회의 권고안과 기본적으로 유사하다고 할 수 있다. 다만 경찰개혁위원이 경찰권에 대한 민주적 통제와 경찰권 분산

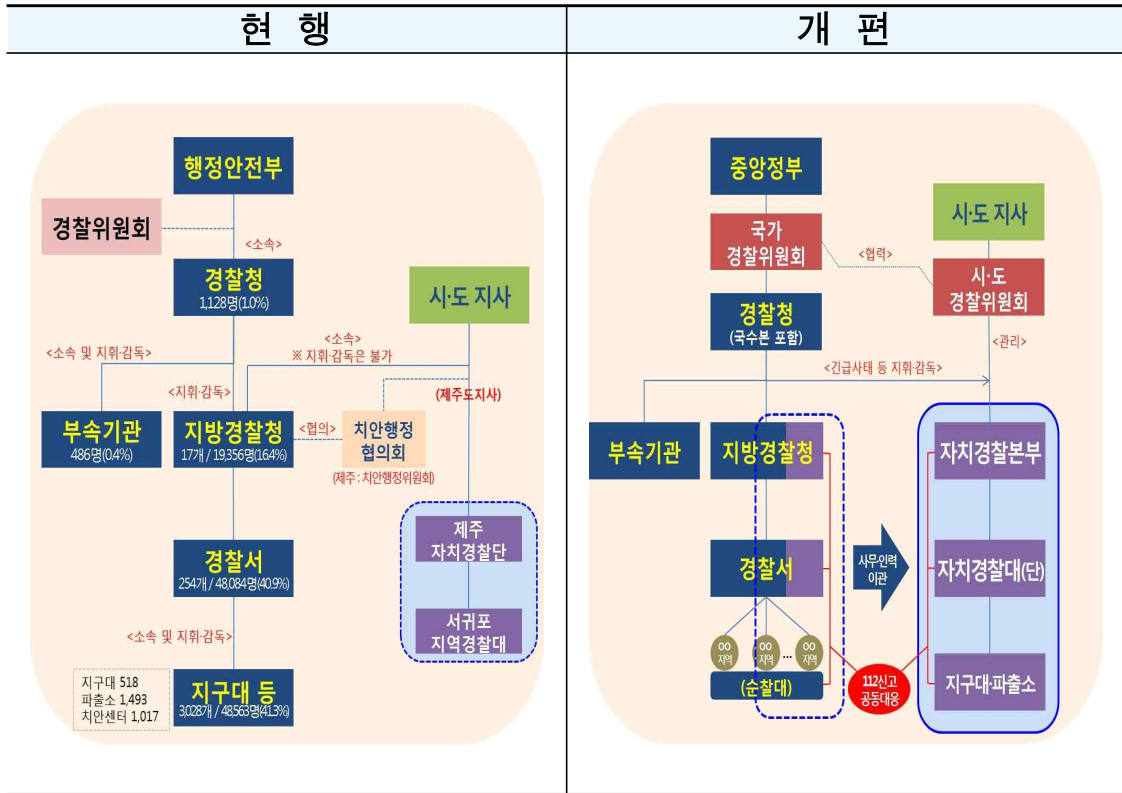
효과가 미흡하다는 지적에 따라 시도경찰위원회를 합의회 행정기관으로 하고, 교통 사고 조사 중 주민밀착형 사무도 추가로 자치경찰 사무로 구성한 점은 경찰개혁위안과 다른 점이다. 무엇보다 국가경찰 인력 중 약 43,000명을 단계적으로 자치경찰로 이관함으로써 경찰 조직의 분산을 피한 점에서 경찰개혁위안과 두드러지게 차이가 난다. 또한 사무 중복 등의 혼선을 없애기 위해 사건 현장의 초동 조치 권한을 국가와 자치경찰 모두에 부여한 점도 경찰개혁위안과 다르다. 마지막으로 경찰개혁위안은 27,600명을 자치경찰의 소요 인력으로 추산하고 이 중 50~70%(13,800~19,320명)를 자치단체가 부담하는 신규 채용 인력으로 검토하여 추가 비용이 예상되었으나 자치분권위원회는 전체적인 경찰 인력의 증원 없이 현행 국가경찰 인력을 자치경찰로 이관하고 시설, 장비 등의 인프라도 자치경찰과 공동 활용하여 추가 인건비와 신규 재정 부담 요소를 최소화하였다.

#### 다. 2019년 3월 11일 홍익표 의원 경찰법 전부개정안 발의

수사권조정법안의 국회 통과 후 경찰권력을 재편하는 경찰법, 경찰관직무집행법 개정안이 다수 발의되었다. 사실상 정부안으로 평가받는 홍익표 의원안은 기존의 국가경찰 조직은 그대로 두고 자치경찰 조직이 제주자치경찰의 사무를 기본으로 생활안전, 교통, 지역경비, 수사 등을 추가로 맡는 것을 기본 틀로 하고 있다. 자치분권위원회의 발표안(국가경찰 43,000명의 자치경찰 이관)과 경찰개혁위원회의 권고안(국가경찰과 자치경찰의 이중 운영)을 합친 모델이라 할 수 있다.

그림 삽입을 위한 여백

〈자치경찰제 도입 이후 경찰 조직의 변화〉

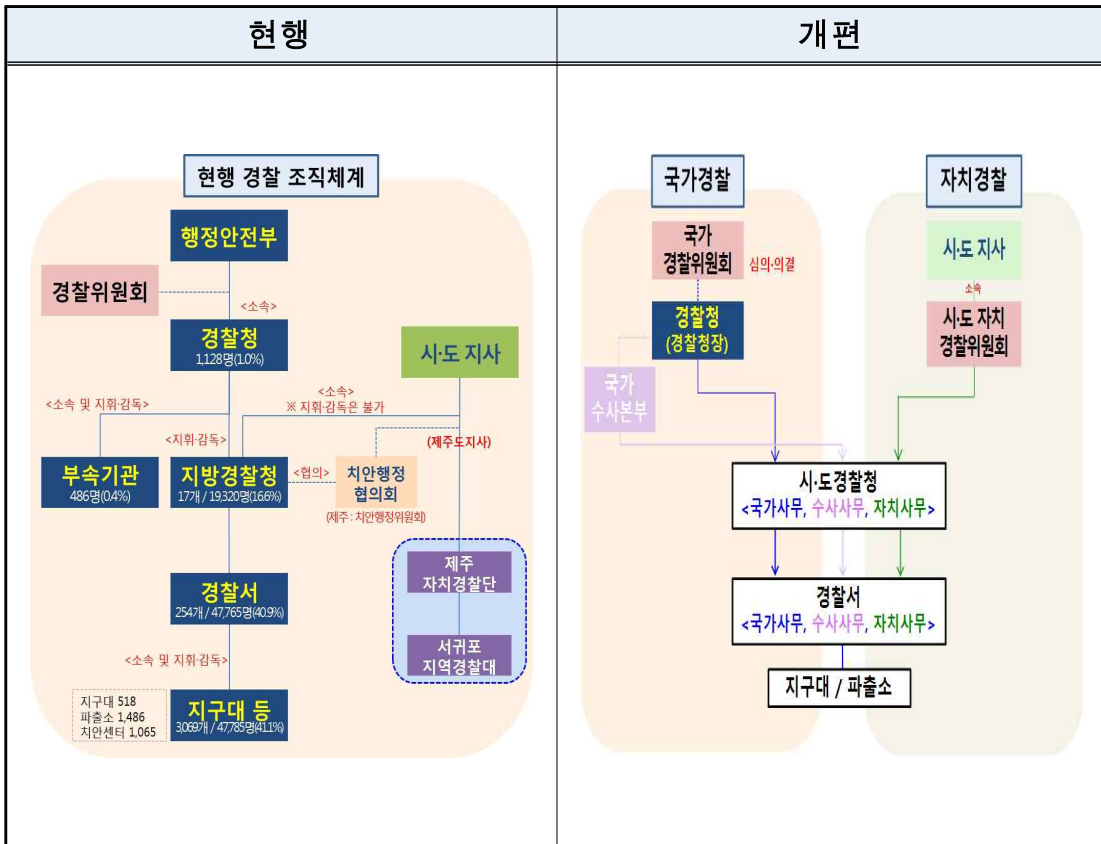


라. 2020년 8월 4일 김영배 의원 경찰법 전부개정안 발의

홍익표 의원안이 20대 국회 회기 만료로 자동 폐기되고 21대 국회에서 김영배 의원이 경찰법 전부 개정안을 새로이 발의하였다. 김영배 의원안은 자치경찰 조직의 신설을 전제로 하는 기존의 이원화 모델과는 달리 자치경찰 조직을 신설하지 않고 국가경찰과 자치경찰 조직을 일원화하는 것이 가장 큰 특징이다. 20대 국회의 홍익표 의원안에 대하여 국가경찰과 자치경찰의 이중 운영으로 인한 경찰 고위직의 증가, 예산 증가, 업무 혼선과 치안 공백 등에 대한 비판이 가해지자 이에 대한 대안으로 일원화 모델을 선택한 것이다.

김영배 의원안은 내용적으로는 홍익표 의원안과 거의 동일하나 국가경찰 조직 내에서 자치경찰의 사무만을 구분한다는 점에서 차이가 있다. 생활안전, 교통, 여성·아

동·노약자, 지역행사경비 및 이와 밀접한 수사사무 등의 자치경찰 사무에 대해서는 시도지사 소속 시도자치경찰위원회의 지휘·감독을, 자치경찰 이외의 국가사무는 경찰청장의 지휘·감독을, 자치경찰과 국가경찰의 수사사무는 국가수사본부장의 지휘·감독을 받게 되는 것이다. 자치경찰 사무를 담당하는 자치경찰도 국가경찰의 신분을 계속 유지하게 된다.



이하에서는 김영배 의원안의 주요 내용을 살펴보고 이 안이 경찰권의 분산을 통한 경찰 개혁의 방안이 될 수 있을지 검토한다.

### 3. 김영배 의원이 발의한 경찰법 전부개정법률안의 주요 내용

김영배 의원이 2020. 8. 4 발의한 경찰법 전부개정법률안은 자치경찰에 관한 사항뿐만 아니라 경찰위원회, 국가수사본부에 관한 사항도 함께 규정하고 있으며 법의 명칭도 ‘국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률’로 변경하였다. 이하에서는 자치경찰과 관련한 개정안의 주요 내용이다.



#### 가. 자치경찰의 사무

자치경찰의 사무는 개정안 제4조에 따라 경찰의 임무 중에서 관할 지역 내 주민의 생활안전·교통·공공시설과 지역행사장 등의 지역경비·수사(학교폭력 범죄, 가정폭력·아동학대 범죄, 교통사고 및 교통 관련 범죄, 성폭력 범죄, 경범죄 및 기초질서 관련 범죄, 가출인·실종아동 등 관련 범죄) 등에 관한 사무로 제한된다. 생활안전, 교통, 경비와 관련한 구체적인 사항은 시·도 조례로, 수사사무의 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 나. 시도자치경찰위원회

자치경찰사무를 관장하게 하기 위하여 시·도지사 소속으로 합의제 행정기관인 시·도자치경찰위원회를 둔다. 위원장과 1명의 위원은 상임, 5명의 위원은 비상임인 7인의 위원으로 구성되고 위원은 시도지사가 지명하는 1명, 시도의회가 추천하는 2명, 국가경찰위원회가 추천하는 2명, 위원추천위원회가 추천하는 2명 등에 대해 시도지사가 임명한다.

#### 다. 시도경찰청장

시·도경찰청장은 경찰청장이 시·도자치경찰위원회 위원장과 협의하여 추천한 사람 중에서 행정안전부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임용한다. 시·도경찰청장은 국가경찰사무에 대해서는 경찰청장의, 자치경찰사무에 대해서는 시·도자치경찰위원회의 지휘·감독을 받아 관할구역의 소관 사무를 관장하고 소속 공무원 및 소속 경찰기관의 장을 지휘·감독한다. 다만 수사에 관한 사무에 대해서는 국가수사본부장의 지휘·감독을 받는다.

#### 라. 경찰서장

경찰서장은 시도경찰청장의 지휘·감독을 받아 관할구역의 소관 사무를 관장하고

소속 공무원을 지휘·감독한다. 경찰서장은 그 소속으로 지구대 또는 파출소를 두고, 필요한 경우에는 출장소를 둔다. 지구대·파출소의 설치 기준은 치안수요·교통·지리 등 관할구역의 특성을 고려하여 행정안전부령으로 정해진다. 경찰서장은 관할지역 내에서 자치경찰사무를 얼마나 충실하게 수행했는지 여부에 대해 시도자치경찰위원회로부터 정기적으로 평가를 받고, 경찰청장은 시도자치경찰위원회의 평가 결과를 반영하여야 한다.

#### 마. 자치경찰의 예산

국가는 지방자치단체가 이관받은 사무를 원활히 수행할 수 있도록 인력, 장비 등에 소요되는 비용에 대하여 재정적 지원을 하여야 한다. 자치경찰사무의 수행에 필요한 예산은 시·도자치경찰위원회의 심의·의결을 거쳐 시·도지사가 수립한다. 이 경우 시·도자치경찰위원회는 경찰청장의 의견을 들어야 한다.

#### 바. 시도지사와 자치경찰의 관계

개정안은 지방자치단체에 국가와 더불어 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서유지에 필요한 시책을 수립·시행할 의무를 부여하고 있다. 현행 경찰법에는 없는 자치경찰제적 요소를 추가한 것이다. 개정안에 따르면 경찰사무의 지역적 분담기관으로서 시도지사 소속으로 시도경찰청을 두지만 시도경찰청의 장은 시도지사와는 관계없이 경찰청장의 지휘·감독을 받는다. 자치경찰사무를 관장하는 것은 시도지사 소속의 시도자치경찰위원회이다. 시도지사는 시도자치경찰위원의 임명, 자치경찰사무의 수행에 필요한 예산의 수립, 경정 이하의 경찰관 중에서 자치경찰사무를 수행하는 경찰관에 대한 임용권을 경찰청장으로부터 위임받아 행사(경찰공무원법 개정안 제7조 제3항)함으로써 간접적으로 자치경찰에 대한 권한을 행사할 수 있다.

시도자치경찰위원회는 그 권한에 속하는 업무를 시도지사의 영향력으로부터 독립적으로 수행할 수 있는 합의제 행정기관이다. 김영배 의원안에 의하면 시도지사에게 자치경찰에 관한 실질적 권한을 거의 부여하지 않아 영향력을 끼칠 가능성이 적음

에도 시도자치경찰위원회를 합의제 행정기관으로 구성한 것은 형식 논리에 가깝다고 할 수 있다.

#### 4. 법률안에 대한 평가

김영배 의원은 개정안의 제안 이유를 “경찰권 비대화의 우려를 해소하고, 현행 조직체계의 변화와 추가 소요비용 최소화를 통해 국민부담을 최소화하고, 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하여 주민 수요에 적합한 다양한 치안서비스를 제공하고 국가 전체의 치안역량을 강화할 수 있도록 하려는 것”으로 밝히고 있다. 과연 개정안이 이러한 기능을 수행할 수 있을까.

가. 조직과 비용 논리에 매몰되어 경찰권 분산이라는 본래 취지가 사라짐

우선 자치경찰 조직을 신설하지 않고 기존 경찰 조직을 유지한 채 사무만 분리하기 때문에 추가 예산의 투입은 없다. ‘현행 조직체계의 변화와 추가 소요비용의 최소화’만큼은 이를 가능성이 크다고 할 수 있다. 그러나 ‘현행 조직체계의 변화’는 자치경찰제라는 새로운 제도를 도입하는데 있어 불가피한 것이며 ‘추가 소요비용의 최소화’는 고려해야 할 하나의 요소이지 제도 도입의 목적과는 거리가 멀다. 뿐만 아니라 변화와 비용의 최소화는 김영배 의원이 제안하는 것처럼 국가경찰 조직을 그대로 유지해서 이를 수 있는 것만은 아니다.

자치분권위원회의 자치경찰제 도입 안은 전체 경찰조직의 약 40%에 해당하는 43,000명의 인력을 자치경찰로 이관할 것을 제안하였다. 자치경찰로 이관되는 조직과 인력만큼 국가경찰을 축소함으로써 소요되는 예산을 최소화할 수 있다. 그런데 홍익표 의원안에서는 이러한 국가경찰 조직과 인력을 축소하지 않았다. 그에 따라 전국에 17개 자치경찰본부와 약 255개의 자치경찰대가 신설되고 그에 따른 자치경찰본부장, 자치경찰대장 및 중간관리직 충원에 약 5,000억 원의 예산이 소요될 것이라는 예상이 나오게 되었다. 국가경찰 조직과 인력의 일부를 자치경찰로 이동하는 것이 아니라 자치경찰의 조직과 인력을 신설하겠다는 것이다. 국가경찰 조직을 그

대로 유지하는 명분은 국가경찰과 자치경찰의 이중 운영이었다. 국가경찰 사무와 자치경찰 사무를 인위적으로 배분하다보니 자치경찰에 이관되고도 남아있는 일부 사무를 수행하기 위한 국가경찰 조직과 인력이 필요하게 된 것이다. 홍익표 의원안은 국가경찰을 유지하려고 함으로써 막대한 비용의 소요와 경찰 고위직과 경찰권 총량의 증가라는 비판에 직면하였다. 국가경찰 조직(인력)을 과감히 덜어냄으로써 비판에 대한 대안을 제시하고 경찰권 분산이라는 본래의 목적을 달성할 수 있었음에도 김영배 의원안은 반대로 국가경찰을 유지하고 자치경찰을 유명무실하게 만들어 버렸다. 조직과 비용 논리에 매몰되어 경찰권 분산이라는 본래의 취지는 뒷전으로 밀려난 것이다.

#### 나. 경찰권 비대화의 우려를 해소하지 못함

자치경찰제 도입 논의가 시작된 것은 오래 전부터이지만 현 정부에서 70 여 년 만에 수사권조정이 이루어짐으로써 자치경찰제 도입 논의도 탄력을 받게 되었다. 수사권 조정으로 비대해진 경찰권을 분산해야한다는 국민적인 공감대가 형성된 것이다.

김영배 의원안은 국가경찰과 자치경찰의 사무만 구분이 될 뿐 국가경찰의 조직과 인력은 그대로 유지된다. 바꿔 말하면 자치경찰 사무는 있는데 자치경찰은 없는 것이다. 자치경찰의 조직과 인력이 존재하지 않는데 경찰권 분산이 이루어질리 만무하다. 개정안에서는 자치경찰사무에 대하여 시도자치경찰위원회가 시도경찰청장을 지휘·감독하도록 하고 있지만 지휘·감독권을 담보하기 위한 시도자치경찰위원회의 인사권은 인정하지 않는다. 경찰청장이 시도경찰청장을 추천할 때 시도자치경찰위원장과 협의과정을 거치도록 하고 있어 간접적으로만 인사에 관여하게 하고 있다. 하지만 시도자치경찰위원 2명에 대한 추천권을 국가경찰위원회가 가지고 있어 시도자치경찰위원회가 실질적으로 시도경찰청장의 인사와 이를 매개로 하는 지휘·감독권 행사에 어느 정도 영향력을 행사할 수 있을지 미지수이다. 더구나 자치경찰 사무를 수행하는 일선 경찰관에 대한 지휘·감독권 및 이를 담보할 승진이나 보직 인사권은 국가경찰인 시도경찰청장에게 있다. 조직과 인력은 물론 인사권 및 실질적인 지휘, 감독권 등 아무런 권한이 없는 자치경찰로의 경찰권 분산의 효과는 기대

하기 어렵다고 할 것이다.

다. 지방행정과 치안행정의 연계성 확보, 주민 수요에 적합한 다양한 치안서비스 제공의 토대가 마련되기 어려움.

자치경찰은 충분한 권한과 조직, 인력을 가지고 지역의 치안사무를 수행할 수 있어야 한다. 조직과 인력, 권한이 제대로 갖추어졌을 때 자율적이고 창의적인 치안활동으로 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공할 수 있다. 김영배 안에서 독자적인 자치경찰 조직은 시도자치경찰위원회가 유일하다. 자치분권위원회 안과 홍익표 안이 시도자치경찰위원회와 더불어 자치경찰본부, 자치경찰대, 지구대, 파출소를 자치경찰 조직으로 구성했던 것에 비하면 독자적인 자치경찰 조직이 얼마나 축소되었는지 가늠할 수 있다.

중앙집권적이고 비대한 경찰조직과 경직된 경찰활동은 지역별로 다양한 치안수요를 반영하기 어렵다. 박근혜 정부가 주요 국정과제로 4대악(성폭력·가정폭력·학교폭력·불량식품) 범죄 근절을 내세우고 5년 동안 747억여 원의 예산을 투입하였으나 오히려 해당 범죄의 재범률이 높아진 사례는 국가경찰의 경직된 활동의 폐단을 단적으로 드러내준다.

기존의 국가경찰 체제 하에서 구현하기 어려웠던 지방행정과 치안행정의 연계성 확보, 주민 수요에 적합한 다양한 치안서비스 제공을 가능하게 하는 원동력은 역시 자치경찰만의 조직과 인력, 그리고 예산이다. 김영배 안은 조직과 인력은 물론 자치경찰의 독립적인 재정분권도 찾아보기 어렵다. 국가는 자치경찰사무에 대하여 재정적 지원을 할 의무를 가질 뿐이다. 김영배 안에 따르면 자치경찰사무의 수행에 필요한 예산은 시도자치경찰위원회의 심의·의결을 거쳐 시도지사가 수립한다. 시도지사의 예산수립권은 시도의 인적·물적 자원을 자치경찰사무의 수행에 활용하는 등 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보해 주는 유일한 수단이 될 수 있다. 그러나 자치경찰사무 자체가 제한적으로 열거되어 있어 예산 수립에 있어 시도지사의 재량의 여지가 거의 없다.

자치경찰사무의 예산을 수립하는 시도지사, 조직과 인력을 책임지는 시도경찰청장 또는 경찰서장이 모두 자치경찰 사무에 대하여 깊은 관심과 의지를 가져야만 지방행정과 치안행정의 연계성 확보, 주민 수요에 적합한 다양한 치안서비스 제공이 이루어지는 토대가 마련될 것이다. 예산 수립에 있어 협소한 재량을 가진 시도시사와 국가경찰인 시도경찰청장(경찰서장)이 과연 자치경찰사무에 깊은 관심과 의지를 가질 수 있을까. 무엇보다 주민 수요에 적합한 치안서비스의 제공이라는 자치경찰제 본래의 목표는 개인의 관심과 의지가 아닌 강력한 제도의 뒷받침으로 불가역적으로 보장이 되어야 할 것이다.

라. 국가 전체의 치안 역량을 강화하는 장치는 없음.

김영배 의원안이 실제 치안 현장에서 어떻게 작동할 것인가를 예측하는 것은 그리 어렵지 않다. 자치경찰의 독자적인 조직도 없이 자치경찰관으로 특정이 되지 않고 신분도 국가경찰로 그대로인 일선 경찰관이 제한된 범위의 자치경찰사무를 수행한다고 하더라도 현재와 달라지는 것은 아무것도 없다. 여태까지 한 것처럼 부여된 임무를 수행하면 되는 것이다. 김영배 의원안에서 제시하고 있는 어떤 장치가 국가 전체의 치안 역량을 강화시킬 수 있는 것인지 알 길이 없다.

마. 총평

김영배 안은 기존 자치경찰제 논의 과정에서 거론된 적이 없는 모델이다. 자치경찰제는 1990년대 이후 지방자치제의 실현을 위한 제도로 활발한 논의가 시작되었다. 다양한 자치경찰제 모델들이 제안되고 이를 담은 법안이 발의되었으나 독자적인 자치경찰 조직이나 인력을 전제하지 않은 모델은 없었다. 김영배 안과 같은 자치경찰제는 경찰권 분산, 지방행정과 치안행정의 연계성 확보, 주민 수요에 적합한 다양한 치안서비스 제공, 국가 전체의 치안역량 강화 중 그 어떤 효과도 기대할 수 없는 안이다.

## 5. 자치경찰제가 나아갈 방향

자치경찰제의 이상과 취지는 ‘경찰권의 분산을 통해 지역특성에 적합한 치안서비스의 제공’ 이라고 할 수 있다. 이러한 취지에 가장 맞는 자치경찰제는 국가경찰을 지역적으로 분산하여 자치경찰로 전환하는 방식이라 할 수 있다. 이는 다시 ① 17개 지방경찰청 단위의 자치경찰로 분산하는 방안 ② 국가경찰 소속 경찰청만을 남겨둔 채 광역단위에서 자치경찰제를 도입하되 시도경찰위원회를 두고 일정 계급을 기준으로 자치경찰과 국가경찰 소속으로 나누는 일본식 절충형 자치경찰제로 나눌 수 있다.<sup>1)</sup> ①은 2017년 서울시 건의안과 유사하고 ②는 1999년 경찰청 시안과 유사하다. 두 개의 안은 모두 원칙적으로 경찰사무를 자치경찰이 수행하고 국가경찰은 지휘, 감독 및 조정, 통제업무 혹은 정보, 대공, 외사 등 예외적인 업무만을 수행한다는 점을 특징으로 한다. 지방분권법 제10조 제3항에서 규정하고 있는 ‘지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공’ 하며 현 정부가 표방한 연방제 수준의 강력한 지방분권의 취지에 맞는 궁극적인 형태의 자치경찰은 위 두 가지 중 하나의 모델이 되어야 한다.

다만, 급격한 제도 도입에 따른 부작용이나 치안의 공백, 국민 부담을 최소화하기 위하여 위 모델을 궁극적인 지향점으로 두고 현실에 맞게 단계적으로 도입해 나가는 제도의 설계가 있어야 한다. 현 시점에서 자치경찰의 취지를 살리면서 단계적 도입의 1단계로 가장 적합한 안은 앞서 설명한 자치분권위원회 안이라 할 수 있다. 국가경찰을 두고 자치경찰을 신설하되 기존 국가경찰의 조직과 인력을 자치경찰로 이관하여 제도 변화에 따른 부작용과 국민 부담을 최소화할 수 있다. 정부는 2018. 6. 21. 검·경 수사권조정 합의문을 발표하면서 자치경찰제에 관하여 자치분권위원회가 중심이 되어 자치경찰제의 계획을 수립하고, 자치경찰의 사무·권한·인력 및 조직 등에 관하여 자치분권위원회의 결정에 따르기로 한다고 하였다. 자치분권위원회는 2018. 3. 지방자치, 경찰행정, 형사사법 전문가, 시민단체 활동가 등으로 구성

1) 황문규, 자치경찰제 특위안의 의의와 발전 방향, ‘자치분권위원회 자치경찰제 특별위원회 정책토론회’ 자료집, 2018. 11. 13. 27면

된 자치경찰제 TF 및 특별위원회를 구성하여 약 8개월에 걸쳐 심도 깊은 연구와 논의를 전개하였다. 경찰 조직에 대한 이해를 바탕으로 경찰권을 어떻게 민주적으로 재설계해야 하는지, 정부의 재정 투입과 치안 혼란을 최소화하면서도 경찰의 권한을 분산하고 주민 밀착 치안 활동을 증진시키는 방안이 무엇인지 치열한 논의 끝에 자치경찰제안을 도출하였다. 자치분권위안은 경찰권한의 총량을 늘리지 않으면서 현 시점에서 경찰 권력을 ‘개혁’ 할 수 있는 유일한 방법이라 평가할 수 있다.

당정청은 지금이라도 김영배 안으로 대표되는 일원적 자치경찰제를 철회하고 자치분권위원회안을 수용하여 경찰권의 지방 분권화를 통한 경찰 개혁과 지방행정과 치안행정의 연계성 확보, 지역 특성에 맞는 치안서비스를 제공하겠다는 공약을 이행하여야 할 것이다. 김영배 의원안은 경찰 권력의 분산이 아니라 오히려 국가수사본부를 통한 수사권의 중앙집중화를 꾀한다는 점에서도 개혁에 역행하는 안이라 할 수 있다.

## 6. 보론-자치경찰제의 취지와 이상을 실현하기 위한 과제

김영배 의원안은 앞서 지적한 바와 같이 자치경찰제의 취지와 이상을 실현 할 수 없는 모델이다. 이러한 자치경찰제를 실시할 바에야 차라리 현행 국가경찰제를 유지하는 편이 낫다는 지적이 나오는 이유이기도 하다.

다만, 김영배 의원안이 당정청 협의로 탄생한 안이기 때문에 이제 와서 무로 되돌리기 어렵다면 최대한 자치경찰제의 요소를 강화하는 방향으로 입법이 이루어져야 한다. 김영배 의원은 일원적 자치경찰제 모델에 대해 “새로운 제도 도입에 따른 충격과 부담을 최소화하면서도 향후에 보다 발전된 자치경찰을 위한 토대를 마련하는 데 그 의의가 있다” 고 밝힌 바 있다.<sup>2)</sup> 이번 개정안이 진정한 자치경찰제로 가

2) 2020. 8. 4.자 연합뉴스, 김영배, 권력기관 개혁안 후속 자치경찰법 발의, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200804106100001?input=1195m>.



는 과도기적 제도를 의미한다면 향후 제안될 진정한 자치경찰제의 안착을 위해서라도 자치경찰제의 요소를 강화하는 것은 필수적이다. 이에 다음과 같이 제안한다.

첫째, 경찰서장 임명의 경우에도 시도경찰청장과 마찬가지로 시도자치경찰위원장과 ‘협의’하거나 ‘의견을 듣는’ 과정을 거쳐 경찰서장에 대하여 자치경찰사무 수행에 대한 책임성을 보다 강화할 필요가 있다.

둘째, 경찰개혁위원회가 권고한 바와 같이 자치경찰사무와 관련하여 시도경찰청장과 경찰서장을 시도의회에 출석시켜 필요한 질의를 할 수 있도록 하여야 한다. 이를 통해 지방행정과 치안행정의 연계시스템을 구축해 나가도록 해야 한다.

셋째, 자치경찰 사무를 수행하는 소속 경찰관의 신분을 지방직으로 전환하고 국가경찰 부서로의 진출입을 제한해야 한다. 자치경찰의 신분을 국가직으로 두면 인사이동을 통해 언제든지 국가경찰의 사무를 수행하는 보직으로 변경이 될 수 있다. 이는 연속적이고 책임있는 자치경찰사무의 수행을 어렵게 만들 수 있다.

넷째, 자치경찰에 대한 승진·전보 등 인사권은 시도자치경찰위원회에 부여해야 한다. 지방직으로 신분이 전환된 자치경찰은 물론, 국가직 신분으로 자치경찰사무를 담당하는 경찰관에 대한 인사권도 시도자치경찰위원회에 부여해야 한다.

다섯째, 시도자치경찰위원회의 경우 그 구성에 대한 국가경찰의 영향력을 최소화할 수 있도록 국가경찰위원회 추천 2인을 삭제함이 바람직하다. 시도지사의 책임성을 강화하기 위해 시도지사의 지명권을 1인에서 2인으로 확대하거나<sup>3)</sup> 주민대표성을 제고하기 위해 시군구 협의회의 추천권 1인을 추가할 수 있을 것이다.<sup>4)</sup> 또한 국가경찰위원회의 심의·의결사항에서 “자치경찰사무에 대한 주요 법령·정책 등에 관한

3) 윤태영, 자치경찰제 도입의 방향과 과제, ‘지방분권을 위한 공법적 과제’ 자료집, 한국비교공법학회 제96회 학술대회, 2019. 10. 18, 141면.

4) 박병욱, 경찰에 대한 민주적 통제방안, ‘경찰개혁 어떻게 할 것인가?’ 토론회 자료집, 경찰개혁네트워크, 2020. 4. 21, 21면 이하 참조.

사항”을 삭제하여 시도자치경찰위원회의 소관사무로 규정해야 한다.

여섯째, 위원의 자격에 관하여 1. 판사·검사 또는 변호사의 직에 3년 이상 있었던 사람, 2. 변호사 자격이 있는 사람으로서 국가기관 등에서 법률에 관한 사무에 3년 이상 종사한 경력이 있는 사람, 3. 대학이나 공인된 연구기관에서 법률학·행정학 또는 경찰학 분야의 조교수 이상의 직이나 이에 상당하는 직에 3년 이상 있었던 사람으로 규정하여 법조인 또는 법률 분야가 과대 대표되는 문제점을 시정하고 시민의 참여를 확대하기 위하여 시도자치경찰위원회 위원의 수를 늘리고 그만큼을 시민 추천 몫으로 할당해야 한다.

일곱째, 자치경찰사무를 열거적 방식에서 포괄적 방식으로 규정하고 하위 항목은 대통령령 및 협약에서 구체적으로 열거하는 방식이 바람직하다. 일원적 모델의 경우 자치경찰제의 취지에 맞는 운영은 ‘자치경찰의 사무’와 ‘시도지사의 예산수립권’에 달려있기 때문에 법률에서는 사무범위를 포괄적으로 규정해놓고 대통령령에 따른 협약에서 구체적으로 정하도록 함으로써, 시도지사가 예산수립과 연계하여 자치경찰사무범위를 정할 가능성을 열어놓을 필요가 있다.

여덟째, 앞서 제시한 방안을 적극 검토하여 법안에의 반영 여부에 따라 자치경찰제 시행의 시기를 조정해야 한다. 김영배 의원안에서 제시하고 있는 2021. 1. 1에 시행하기에는 사회적 논의과정 및 의견수렴 절차를 거칠 시간적 여유가 부족하다. 김영배 의원의 일원적 자치경찰제는 지금껏 한 번도 논의된 적이 없는 방안이니만큼 충분한 사회적 논의와 의견 수렴을 거치는 것이 필수적이다. 김영배 의원안에 따르면 변화와 예산 소요가 최소화되는 만큼 조속히 시행할 필요성 또한 거의 없다고 할 것이다. ‘무늬만 자치경찰제’라는 오명을 받고 있는 제도를 조속히 시행해서 얻는 것은 제도 개혁을 이루었다는 자기만족뿐이다. 끝.