

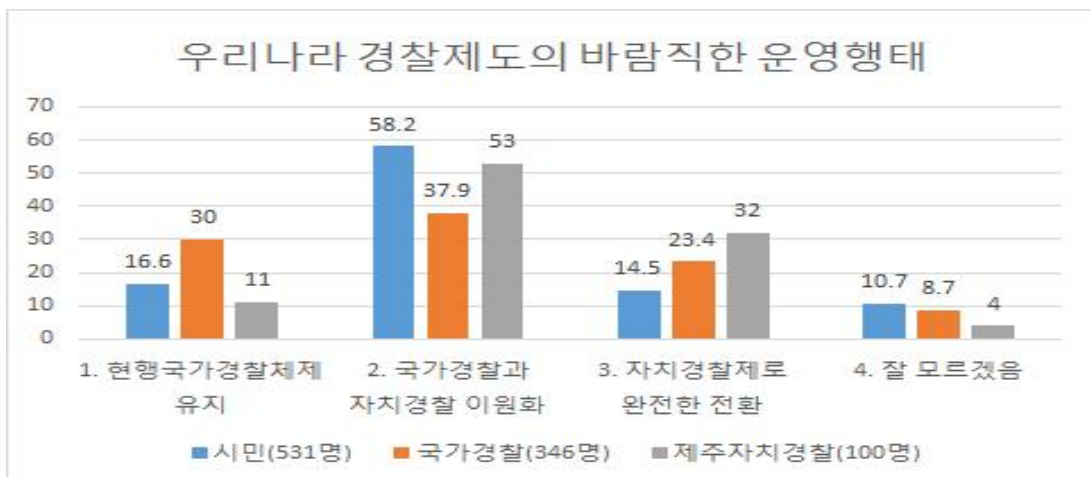
제대로 된 자치경찰제 시행을 위한 제언

김기식 정책위원장, 박선나 연구원
(재)더미래연구소

1. 서론-자치경찰제 도입 배경

- 최근 11월 13일 대통령 직속 자치분권위원회는 “현 국가경찰인력의 36%를 자치경찰로 이관하여 자치경찰을 통한 주민밀착형 민생치안활동을 강화한다는 내용” 1)을 골자로 한 자치경찰제 도입초안을 공개하며, 앞으로 시민들의 의견 수렴을 위한 공론화 과정이 계획되어 있다고 발표했다.
- 발표 내용에서 유추할 수 있듯이, 자치경찰제는 경찰권을 국가가 아닌 지방자치단체에 귀속시켜서 지역주민 수요에 보다 부합하는 치안서비스를 제공하는 제도이다. 현재 OECD 국가 중 대다수의 국가²⁾들은 자치경찰제를 시행하고 있다. 우리나라는 1987년 민주화 이후, 1988년 지방자치법이 개정되어 1991년 최초로 기초와 광역의회 의원을 선출한 이래 지방자치제도가 전면적으로 시행되고 있음에도 불구하고, 여전히 경찰조직만큼은 일제 강점기 이래로 단일한 국가경찰체제를 유지하고 있다.
- 자치경찰제 도입은 1945년 해방 이후 미군정 시기부터 매 정부마다 수차례 검토되어 왔다. 현재까지 제주도 지역³⁾ 외에는 자치경찰제가 시행되고 있지 않지만, 정치적 이념을 떠나 역대 대선 때마다 자치경찰 도입이 공약으로 제시될 만큼 자치경찰 도입과 관련해서는 정치·사회적으로 높은 수준의 합의가 이루어져 있다.
 - 2017년 서울시가 수행한 설문조사에 따르면(그림 1), 우리나라 경찰제도의 바람직한 운영 행태를 묻는 질문에 대해 ‘현행 국가경찰체제를 유지’ 하는 것을 원하는 시민들은 응답자의 16.6%에 불과했고, 나머지는 대부분 ‘자치경찰과 국가경찰을 이원화’ 하거나 ‘자치경찰 제로 완전히 전환’ 되어야 한다고 밝혔다. 제주도 자치경찰들도 시민들의 응답패턴과 비슷했지만 자치경찰제로 완전히 전환되어도 좋다는 반응이 32%로 시민응답보다는 높았다. 심지어 국가경찰들을 대상으로 조사한 결과에도, 현행 국가경찰체제 고수를 원하는 국가경찰은 응답자의 30%에 불과했고, 응답자 과반 이상이 자치경찰 도입에 찬성했다.

<그림 1> 서울시 수행, 자치경찰제도에 대한 인식태도조사 (단위: %, 각 100%)



<출처> 신현기 외 3인 (2017). 서울시 특별사법경찰 10년 자치경찰제로의 전환을 위한 발전방안 연구. 서울시 연구용역 최종보고서

1) 자치분권위원회 보도자료. (2018.11.13.) 문재인정부 자치경찰제 도입초안 공개
 2) 북유럽국가(덴마크, 스웨덴, 노르웨이)와 그리스, 네덜란드, 터키 등을 제외한 대부분의 민주주의 국가들(영국, 미국, 독일, 스페인, 이탈리아, 일본, 벨기에, 스위스, 캐나다 등)은 자치경찰제도(국가경찰제도와 혼용 포함)를 운영하고 있다.
 3) 2006년 7월부터 제주도에 한정하여 국가경찰과 자치경찰이 이원화되어 운영되고 있다.

- 이러한 자치경찰제 도입 배경은 두 가지 차원에서 볼 수 있다. 첫째, 진정한 지방분권과 지방자치 실현을 위한 방안으로 자치경찰제 도입이 논의되었다.
 - 지방분권은 중앙에 과도하게 집중된 권력을 분산하고, 수도권 중심으로 치우쳐 있는 국토 불균형 구조를 바로잡기 위해서 반드시 이루어져야 할 시대적 과업이다. 그동안 중앙집권 구조 하에서 국가경찰은 국민보다 정치권력의 눈치를 볼 수밖에 없었고, 국가안보·시위대응 등 전국단위 치안에 상당수의 인력을 배치할 수밖에 없어 지역단위의 민생치안서비스를 제공하는 기능이 취약하다는 비판이 제기되어 왔다. 중앙정부에 예속되지 않고 국가 중심의 획일화된 치안서비스를 지양하고, 주민생활중심의 민생치안서비스를 강화하기 위해서 자치경찰제가 도입되어야 한다는 점에는 사회적으로 이견이 없다.
 - 나아가 자치경찰 도입으로 치안행정에 있어서 풀뿌리 민주주의의 구현을 기대할 수 있다. 자치경찰제 도입으로 단순히 중앙에 집중된 권한을 지방으로 분산시키는 효과만을 기대했다면, 이는 자치경찰이 아니라 분권경찰로 지칭되는 것이 타당하다. 지방자치의 본래 취지를 보면, 주민 실생활과 직결되는 복지·교육·민생·치안에 관해서는 주민의 참여와 민주적 통제를 보장할 수 있게 하는 ‘주민자치’ 구현이 핵심이다. 지자체별로 교육감을 주민들에 의해 직접 선출하는 교육자치가 실현된 지 10년이 넘어가는 시점에서, 아직까지 경찰권에 대한 주민참여와 민주적 통제가 이루어지지 않는 것은 민주주의와 지방자치의 발전에 있어 심각한 문제다.
- 둘째, 검찰과 경찰의 권한 배분을 놓고 수사권 조정의 필요불가결한 전제조건으로 자치경찰제 도입이 논의되었다.
 - 일제 강점기 시절부터 독세한 친일 경찰은 해방 이후에도 막강한 권력을 행사했다. 이러한 경찰 권력을 견제하기 위해 오히려 초기 정부는 검찰조직의 권력을 키웠다. 그 폐단으로 오늘날까지 우리나라의 검찰은 수사개시권, 수사지휘권, 수사종결권, 영장청구권, 기소권까지 보유하며 전 세계적으로 유사 사례를 찾아보기 힘들 정도로 막강한 권력을 행사해 왔다. 반면, 경찰은 단지 수사개시권만 보유하고 있다. 87년 민주화 이후 검찰의 과도한 권력을 견제하기 위해 경찰에 수사권을 부여해야 한다는 필요성은 당위에 가까운 시대적 합의이다.
 - 그러나 우리나라의 국가경찰은 12만 명 규모의 인력이 민생·치안에서부터 정보·보안까지 광범위한 사무를 단일체제로 수행하는, 전 세계적으로도 가장 강력한 국가경찰체제에 속한다. 이러한 조건에서 검경 수사권 조정⁴⁾으로 경찰이 실질적 수사권을 갖게 되고, 국정원의 대공수사권까지 경찰이 완전히 소유할 경우, 경찰권의 지나친 비대화 문제가 제기된다. 그렇게 되면 경찰로의 수사권 양도가 현실적으로 제한적일 수밖에 없다. 따라서 과도한 국가경찰의 권한을 분산시키고, 특히 국가경찰의 대부분을 차지하는 민생치안인력을 자치경찰로 전환하여 제대로 된 자치경찰제를 시행하는 것 역시 거부할 수 없는 시대적 과제라 할 수 있다.

4) 올해 6월 정부는 ‘검경수사권조정에 대한 합의문’을 발표했고, 국회 사법개혁특위에서 통과여부만 남아있는 상황이다.

- 온전한 수사권 이양을 위해 경찰조직 내부에서조차 경찰의 권한을 분산할 필요성을 인정하고 있는데, 올해 3월 이철성 경찰청장은 전국 경찰지휘부 화상회의를 통해 “수사 구조개혁을 두고 경찰권 비대화에 대한 우려가 있다는 것을 잘 안다며, 자치경찰제 등 경찰권 분산을 위한 장치를 조속히 마련할 것”⁵⁾이라고 밝혔다.
- 한편, 자치경찰제가 어떠한 것의 전제조건 차원에서 논의되는 것은 바람직하지 않다는 주장도 있다. 올해 4월 대통령 직속기구인 자치분권위원회 정순관 자치분권 위원장은 “자치경찰제 시행은 검경 수사권 조정의 전제조건이 아니라는 것”을 강력히 주장했다. “중앙 집중적 경찰력을 민주적으로 재설계하는 것이 자치경찰제 도입 이유이며, 검경 수사권 조정에 전제조건이 있어야 한다는 인식은 새로운 제도 추진이 사실상 불가능하다는 뜻으로 오해될 수 있기 때문”이라고 밝혔다.⁶⁾

- **자치경찰제 도입과 관련한 논의는 현 문재인 정부 출범 이후 더욱 속도를 내고 있다.**
 - 대통령은 지난 대선 당시 공약으로 “광역단위 자치경찰제 전국 확대”를 약속했다.
 - 대통령 인수위인 국정기획위원회에서도 “2017년부터 자치경찰 관련 법률을 제·개정하고 2018년에는 시범실시, 2019년에는 전면 실시하는 방안”을 「100대 국정과제」에 포함시켰다.
 - 올해 1월에는 청와대에서 「권력기관 개혁안」 발표를 통해 경찰을 일반경찰과 수사경찰, 안보수사처(가칭)로 분리하고 시·도지사 산하에 자치경찰을 운영하게 하는 방안을 발표했다.
 - 6월에는 정부가 「검경수사권조정합의문」을 통해 자치경찰제와 관련한 논의는 온전히 자치분권위원회에 맡기기로 하고, “현재 시행하고 있는 제주시의 자치경찰제를 넘어서는 실현 계획을 조속히 수립하고, 2019년 내 서울, 세종, 제주 등에서 시범실시”하기로 했다.
 - 앞서 언급했듯이, 11월 13일 자치분권위원회는 경찰개혁위원회에서 발표한 ‘광역단위 자치경찰제에 대한 권고안(2017.11.8.)’과 서울시에서 한국정책학회에 용역을 준 ‘서울시 특별사법경찰 10년, 자치경찰제로의 전환을 위한 발전방안 보고서(2017.12.15.)’ 등을 참고하여 작성된 「자치경찰제 도입방안」 초안을 공개했다.
- **올해 초 청와대가 발표한 ‘권력기관 개혁안’ 중 경찰개혁안과 지난해 말 작성된 경찰개혁위원회의 ‘자치경찰제 권고안’은 지방자치분권 실현과 검경 수사권 조정의 전제가 되는 경찰권 분산이라는 도입 취지를 구현하기에 미흡한 측면이 있어 모두 허울뿐이라는 비판을 받고 있다.** 최근 발표된 자치분권위원회의 ‘자치경찰제 도입방안’ 초안은 경찰개혁위원회의 권고안보다는 진일보한 측면이 있지만, 경찰위 안이 지닌 근본적 문제를 해결하지 못하고 있다는 평가가 있다. 본 보고서는 그동안 역대 정부에서 검토했던 자치경찰제안 분석과 해외 사례 검토를 통해 ‘제대로 된’ 자치경찰제 시행을 위해서 어떤 방향으로 나아가야 하는지 제안하고자 한다.

5) 서울신문. (2018.3.30.) <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20180331006020>

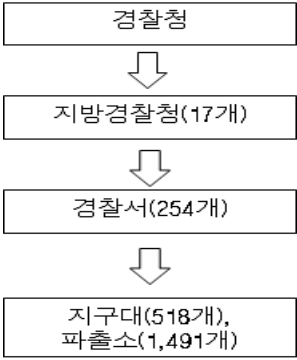
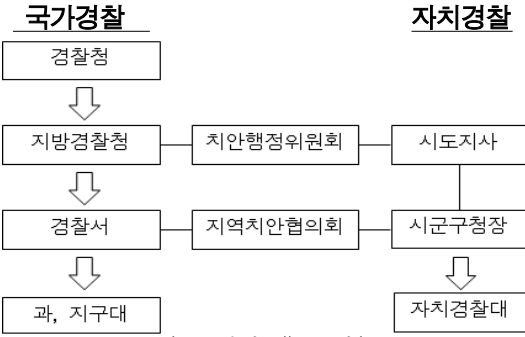
6) 한겨레. (2018.4.2.) <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/838729.html>

2. 역대 정부 자치경찰제 추진 역사

- 해방 이후 미군정 시기부터 김대중 정부에 이르기까지 자치경찰제 도입과 관련한 논의는 꾸준히 있었으나, 남북분단상황·지방재정취약 등 현실적 문제로 추진되지 못했다.
 - 1948년 미군정과 민정당국은 자치경찰제를 기본으로 하는 영미법계 제도를 도입할 것을 논의했으나 “정치사회적으로 불안정한 시대상황에서 효율성과 능률성이 우선되어 국가경찰제를 유지하게 됐다(이현우 외 3인 2009, p.41).”
 - 1955년에는 “법무부 제안으로 시·도지사 소속 하에 지방경찰위원회를 두고 3인의 위원을 두도록 한다는 내용으로 경찰법안을 의결했으나 국회에서 입법화되지 못했다(이현우 외 3인 2009, p.41).”
 - 1960년에는 “경찰중립화법안을 국회에서 심의하며 국가경찰과 자치경찰이라는 이원화제도를 검토했으나 국회가 해체됨에 따라 폐지(이종배 2005, p.13)” 됐다.
 - 1988년과 1989년, 1996년에도 당시 야당을 중심으로 일본식의 자치경찰제 도입을 논의했다.
 - 국민의 정부는 1999년 8월 일본식 절충형 경찰제도(광역단위에 자치경찰제를 도입하면서도 자치경찰에 대한 국가경찰 영향력 인정)시안을 마련했으나, “수사권 독립 등 이해관계 난립과 제반 도입여건이 성숙되지 않아 보류되었다(이종배 2005, p.14).”
- 지금껏 한 번도 제대로 추진되지 못했던 자치경찰제는 노무현 정부시절 본격적으로 근거 법안을 마련하고, 이전까지의 논의와 다른 형태의 자치경찰 모델을 제시했다.
 - 노무현 정부는 2004년 지방분권 관련 특별법을 통해 “자치경찰제 도입을 국가의무사항으로 규정⁷⁾” 했다. 이후 자치경찰제 정부안을 발의했는데, “주민대응성과 민주성 측면에서 광역단위 자치경찰제보다는 주민참여가 보장되는 ‘기초자치단체’ 기반한 자치경찰제(이종배 2005, p.18)” 를 특징으로 한다.
 - 현재까지 고수하고 있는 국가경찰체제는 경찰청이하 17개 지방경찰청과 254개 경찰서, 그 산하에 지구대와 파출소가 있는 일원적 조직을 기반으로, 국가경찰에 생활·안전부터 정보·외사까지 모든 업무에 대한 권한이 있다. 반면 노무현 정부의 자치경찰은 국가경찰조직을 유지하면서도 기초자치단체장 산하에 자치경찰대를 설치하는 이원적 조직을 구상했으며, 이는 스페인, 프랑스, 이탈리아와 같은 대륙법계 경찰제도와 유사하다(아래 <표 1>).
 - 무엇보다 참여정부안은 주민이 “자율적으로 자치경찰제 도입여부를 결정할 수 있도록 선택적 실시를 보장하고, 폐지 시에도 주민투표를 거치는 방식(이종배 2005, pp.20-24)” 을 통하여 치안행정에 주민이 참여할 수 있는 자치의 원리를 잘 구현했다.
 - 자치경찰대의 ‘장(長)’ 을 선임하는 문제는 “조직내외에서 우수 인력을 충원할 수 있도록 개방형직위(이종배 2005, p.25)” 로 정했다. 이 때 ‘지역치안협의회’ 를 통해 후보자 추천을 하는 등의 제한을 두어, 기초자치단체장이 쉽게 권력남용을 할 수 없는 장치를 고안했다.

7) 육동일. (2018.5.18.) 자치경찰제 도입, 중요하고 시급하다. 자치분권위원회 전문가기고

<표 1> 국가경찰제도와 참여정부의 자치경찰제안 비교

제도	1. 국가경찰제	2. 주민생활중심의 자치경찰제 ('04년 참여정부안)
조직도	 <p>*기관수는 2018년 현황 기준</p>	 <p>(: 협의, ↓: 소속)</p>
권한과 사무	국가경찰에 모든 권한 있음 (생활안전, 수사, 사이버안전, 교통, 경비, 정보, 보안, 외사)	방법·순찰, 사회적 약자보호, 교통단속, 기초질서 유지(자치단체장과 시장의 협약으로 정함), 수사권X, 긴급 상황이나 전시에는 자치경찰이 국가경찰 지휘 하에 있음
관리자 인사	[총경(보통 경찰서장) 이상 경찰공무원] 경찰청장의 추천을 받아 행안부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명(경찰공무원법 제6조)	[자치경찰대장 선임] 개방형직위로 두고, 시군구 자치단체장이 임명하되, 지역주민들로 구성된 '지역치안협의회'를 통해 후보자를 추천하거나 기준을 엄격히 둠

<출처> 이종배(참여정부 행자부 자치경찰제 실무추진단장). 자치경찰법안의 기본방향과 주요내용 발제문 참고(김충환의원실 자치경찰법제정대토론회(2005.4.28.))

● 참여정부안은 주민들이 치안행정과정에 참여할 수 있고, 경찰인사에 대한 민주적 통제를 할 수 있어 자치의 원리를 구현할 수 있다는 긍정적 평가가 있었으나 비판점도 존재한다.

- 첫째, 기초자치단체 간 재정자립도의 격차가 상당히 벌어진 현실을 외면하고, 자치경찰제를 시군구 차원에서 책임·관리하도록 한 점이다. 참여정부안이 나온 2004년 시점, 전국 시군 자치구의 재정자립도를 보면, “최저 7.1%(전남 신안군)에서 최고 92.7%(서울 중구)”에 달했다.⁸⁾ 이러한 상황에서 자치경찰제를 시행할 경우 치안서비스의 양극화가 야기된다. 국고 보조로 그 격차를 메운다 하여도, 시군구차원에서 치안수요를 책임지게 하는 것은 광역단위에서 일사불란한 대응을 어렵게 하는 단점이 있다.
- 둘째, 자치경찰제를 시행하면서 동시에 국가경찰조직과 권한을 그대로 두게 한 점이다. 비대한 국가경찰조직과 인력을 두고 추가로 자치경찰을 운영하는 것은 재정적으로 큰 낭비일 뿐만 아니라 국가조직이 여전히 지방조직을 관리·통제하게 되어, 지방분권실현이라는 자치경찰제 도입 목적과도 부합하지 않는다.
- 마지막으로 자치경찰에게 제한적 사무만 부여하고 수사권을 부여하지 않았다는 점이다. 뒤에 제주도 사례에서도 드러나듯이 수사에 대한 권한이 없는 자치경찰에 대해 ‘무늬만 경찰’이라는 인식이 시민들 사이에서, 경찰 내부적으로도 팽배하다.

8) 임준태. (2005). 자치경찰법의 문제점과 바람직한 방향 발제문. 김충환의원실 자치경찰법제정대토론회(2005.4.28.). p. 73

- 노무현 정부의 자치경찰제법안은 결국 국회 계류 중에 폐기되었으나, 2006년 제주특별자치도 출범과 함께 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법 제106조’에 근거하여 제주도에 한정하여 프랑스 경찰 제도를 벤치마킹 한 자치경찰제를 도입하기로 했다.
- 2006년 7월부터 실시된 제주도 자치경찰단은 2018년 현재 155명 정원(현원 149명)에, 운영예산은 203억 원(국비: 80억, 도비: 123억 가량)으로 운영되고 있다. 아래 <표 2>에서 보듯, 제주도는 국가경찰체제를 유지하면서 자치경찰을 별도로 유지하고 있다. 국가경찰은 지방청인 제주지방경찰청 산하에 제주와 서귀포 경찰서를 두고 있으며, 자치경찰은 제주도지사 소속으로 자치경찰단 아래 제주시, 서귀포시 경찰대를 두고 있다. 자치경찰에게 수사권은 주어지지 않았으며, 법률상 사무(교통생활안전 및 지역경비), 국가경찰과 협약에 의해 이양 받은 사무(공항교통질서, 관광객과 축제행사 질서유지)를 수행하고 있다. 자치경찰단장은 도지사가 임명하고, 도지사가 필요하다고 인정할 때에는 개방형직위로 운영하게 하고 있다.

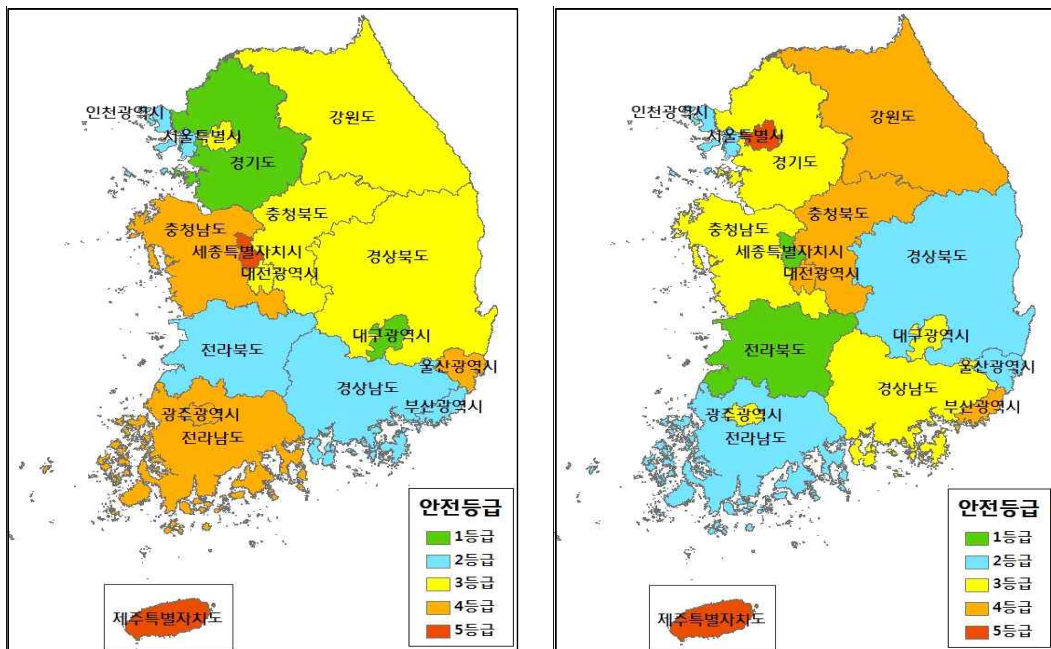
<표 2> 제주도 자치경찰제

제도	3. 제주도 자치경찰제 ('06년 7월 이래-)	
조직도	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>국가경찰유지</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 100px; margin: 5px auto;">경찰청</div> <p>↓</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 100px; margin: 5px auto;">제주지방경찰청</div> <p>↓</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 100px; margin: 5px auto;">제주경찰서, 서귀포경찰서</div> </div> <div style="text-align: center;"> <p>자치경찰</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between; width: 100%;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 60%;">제주도지사</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%;">치안행정위원회</div> </div> <p>↓</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 100px; margin: 5px auto;">행정부지사</div> <p>↓</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 100px; margin: 5px auto;">자치경찰단</div> <p>↓</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 100px; margin: 5px auto;">제주시경찰대, 서귀포시 경찰대</div> </div> </div>	
권한과 사무	자치경찰 법률상사무(교통생활안전, 지역경비), 협약사무(국제공항 교통질서, 관광객, 축제행사 질서유지), 수사권X (범죄발견시, 제주지방경찰청장 또는 경찰서장에게 통보하고 사무를 인계, 현행법 체포시 즉시 국가경찰공무원에게 인도(제주특별법 제98조))	
관리자 인사	[자치경찰단장 선임] 도지사가 임명하도록 하고 있으며, 도지사가 필요하다고 인정할 때 개방형직위로 지정하여 운영하게 함(제주특별법 제107조)	
04년 참여정부안과 비교	1. 공통점: 국가경찰 근간 유지, 자치경찰의 사무범위, 자치경찰에 수사권 부여하지 않음 2. 차이점: (1) 자치경찰대가 시군구 소속 아닌 시도지사(광역) 소속으로 관리자 인사의 임명권자가 다름 (2) 제주도는 주민자치원리를 구현하지 못함. 치안협의회가 주기적으로 개최되고 있으나, 참여정부안과 달리 자치단체장이 인사권 남용하는 것을 견제하는 장치로 활용되는 것이 아님	

<출처> 이현우 외 3인. (2009). 경찰제도 도입에 관한 연구. 경기개발연구원. pp.95-10

- 제주도의 자치경찰제는 국회는 물론 학계, 전문가집단에서 비판을 받았을 뿐만 아니라 제주도에서 근무하는 대다수의 자치경찰들 스스로도 ‘무늬만 경찰’이라는 세간의 평가에 동의한다는 설문조사가 있을 만큼 실패한 자치경찰제로 평가되고 있다.
 - 올해 제주도 국정감사에서 국회 행정안전위원회 주승용 의원은 “현재 제주 자치경찰이 치안사무는 수행하지 않고, 치안서비스 위주 사무를 취급하여 자율방범대 내지는 국가경찰 보조 인력에 가깝고, 그마저도 국가경찰과 공동 수행하는 실정으로 제주 형태로 전국적 확대가 되면, 무늬만 자치경찰로 전락할 것”⁹⁾이라고 비판했다.
 - 문성호 한국자치경찰연구소장은 “주권자인 국민의 의사를 반영하지 않는 제주 방식은 껍데기일 뿐이라며 제주 방식으로 할 거면 이는 단연코 자치경찰이 아니다.”¹⁰⁾라며 혹독하게 제주식 자치경찰제를 비판했다.
 - 2017년 서울시에서 실시한 제주자치경찰공무원 100명(시험공채: 73, 국가경찰에서 전환: 24, 기타: 3)을 대상으로 한 인식태도 분석 결과, “무늬만 자치경찰이라는 일부언론과 학자들의 평가에 대한 동의여부가 72%(매우동의와 동의 합산)에 달했고, 자치경찰의 수사권을 확대해야 한다는 의견도 89%에 달했다(이현우 외 3인 2009, pp.176-177).”
 - 2017년 행정안전부가 발표한 시·도 지역안전등급을 보면 제주 지역은 범죄와 생활안전 분야(교통, 화재, 범죄, 자연재해, 생활안전, 자살, 감염병 분야 중)에서 안전등급 최하위인 5위를 기록했다(그림 2). 지역 특성상 관광객이 많아 범죄발생 확률이 타 지역보다 높을 수 있는 환경이라고는 하지만, 유일한 자치경찰제 시행 지역으로 생활안전을 강화하고 주민밀착형 서비스를 제공해왔다고 하는 평가가 말뿐이라는 의문을 들게 하는 결과다.

<그림 2> 2017년 시·도 안전등급 (좌) 범죄분야 (우) 생활안전분야



<출처> 행정안전부 보도자료. (2017.12.13.) 내가 사는 지역 안전지수 확인하세요

9) 제주도민일보. (2018.10.26.) <http://www.jejudomin.co.kr/news/articleView.html?idxno=106279>

10) 문성호. (2018). 자치분권위원회 주관 자치경찰제 도입원칙과 바람직한 정책방향 토론회 토론문1

- 이후 이명박 정부에 들어서는 참여정부안을 기반으로 기초자치단체에 자치경찰을 도입하려고 시도했으며, 박근혜 정부도 마찬가지로 참여정부안을 기반으로 희망하는 시군구 중에서 선택적으로 설치 준비를 했으나 이행되지 않았다.¹¹⁾
- 현 정부 출범 이후로는 검경 수사권 조정 논의와 함께 자치경찰제와 관련된 논의가 속도를 내고 있고, 논의 수준도 이전 정부와 비교하여 비약적으로 발전했다.

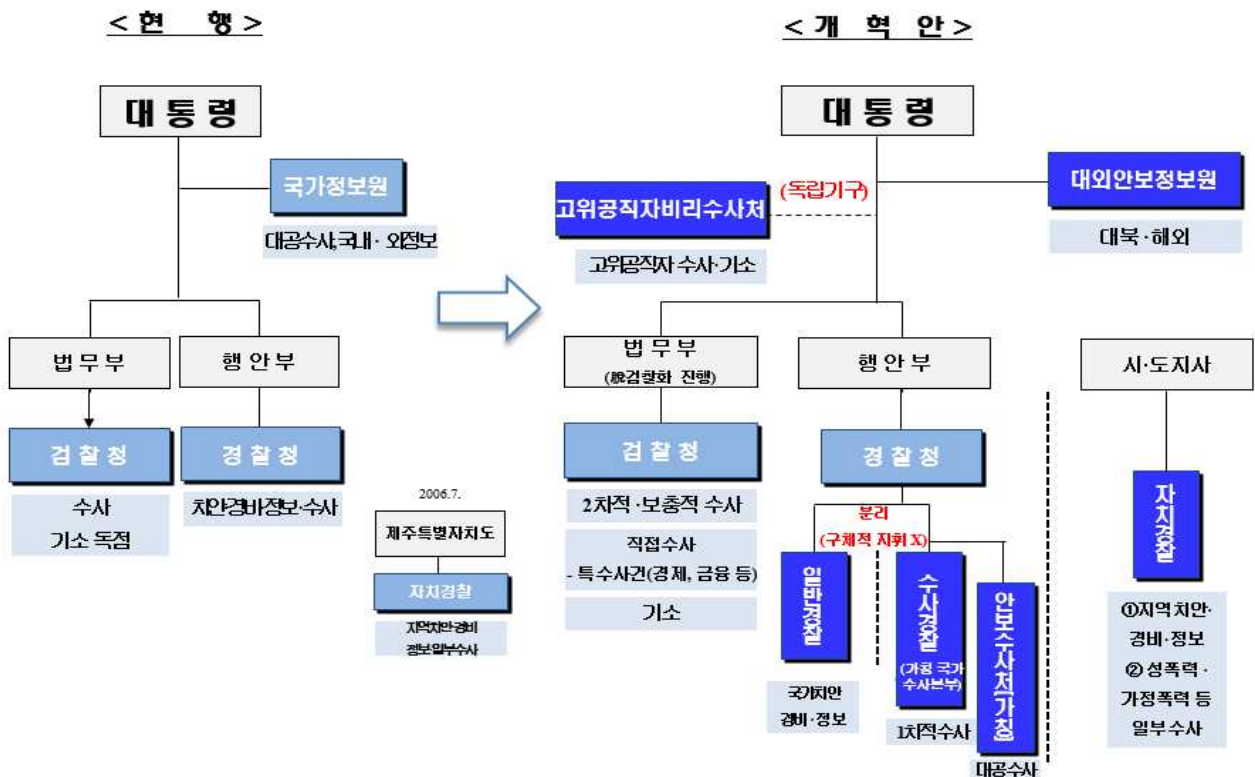
11) 신현기 외 3인. (2017). 서울시 특별사법경찰 10년, 자치경찰제로의 전환을 위한 발전방안 연구. 서울시 연구용역 최종보고서. pp. 82-87

3. 현 정부 출범 후 발표된 자치경찰제(권고)안 분석과 평가

1. 청와대가 발표한 ‘권력기관 개혁안(2018.1.14.)’ 중 경찰개혁안에 대한 분석과 평가

- 문재인 대통령은 대선 공약으로 “광역단위 자치경찰제 전국 확대” 를 약속하고, 인수위 단계에서도 ‘100대 국정과제’ 를 통해 “2017년부터 자치경찰 관련 법률을 제·개정하고, 18년 시범실시와 19년 전면 실시” 를 계획한 바 있다.
- 올해 1월 청와대는 ‘권력기관 구조개혁안’¹²⁾을 통해 경찰청을 일반경찰과 수사경찰로 분리하고, 국정원의 대공수사 기능을 경찰로 이관함에 따라 대공수사와 관련한 안보수사처(가칭)를 만드는 계획을 발표했다. 동시에 시·도지사 산하에 자치경찰을 두는 구상을 발표했다.
- 청와대가 밝힌 경찰개혁안은 경찰청을 기능별로 분리시키고, 시·도지사 산하로 자치경찰을 두는 것으로 요약된다(그림 3). 경찰청을 구성하는 일반경찰은 국가치안과 경비, 정보역할을, 수사경찰은 국가수사본부(가칭)를 두어 1차적 수사를 하는 역할로, 안보수사처(가칭)는 대공수사를 담당한다. 자치경찰은 지역치안·경비·정보업무를 맡고, 성폭력·가정폭력 등 일부 수사를 할 수 있다.

<그림 3> 권력기관 구조개혁안



<출처> 청와대 제공

12) 문재인 정부 권력기관 개혁안 발표문. (2018.1.14.) <https://www1.president.go.kr/articles/2417>

- 청와대 안이 국정원 개혁, 검경 수사권 조정문제, 고위공직자비리수사처 설치 문제 등 대형 이슈와 함께 발표되다 보니, 경찰청 권한과 자치경찰모형과 관련해서 구체적으로 언급된 것은 없었다. 그러나 주어진 개요 수준에서도 비판점은 존재한다.
 - 첫째, 자치경찰제를 도입하여 경찰권을 분산시킨다고 했지만, 경찰청 현행 조직과 인력을 그대로 둔 상태에서 자치경찰을 시행하는 것으로 보여 경찰권의 비대화가 우려된다.
 - 청와대의 발표가 있고나서 국민들의 경찰권 비대화에 대한 우려에 대해 이철성 경찰청장은 “아직 국정원 대공수사권 논의는 야당 반대가 심해 시간이 필요한 논의라서 현재 주어지지 않은 것을 두고 공룡이라고 얘기 한다면 ‘아기공룡 둘리’라고 해야 한다.”¹³⁾며 국가경찰조직을 아기공룡에 비유했다. 전 세계적으로 보기 드문 11만 명 이상의 단일한 국가경찰조직을 갖는 거대한 권력기구의 경찰청장이 얼마나 국민의식과 동떨어진 조직 인식을 가지고 있는지 알 수 있는 대목이다.
 - 게다가 국가경찰인 일반경찰과 자치경찰이 “정보” 업무를 하게 두는 것은 일제 강점기의 고등경찰의 잔재를 유지하는 것이다.
 - 일제 강점기 시절 “고등경찰은 사찰과·정보과라는 이름으로 독립운동 등 반정부 활동가들을 감시했다. 그러나 미군정 시기 경찰은 민간정보수집기관이 아니라 범죄수사기관으로 기능해야 한다는 미국식 기준에 따라 사찰과와 정보과를 없애기로 했으나, 이승만 정부 시기 공산주의 견제를 명목으로 사찰과를 다시 등장시켰다. 3·15부정선거에 사찰과 경찰들이 대거 동원된 것이 드러나며 정보와 사찰과를 없애기로 했으나 박정희 정부 이후로 다시 부활했다.¹⁴⁾”
 - 정보경찰은 지금까지도 “‘치안유지’라는 명목으로 민간인을 상대로 무차별적 정보수집¹⁵⁾”을 했고, 이러한 활동 중에는 인권을 침해하는 요소가 많아 문제가 됐다. 예를 들어 이명박 정부 당시 경찰이 노무현 전 대통령에 대한 사찰정보를 제공한 것이 문제되기도 했으며, 세월호 유가족들의 정치적 성향을 파악하기 위해 정보 수집을 한 것도 논란이 됐다.
 - 다음으로, 자치경찰에게 이양된 수사권이 제한적이라는 것이다. 국가경찰 차원에서 행정과 수사경찰을 분리하여 행정직 고위경찰이 수사에 개입하지 못하도록 하는 조치는 취했으나, 자치경찰에게 성폭력과 가정폭력 등에 국한한 일부 수사권만 부여하고 민생치안의 핵심인 강·절도 및 폭행 사건과 관련한 범죄수사권에 대해서는 언급조차 하지 않았다. 조국 민정수석은 기자들과 일문일답을 통해 “우리나라가 연방분권국가가 아닐뿐더러 지방토호세력과 자치경찰의 유착관계에 대한 우려가 있으므로 범죄수사권을 자치경찰에 다 줄 수는 없다”¹⁶⁾고 밝혔는데, 그렇게 되면 시민들 입장에서는 ‘도둑 잡지 않는 경찰’을 경찰로 인식할 리가 만무하고, 언제 국가경찰을 부르고 어느 때 자치경찰을 불러야 할지 굉장한 혼란이 발생할 것이다.

13) 서울신문. (2018.2.12.) <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20180212500109>

14) 한겨레. (2018.3.30.) http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/838366.html

15) 한겨레. (2018.4.12.) http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/840214.html

16) 연합뉴스. (2018.2.6.) http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180621_0000342572&cID=10301&pID=10300

- 마지막으로 위 구상안 수준에서는 자치경찰단장의 선임 방법, 주민의 치안행정 참여 방안, 시·도지사 인사권을 견제하는 방안 등 주민자치적 요소가 불분명하다. 또한 광역이하 자치경찰의 조직 구성이 어떠한지도 불명료하다.

2. 경찰개혁위원회가 발표한 ‘광역단위 자치경찰제 권고안(2017.11.8.)’ 분석과 평가

- 지난 해 경찰개혁위원회는 ‘광역단위 자치경찰제 권고안(‘17.11.8)’ 을 발표했다. 국가경찰(현재의 근간유지, 전국단위치안)과 자치경찰(광역단위) 병렬적 구성을 기본 골격으로 한다. 국가경찰제도의 근간에 대한 변화 없이 자치경찰제 권고안을 발표한 경찰개혁위를 두고 고양이에게 생선 맡긴 격이라는 비판은 이미 언론에서도 수차례 지적되었다.
- 아래 <표 3>에서 보듯, 경찰개혁위의 자치경찰안은 전국 시도 산하에 자치경찰본부를 두고, 시도자치경찰대(광역), 시군구 자치경찰대를 운영한다. 또한 합의제 의결기구인 시도자치경찰위원회는 지역주민, 시민사회인사 등으로 구성하는데, 이들은 자치경찰본부장 임명에 필요한 후보자 3배수를 추천할 수 있다. 시군구 자치경찰대장은 기초자치단체장의 동의를 받아 자치경찰본부장의 추천으로 시도지사가 임명한다. 제주자치경찰보다 진일보한 점은 자치경찰에게 제한적이긴 하나 일반범죄(학교·가정·성폭력, 반려견 사건)에 대한 수사권을 일부 부여하기로 한 것이다. 자치경찰의 신분은 특정직 지방공무원으로 하며, 인력은 전국 시도에서 공통 인력기준을 가지고 일괄선발하나 초기에 상당부분은 국가경찰에서 전환한다. 초기 재정은 국가에서 일부 부담하고, 국가경찰 건물을 자치경찰과 공동 활용하는 방안을 내어 이전까지의 안들과 비교하여 상당히 구체화된 안이다.

<표 3> 경찰개혁위 자치경찰제 권고안

제도	4. 경찰개혁위 광역단위 자치경찰제 권고안 (‘17년 11월 8일)	
	국가경찰유지	자치경찰
조직도	경찰청 ↓ 지방경찰청 ↓ 경찰서 ↓ 지구대, 파출소	시도지사 ↓ 자치경찰본부 ↓ 시군구 자치경찰대 (지역에 따라 통합可) 시도자치경찰위원회 시도자치경찰대(광역)
권한과 사무	자치경찰의 사무권한: 생활치안, 지역교통 및 경비, 강력범죄가 아닌 실종자 수사권, 학교폭력, 성폭력, 음주운전 등 일반범죄에 대한 수사권이 일부 주어짐	
관리자 인사	[자치경찰본부장] 시도경찰위원회 3배수 후보자 추천으로 시도지사가 임명함 [시군구 자치경찰대장] 시군구청장의 동의를 받아 자치경찰본부장이 추천해 시도지사가 임명함	

<출처> 경찰청 브리핑. (2017.11.8.) 경찰개혁위원회 광역단위 자치경찰제 권고안 발표

- 주민 대표가 시도지사의 인사권을 견제할 수 있는 ‘시도자치경찰위원회’를 설치하고, 기초단위에서 치안서비스가 제공될 수 있도록 시군구자치경찰대를 설치한 것은 과거 논의들에 비해 진일보했다고 평가받을 수 있다.
- 그러나 현행 국가경찰의 조직과 인력을 그대로 둔 점, 검경 수사권 조정으로 수사권이 경찰로 이관된다는 전제에도 자치경찰이 행사할 수 있는 수사권을 일부 사무로 제한한 점, 자치단위에서 주민참여 요소를 강화할 방안이 미비한 점은 청와대 안과 마찬가지로 비판이 제기된다.
 - 첫째, 자치경찰 도입에도 국가경찰조직을 경찰서 이하 지구대, 파출소까지 그대로 유지함으로써 인력과 예산 면에서 총량이 증가되는 결과를 낳는 것은 재정적으로 큰 낭비이다. 동시에 경찰의 조직과 권한이 비대해지는 것에 대한 비판이 제기될 수밖에 없다. 국가경찰과 자치경찰이 중복된 사무를 할 가능성과 권한을 두고 마찰이 일어날 가능성도 높다.
 - 박원순 서울시장은 현행 조직을 그대로 둔 경찰개혁위 권고안대로라면 “종로경찰서가 국립이 있고, 서울시립이 있다는 것인데, 시민은 어디에 신고해야 하고, 어디서 보호를 받느냐”¹⁷⁾고 비판했다.
 - 둘째, 자치경찰에 수사권을 일부만 양도했다는 점에서 비판을 받는다. 이철성 경찰청장은 “현행 지방자치법 11조(국가사무의 처리제한)¹⁸⁾에 근거하여, 수사는 지방자치단체가 하지 못하는 국가사무로 분류되어 있음을 강조하며 수사권을 다 달라고 하는 것은 위법” 이고 따라서 “40% 수준으로 이양하는 것이 적절하다”고 했다.¹⁹⁾ 그 40%에 해당하는 것이 경찰위 권고안에 나온 “주민의 기초적인 사회관계와 관련된 일반범죄나 음주운전 등에 한정된 수사권”인 것이다. 이철성 청장 말대로라면, 10%든 40%든 국가사무를 지자체에 이양하는 것 자체가 위법이다. 40% 수준의 이양을 염두에 둔 것은 어쨌든 자치경찰제 시행을 위해서는 법 개정이 이루어질 것이라는 것을 전제한 발언인데, 40% 수준으로 수사권 이양을 한정된 것 자체가 자치경찰의 한계를 명확히 한 것이고, 현재 국가경찰조직의 기득권을 포기할 수 없다는 것으로 비춰진다.
 - 셋째, 기초단위에서의 주민 참여와 견제 수단을 보장하는 방안이 전혀 제시되지 않았다는 점에서 노무현 정부의 자치경찰제안보다 후퇴했다. 경찰위 권고안 대로라면, 시도지사는 광역단위에서 자치경찰본부장뿐만 아니라 기초단위인 시군구 자치경찰대장까지 임명할 권한이 있다. 광역단위에서 시도자치경찰위원회를 두어 주민들이 시도지사의 인사권 남용을 견제할 수 있는 장치를 마련한 것은 그나마 긍정적이거나, 광역단위에서만 주민참여 수단을 보장한 것은 아쉬운 점이다.

17) 연합뉴스. (2018.2.6.)

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/02/06/0200000000AKR20180206062151004.HTML>

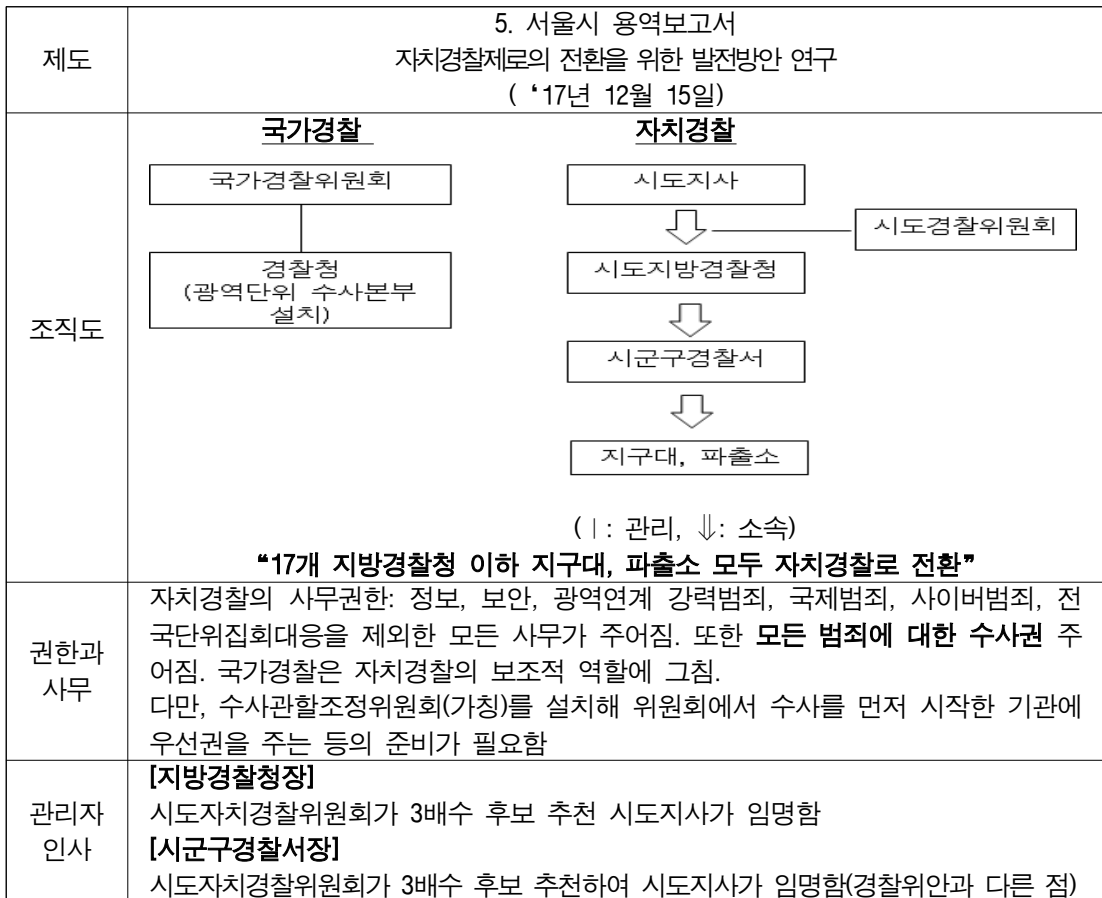
18) 지방자치법 제11조(국가사무의 처리제한) 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다. 1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무, 이하 생략

19) 헤럴드경제. (2018.4.3.) <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20180403000133>

3. 서울시 연구용역보고서 ‘서울시특별사법경찰10년, 자치경찰제로의 전환을 위한 발전방안 연구(2017.12.15.)’ 분석과 평가

- 박원순 서울특별시장은 경찰개혁위의 권고안이 “김대중 정부 때 나왔던 안보다 도리어 후퇴한 것”이라 비판하며, “수사권 이양 정도가 경찰의 기관 이기주의에 따라 결정되어선 안 된다”며 자치경찰에 수사권 100% 이양을 주장했다.²⁰⁾ 서울시가 한국정책학회에 위탁한 연구용역보고서도 결론적으로 박 시장의 견해와 일치한다.
 - 서울시 안(표 4)은 현행 국가경찰조직의 지방경찰청 이하를 모두 자치경찰로 전환(사무, 인사, 재정 포함)하는 방안으로서, 국가경찰이 국가안보, 국제범죄, 전국적 사건을 맡고 그 이외의 모두 경찰사무를 자치경찰이 수행하는 것이 특징적이다. 또한 자치경찰은 국가경찰이 하던 치안정보수집 부서를 두지 않는다. 경찰위 권고안과 차이점은 시도지사가 임명하는 지방경찰청장과 경찰서장 모두 시도경찰위원회의 3배수 후보 추천을 받는다는 것이다. 또한 경찰위가 처음부터 자치경찰을 지방공무원 신분으로 하겠다는 것과 달리, 서울시 안은 자치경찰을 곧바로 지방공무원으로 신분을 전환하지 않고 1단계로 국가공무원 신분을 유지한 후 2단계에 지방공무원으로 전환하는 방안을 제안했다.

<표 4> 서울시 용역보고서 자치경찰제로의 전환을 위한 발전방안 연구



<출처> 신현기 외 3인. (2017). 서울시 특별사법경찰 10년, 자치경찰제로의 전환을 위한 발전방안 연구. 서울시 연구용역 최종보고서

20) 연합뉴스. (2017.12.25.)

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/12/22/0200000000AKR20171222126300004.HTML?input=1195m>.

- 서울시 보고서는 지금까지 나온 권고안 중에서 유일하게 비대한 국가경찰조직을 자치경찰로 전환시켜 경찰권을 분산시켰다는 점에서 경찰조직을 제외한 집단으로부터 긍정적인 평가를 받고 있다. 그렇게 되면 인력과 재정낭비를 방지할 수 있고, 자치경찰이 온전한 수사권을 부여받게 되어 자치경찰이 경찰로서 정체성을 가질 수 있게 하는 안이다. 더구나 시도경찰위원회가 광역단위의 지방경찰청장 후보를 추천하는 것뿐만 아니라 기초단위인 시군구경찰서장 후보에 대해서도 추천권을 갖게 하여 주민자치적 요소가 경찰개혁위 안보다 강화됐다.
- 그러나 서울시 권고안도 다음과 같은 문제점이 있다.
 - 첫째, 서울시 안은 국가경찰의 사무 범위가 지나치게 협소하다. 미국의 연방수사국(FBI)은 미국 전체 경찰 인력의 1%도 안 될뿐더러 주 경찰이나 자치경찰에 비해 우위의 관계에 있는 것이 아니지만, 테러, 조직범죄, 시민권 침해, 부패, 화이트칼라 범죄, 강력범죄 및 대형 절도사건, 사이버 범죄 등 법률로 명시된 권한에 대해서는 다른 경찰에 비해 수사우선권을 갖는다. 두 개 주 이상(interstate)에 걸친 특정범죄에 대해서도 연방수사국이 관할권을 갖는다. 그런 점에서 자치경찰제를 전면 실시한다 하더라도 국가경찰 사무를 정보, 보안, 국제·사이버범죄 등에만 국한하는 것이 아니라, 미국 사례처럼 보다 넓게 부여될 필요가 있고, 이를 법률에 명시하는 것이 좋다. 그리고 서울시 안은 국가경찰과 자치경찰의 수사범위가 겹치는 경우를 상정하고 수사권관할조정위원회를 통해 ‘수사를 먼저 시작한 기관에 우선권을 결정해주는’ 방식을 제안했는데, 이러한 방식은 경찰 간 갈등과 혼란이 발생할 수 있어, 기본적으로 경찰의 사무는 법률로써 구체화될 필요가 있다.
 - 둘째, 기초단위에서 주민자치 요소를 마련해야 한다는 점이다. 서울시 안은 시군구 경찰서장을 시도지사가 임명하도록 했는데, 이 때 시도지사의 임명권을 견제하는 주체는 기초단위가 아닌 “광역단위에서의 주민자치를 구현하는 시도경찰위원회”이다. 주민 생활에 밀착된 서비스를 실질적으로 제공하는 곳은 지구대나 파출소와 같은 단위라는 점에서, 시도지사의 시군구 경찰서장 임명권을 견제하고, 마을의 치안기본계획 등을 논의할 수 있도록 기초단위 차원의 주민참여 방안이 제도적으로 구축될 필요가 있다.
- 경찰의 입장에서는 서울시 안에 대한 저항이 클 수밖에 없다. 앞서 언급했지만, 이철성 경찰청장은 “현행 자치법상 수사는 명확히 국가사무로 구분되어 있어 모두 넘기는 것은 법 위반이고, 일부 수사권을 넘기는 것도 지방자치를 조금이라도 활성화 하는 차원에서 고민한 것”²¹⁾이라 밝히며 서울시 안은 무리한 주장이라 밝힌바 있다.
- 그렇다고 관련된 이해관계를 모두 반영하여, 절충적인 안을 만드는 것은 제도 시행 목적과도 부합하지 않고, 그렇게 해서 만들어진 제도로 추후에 어떠한 부작용이 발생할지 예측하기 어려워 지양되어야 한다. 한편, 최근 자치분권위원회는 경찰개혁위 안과 서울시 안을 절충한 수준에서 작성된 자치경찰제 초안을 발표했다.

21) 경향신문. (2018.2.16.) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201802161356001

4. 자치분권위원회 ‘자치경찰제 도입방안’ 초안(2018.11.13.) 분석과 평가

- 11월 13일 대통령 소속 자치분권위원회는 토론회를 개최하여, 자치경찰제 도입초안²²⁾을 공개했다. 자치경찰 간부 선임 방법이라든지, 자치경찰의 신분과 관련해서는 서울시 안의 내용을 반영한 것도 있지만, 현행 국가경찰조직을 거의 그대로 유지한 점과 자치경찰에게 제한적으로 수사권을 부여한 점 등 핵심 내용은 경찰개혁위가 제안한 내용과 거의 같아 경찰위 안이 지녔던 근본적 문제를 그대로 안고 있다는 비판을 피하기 어렵다.
 - (조직과 인력) 자치분권위원회 안(자치분권위 안, p.19 <표 5> 참고)은 ‘현행 국가경찰조직을 파출소 단위까지 그대로 유지하기로 한 경찰위 안’ 과 ‘지방청 이하 조직을 모두 자치경찰로 이전해야 한다는 서울시 안’ 을 절충한 모습으로, 국가경찰조직을 “시군구단위인 경찰서까지 그대로 유지하고, 지구대와 파출소에 한하여 자치경찰로 전환” 하기로 했다. 지구대와 파출소를 자치경찰조직으로 이관하여도, 국가경찰조직은 중대·긴급사건을 위해 지역순찰대를 별도로 운영할 수 있다. 자치경찰의 인력은 국가경찰인력으로부터 충원하는데, 1단계에 7~8천 명, 2단계에 3만 명, 3단계에 4만 3천명(현 국가경찰 인력의 36% 수준)의 국가경찰이 단계적으로 자치경찰로 전환된다.
 - 국가경찰조직을 기초단위인 경찰서까지 남겨두게 한 자치분권위 안은 지방분권을 구현하려는 자치경찰제 도입 취지를 제대로 반영했다고 보기 어렵다. 사실상 국가경찰체제인 프랑스와 유사한 국가경찰체제를 운영하고 있는 국가들을 제외하고는 자치경찰제를 실시하고 있는 국가 중 기초단위까지 국가경찰조직을 두는 사례는 찾아보기 어렵다. 여전히 국가경찰이 자치경찰을 관리·감독하는 시스템이 남아있는 일본조차도 기초단위에서까지 국가경찰조직을 두지 않는다. 또한 자치분권위 안은 국가경찰인력의 3분의 1 수준을 자치경찰로 전환한다고 하지만, 여전히 전체 경찰인력에서 국가경찰이 차지하는 비중이 너무 크다. 자치경찰제 실시국가에서 자치경찰인력이 전체경찰인력의 절대 다수를 차지하는 것은 지극히 상식적인 일이고, 특히 미국의 연방경찰인력은 전체 미국경찰인력의 1%도 안 된다는 점을 참고해야 한다.
 - 기초단위까지 국가경찰조직을 유지한 채로 별도로 자치경찰조직을 운영하여 두 개의 조직을 공존하게 하는 것은 치안서비스를 제공하는 인력과 예산이 이중으로 발생하는 것이므로, 국가적으로 인력과 예산 낭비라고도 할 수 있다. 조직이 이중으로 공존함으로써 시민들 입장에서 어디에 신고를 해야 하는지 혼란을 겪을 수밖에 없다. 앞서 박원순 서울시 시장이 국가경찰조직을 지역단위까지 그대로 두고 자치경찰조직을 별도로 운영하게 한 경찰위 권고안을 두고, “종로경찰서가 국립이 있고, 서울시립이 있다는 것인데, 시민은 어디에 신고해야 하고, 어디서 보호를 받느냐”²³⁾라고 비판한 바 있다.

22) 자치분권위원회 보도자료. (2018.11.13.) 문재인정부 자치경찰제 도입초안 공개

23) 연합뉴스. (2018.2.6.)

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/02/06/0200000000AKR20180206062151004.HTML>

- 더욱이 지구대와 파출소 조직을 자치경찰로 이관한다고 했음에도, 중대·긴급상황이라는 명분을 두어 별도로 국가경찰조직인 지역순찰대를 운영할 수 있게 한 것도 사실상 국가경찰 조직과 인력을 현재와 같이 유지 또는 추후에 확장할 구실을 제공한다는 점에서 비판받을 만하다. 비록 초기에는 자치경찰이 신규 인력증원 없이 국가경찰로부터 인원을 충원 받기 때문에 국가경찰인력은 축소되는 결과로 보이지만, 추후 국가경찰은 국가경찰대로, 자치경찰은 자치경찰대로 조직에 필요한 인력을 늘려서 결국 전체 경찰 조직과 인력의 총량이 증가될 것이 분명하다. 이 역시 국가적 인력, 예산 낭비일 수밖에 없다.
- **(사무와 권한)** 자치분권위 안은 자치경찰에게 제한된 수사권을 부여하기로 한 점에서 경찰위 권고안 내용과 같다. 자치경찰은 생활안전, 교통 등 주민밀착형 치안활동을 담당하며, 성·학교·가정폭력, 교통사고, 음주운전 등과 관련해서 일부 수사를 할 수 있다. 국가경찰은 정보, 보안, 외사, 경비, 수사(광역범죄, 국익범죄, 일반형사), 민생치안사무 중 전국적 규모 업무를 맡는다.
- 자치경찰에게 제한적인 범위에서나마 수사권을 부여하기로 한 것은 수사권이 전혀 없는 제주도 자치경찰보다는 진전된 것이긴 하지만, 주요 선진국들의 자치경찰이 온전한 수사권을 행사할 수 있다는 점과 비교해볼 때 여전히 무늬만 자치경찰이라는 비판을 피하기 어렵다. 자치경찰이 민생치안활동을 전담하게 할 수 있게 하면서, 민생치안활동의 핵심인 강·절도와 관련한 범죄사건에 대해서 수사권을 인정하지 않은 것은 자치경찰의 한계를 명확히 한 것이다. 앞서 언급했듯이, 시민들이 ‘도둑잡지 않는 경찰’을 경찰로 인식할 리는 만무하다. 미국은 “대부분의 범죄 수사를 자치경찰이 맡고, 강력범죄, 광역 사건 등 자치경찰이 감당할 수 없는 범죄에 한해 연방수사국에 넘긴다.”²⁴⁾
- **(인사 및 운영)** 자치분권위 안은 인사와 관련해서 자치경찰본부의 장을 시도지사가 임명하도록 했고, 이 때 광역단위의 지역주민으로 구성된 시도경찰위원회가 2배수로 후보를 추천하도록 했다. 자치경찰대의 장에 대해서도 시도지사가 임명하는데, 마찬가지로 시도자치경찰위원회가 후보를 추천하고 시군구청장의 의견을 청취하도록 했다. 또한 운영에 있어서 국가경찰과 자치경찰 간에 인사교류를 가능하게 했다.
- 광역단위 경찰 권력인 자치경찰본부장 뿐만 아니라 기초단위 경찰 권력인 자치경찰대장에 대해서도 시도경찰위원회가 후보를 추천하게 한 점은 시도지사가 자치경찰대장을 임명할 때 ‘단순히 시군구청장의 동의만 필요한 경찰위 권고안’ 보다는 주민의 직접적인 견제 장치를 마련했다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다.
- 다만, 기초단위에서 주민자치를 구현할 방안이 별도로 마련되지 않은 점²⁵⁾은 문제로 지적될 수 있다. 자치경찰을 시행하는 근본적 이유는 결국 지역주민의 수요에

24) 국민일보. (2018.1.20.) <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923887720>

25) 보도자료 [붙임 3]에서 시군구단위에서 치안협의회를 설치하는 방안도 추후 검토가능하다고 밝혔을 뿐, 결론적으로 자치경찰제 도입방안 초안단계에서 기초단위 주민참여에 대한 방안은 포함되지 않았다.

맞는 치안서비스 제공기능을 강화하자는 것인데, 주민들은 광역단위보다는 실제 생활하는 기초단위(경찰서 이하 파출소)에서 치안서비스에 대한 필요와 요구가 높을 수밖에 없다. 주민들이 실생활의 수요와 요구가 많은 기초단위 치안서비스에 그들의 목소리를 낼 수 있고, 지역 경찰권에 대한 민주적 통제를 할 수 있으려면 기초 단위에 치안협의체가 필요하다.

- 한편, 운영에 있어서 국가경찰과 자치경찰 간 인사교류를 가능하게 했는데, 교류라는 말이 긍정적인 뜻을 내포한다고 해서 실제로 모든 교류가 현장에서 긍정적으로 작용하는 것은 아니다. 반세기 이상 단일한 국가경찰체제로 유지된 조건에서 국가경찰과 자치경찰의 교류가 사실상 국가경찰의 지방경찰 인적 통제 수단이 될 수 있다는 우려가 존재한다. 앞서 조직과 권한, 사무 그 모든 면에서 국가경찰이 여전히 지방경찰보다 실질적인 권력을 가질 수밖에 없게 설계되었기 때문에 더 그러하다. 미국이나 독일은 연방경찰과 자치경찰 간에 교류가 원칙적으로 불가능하다. 국가공무원으로 채용된 현 국가경찰인력을 자치경찰인력으로 전환하게 되면, 자치경찰제도가 정착될 때까지 현실적으로 국가경찰과 자치경찰 간에 인사교류가 불가피한 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 인사교류가 필요한 상황을 엄격히 제한하여 일차적인 우려를 불식시켜야 한다. 추후 자치경찰제도가 완전히 정착하게 되면, 선진국 사례와 같이 국가경찰과 자치경찰의 인사교류는 원칙적으로 금지하는 것이 바람직하다.
- **(신분)** 자치분권위 안은 자치경찰 신분을 1단계에는 국가경찰 신분을 유지했다가 2단계에 지방공무원으로 단계적 전환을 시키기로 한 점에서 서울시 권고안과 같다. 일괄적으로 지방공무원으로 전환시키기로 한 경찰위 안보다는 현실적인 안이라고 할 수 있다.

<표 5> 자치분권위원회 자치경찰제 도입방안 초안

제도	6. 자치분권위원회의 자치경찰제 도입방안 초안('18년 11월 13일)	
조직도	<p style="text-align: center;">국가경찰</p> <p style="text-align: center;">국가경찰위원회</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">경찰청</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">지방경찰청</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">시군구 경찰서</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">(지역순찰대)</p>	<p style="text-align: center;">자치경찰</p> <p style="text-align: center;">시도지사</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">자치경찰본부</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">자치경찰대</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">지구대, 파출소</p> <p style="text-align: right; margin-right: 20px;">시도경찰위원회</p> <p style="text-align: center;">“국가경찰조직인 지구대, 파출소만 자치경찰로 전환”</p>
권한과 사무	자치경찰의 사무와 권한: 생활안전, 여성청소년, 교통 등 주민밀착치안활동, 성폭력, 가정폭력, 음주운전, 교통사고 등에 대한 일부 수사권 인정	
관리자 인사	<p>[자치경찰본부장] 시도자치경찰위원회가 2배수 후보 추천 시도지사가 임명함</p> <p>[자치경찰대장] 시도자치경찰위원회가 후보를 추천시 시군구청장의 의견을 청취하여 시도지사가 임명함</p>	

<출처> 김순은(자치경찰특위 위원장). (2018). 자치경찰제 특별위원회 광역단위 자치경찰제 도입방안 주제발표(자치경찰제 특별위원회안 발표 및 정책토론회(2018.11.13.)) 참고

- 자치분권위 안은 자치경찰제 도입초안을 공개하기 전에 경찰권고위 안과 서울시 안 외에도 다양한 외국 사례도 참고했다고 밝혔으나, 어떤 부분에서 외국 사례를 참고하여 반영되었는지는 찾아보기 어렵다. 주요 골자가 되는 내용은 대체로 경찰위 안에 가까웠다. 따라서 자치경찰제를 시행하는 국가들의 다양한 사례를 다시 한 번 본 보고서를 통해 점검함으로써 제대로 된 자치경찰제도시행을 위한 최소한의 요건과 기본방향을 정립할 필요가 있다.

4. 자치경찰제 실시 해외 사례

- 자치경찰제를 실시하고 있는 대표적인 나라는 미국과 영국이다. 미국과 영국은 개별 주(州)가 독자적인 권한을 가지고 있는 연방제 국가로서 각 지역을 담당하는 보안관의 개념에서 경찰이 출발했다. 국가 차원의 범죄 대응과 광역적 수사 필요성 때문에 연방 수사를 담당하는 기관이 있지만, ‘국가경찰’이라는 개념은 존재하지 않는다. 특히, 영국의 자치경찰제는 주민의 직접 참여와 민주적 통제 원리를 가장 잘 구현한 제도다.
- 미국²⁶⁾은 초기 개척시기 영국식 경찰제도를 도입했고, 각 도시를 관할하는 경찰이 현재 미국 전체 경찰인력의 80%에 해당하는 자치경찰이다. 연방차원에서 연방수사국이 있지만, 미국 전체 경찰인력의 1%도 되지 않고, 그 권한과 사무가 미 헌법과 연방법에 의해 엄격히 규정되어 있다. 주 경찰도 영토가 넓다보니 도로 순찰 및 경찰 교육 등을 담당하는 별도의 경찰(주마다 형태는 다르지만)로서 존재할 뿐, 각 지역 자치경찰의 상급기관이 아니다. 자치경찰은 연방수사국에 주어진 권한 외에 자신들의 관할 지역에서 발생하는 모든 범죄에 대해 수사할 수 있고, 자치경찰기관장은 시장에 의해 임명되거나 주민에 의해 선출, 위원회에 의한 임명 등 지역마다 다양한 방법으로 선임된다.

<표 6> 자치경찰제 실시 주요 선진국 1-미국

국가명	미국		
	연방차원	주차원	자치경찰
조직도	연방수사국(FBI) * 전체 경찰 인력의 1%, 1개의 본부(워싱턴 D.C), 56개 거점사무소와 400여개 위성국(국내외)으로 구성 ²⁷⁾	주 경찰국·고속도로 순찰대·주 경찰청과 같이 주마다 형태나 지칭하는 명칭이 다름	기초 지역을 담당하는 자치경찰(시 경찰, 군 단위 보안관 등) * 시민들이 인식하는 경찰로서, 전체 경찰 인력의 80% 이상
권한과 사무	미 헌법과 연방법에 규정된 약 100여가지 이상 e.g) 연방범죄, 테러, 부패, 사이버범죄, 강력조직범죄/마약, 금융범죄, 2개 주 이상에 걸친 범죄	교통단속, 범죄예방 및 수사, 교육훈련	연방수사국에 주어진 권한 이외의, 관할지역에서 발생하는 모든 범죄에 대한 수사권 인정
관리자 인사	[FBI국장] 상원의 청문회를 거쳐 대통령이 임명함	[주경찰청장] 대체로 주지사가 임명하나 주마다 다름	[자치경찰기관장] 지역마다 다양함. 주로 시장에 의해 임명되거나 주민에 의한 선출, 경찰위원회를 통해 임명

<출처> 이하 참고: 이현우 외 3인. (2009). 자치경찰제도 도입에 관한 연구. 경기개발연구원 정책연구 2008-62. pp.132-156, 유주성. (2018). 주요국가의 자치경찰제와 비교법적 시사점. 자치경찰제 도입 대토론회 자료집. pp.16-21

26) 이현우 외 3인. (2009). 자치경찰제도 도입에 관한 연구. 경기개발연구원 정책연구 2008-62. pp.132-156

27) 미국 법무부 홈페이지 FBI 조직과 수사관할 참고

- 영국²⁸⁾은 52개 광역단위에서 자치경찰제를 운영하고 있다. 연방차원에서 국경관리, 테러 등 범죄 대응 필요성이 비교적 최근에 대두되어 2013년에 국립범죄수사청(NCA)이 신설됐다. 영국의 자치경찰은 90년대 중반부터 2000년대 말까지 중앙집권화 되는 경향을 보였지만, 2012년 경찰법 개혁을 통해 다시 지방분권과 주민자치의 원리를 구현할 수 있는 체제로 변화했다.
 - 영국의 현대 자치경찰은 “1964년 경찰법에 의해 지방경찰청, 내무장관과 경찰위원회(2/3은 지방의회 의원, 1/3은 치안법원 판사로 구성, 지방경찰청장 임명과 해임 권한)가 서로 견제하는 삼원체제로 오랫동안 운영됐는데, 보수당 정권은 지역경찰의 능률성을 높이고 싶었고, 그 결과 1996년, 2002년 두 차례 경찰법 개정을 통해 중앙정부가 자치경찰에 대한 경영적 통제를 강화하는 방식(예를 들어, 내무부에서 국가경찰 활동계획 수립, 경찰위원회 및 지방경찰에 대한 지시명령 및 각종 규제권한)으로 변화했다 (김학경·이성기 2012, pp. 149-155).”
 - 그러나 지방 경찰에 대한 중앙정부의 간섭 통제가 심하다는 비판이 일자, 2012년 1월 발효된 ‘경찰개혁 및 사회책임법’에 근거하여 주민자치요소를 강화하는 방안으로 변화가 이루어졌다. 기존의 경찰위원회는 폐지되고, 대신 지역 주민들의 선거로 선출되는 지역치안위원장제도가 생겼다. 위원장은 4년의 임기동안 주민의견을 반영한 예산 및 재정 총괄권을 갖는다. 또한 지방경찰청장을 임명하거나 해임할 권한이 있다. 지역치안위원장을 견제할 지역치안평의회도 마련됐다. 지역치안평의회는 위원장이 임명한 지방경찰청장을 거부할 권리와 주민소환권이 있다.

<표 7> 자치경찰제 실시 주요 선진국 2-영국

국가명	영국	
조직도	<p>연방차원</p> <p>국립범죄수사청(NCA) *2013년에 신설</p>	<p>자치경찰</p> <p>지방경찰청 본부(HQ) ↓ 경찰서(BCU) ↓ 지구대(LPU) *지역마다 차이는 있음</p>
권한과 사무	<p>조직범죄, 국경관리, 경제범죄, 아동착취 등 국가적, 국제적 문제</p>	<p>자치경찰이 기본적으로 모든 사무처리, 수사권 보유 *참고: 영국 자치경찰 4원 체제 (김학경, 이성기(2012) <그림 3>영국경찰의 사원체제(p.164))</p>

28) 이하를 참고하여 서술함: 김학경, 이성기. (2012). 영국지방자치경찰의 새로운 패러다임: “2011 경찰개혁 및 사회책임법”과 “국립범죄청”을 중심으로. 경찰학연구 제12권 제1호(통권 제29호), 최관. (2012). 영국자치경찰과 제주자치경찰의 비교분석을 통한 한국자치경찰제도 발전방안. 지방행정연구 제26권 제1호(통권 88호). pp. 271-290

		<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 20%;"> 지역치안 평의회 : 지역치안위 원장 견제, 지 방세 및 예산 안, 지방경찰 청장 임명에 대한 거부권 </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 20%;"> 지역치안 위원장 : 지역주민 선거에 의한 선출, 지방경 찰청장 및 차장 임 명과 해임권한, 지 역 치안계획 수립 </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 20%;"> 내무부 장관 : 국가적 범죄 대응 조율, 지 역경찰 예산 50% 부담 및 이에 대한 감사 </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 20%;"> 지역경찰청장 : 지역경찰에 대한 독립적인 지휘 및 통제권, 차장 이외 경찰관 인사권 </div> </div>
관리자 인사	[자치경찰청장] 주민직선으로 선출된 지역치안위원장이 임명함(2012년부터 시행됨)	

<출처> 박경래. (2005). 주요국의 자치경찰제도와 한국의 자치경찰법안 연구. 한국형사정책연구원 형사사법개혁 연구 연구총서 05-26 참고

- 영미의 경찰제도가 자치경찰제의 이념형(ideal type)과 같다면, 그 밖의 나라의 경찰제도는 나라 고유의 역사적 배경에 맞게 수정된 형태의 자치경찰제도를 운영하고 있다. 먼저, 일본은 단일한 국가경찰조직 체제에서, 두 번의 큰 경찰 개혁을 통해 현재는 국가경찰과 자치경찰을 혼용한 형태를 갖추고 있다.
- 일본은 프랑스와 독일의 국가경찰제도를 모방하여 초기에는 엄격한 국가경찰 시스템에서 출발하여, 이차세계대전 이후 미국식 제도를 도입하여 시정촌(우리나라의 시군구)차원에서 자치경찰을 도입했다. 그러나 광역단위 범죄 대처 미흡, 지역 간 불균형 등 한계에 부딪혀 이후 1954년 신경찰법을 통해 광역단위인 도도부현 단위의 자치경찰제로 개편했다. 자치경찰에게 모든 사무와 권한이 주어지지만, 국가경찰인 경찰청이 전반적인 관리 감독을 하는 것이 특징이다. 자치경찰 중 간부급은 국가경찰의 신분을 취하고 있다(이현우 외 3인 2009, p. ii). 자치경찰본부장에 대한 인사권은 도도부현 공안위원회에서 갖는다.

<표 8> 자치경찰제 실시 주요 선진국 3-일본

국가명	조직도	권한과 사무	관리자인사
일본	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> 국가경찰 국가공안위원회 ↓ 관리 경찰청 (전반적 관리·감독) </div> <div style="text-align: center;"> 자치경찰 도도부현지사 ↓ 도도부현공안위원회 ↓ 관리 도도부현경찰본부 ↓ 경찰서 ↓ 파출소·주재소 </div> </div>	자치경찰이 모든 사무를 맡고, 수사권도 부여되어 있음	[도도부현 경찰본부장] 도도부현 공안위원회가 단체장과 독립되어 임명권을 가짐

<출처> 유주성. (2018). 주요국가의 자치경찰제와 비교법적 시사점. 자치경찰제 도입 대토론회 자료집. pp22-28

- 독일은 연방제 국가로서 ‘주(州)’ 별로 독자적인 경찰법을 마련하여 경찰조직을 운영하는 주 자치경찰을 운영하고 있다.

※ 참고: 연방제 국가인 독일은 개별 주(州)를 하나의 독립된 국가 수준으로 인식하고, 일부 읍면 파출소 단위에서 자치경찰제를 혼용하는 주가 있기 때문에, 주 경찰청 이하 파출소까지 단위를 ‘주 국가경찰’로 일컫는다. 그러나 우리나라에서 일컫는 국가경찰·자치경찰과 개념이 다르기 때문에 본 보고서에서는 독일을 주 자치경찰을 실시하는 국가로 지칭한다.

- 독일은 오랫동안 주 단위 자치적인 경찰제도를 운영했지만, “1930년대 히틀러 시대에 주 경찰권이 국가로 귀속되었다가, 이차세계대전 이후에야 경찰기능이 다시 각 주의 직무로 귀속되었다(이현우 외 3인 2009, pp.156-157).” 광역단위의 수사를 위한 연방수사국(BKA)이 존재하는 한편, 특이한 점은 주 경찰청장을 주 내무부에서 경찰이 아닌 민간인 중에 임명한다는 것이다.

<표 9> 자치경찰제 실시 주요 선진국 4-독일

국가명	조직도	권한과 사무	관리자인사
독일	<p style="text-align: center;">주(州) 차원 주 경찰청 ↓ 도 지방청 ↓ 시군구 경찰서 ↓ 읍면 파출소 (일부 주는 읍면단위 자치경찰제 혼용)</p> <p style="text-align: center;">연방차원 연방수사국(BKA)</p>	<p>주 경찰은 크게 치안경찰, 수사경찰, 기동경찰, 수상경찰로 분류됨</p>	<p>[주 경찰청장] 주 내무부에서 경찰관이 아닌 일반 민간인을 임명함</p>

<출처> 이현우 외 3인. (2009). 자치경찰제도 도입에 관한 연구. 경기개발연구원 정책연구 2008-62. pp.156-166

- 프랑스는 자치경찰제를 기본 형태로 하여 경찰제도가 출발하였으나, 역사적으로 강력한 국가권력이 등장하며 1941년 자치경찰이 국가경찰로 통합²⁹⁾되었다. 이후 1999년 자치경찰법 제정을 통해 기초자치단체 차원에서 자치경찰을 운영할 수 있는 제도를 두어, 2만 명 이상 규모의 모든 기초자치단체에서는 자치경찰이 운영되고 있지만, 여전히 국가경찰이 최종적 책임을 지는 형태이다.

- “프랑스 자치경찰은 중세시대부터 시작되어 국가경찰보다 역사가 오래되었으나, 프랑스 혁명 시기를 겪으며 지속적으로 불안한 정국에서 자치경찰이 국가경찰화되었고, 1999년 자치경찰법 발효와 함께 국가경찰과 자치경찰이 이원화(송강호 2006, p.424)” 되는 과정을 거쳤다. 각 기초자치단체 시장은 지방의회의 동의를 얻어서 자치경찰단을 꾸릴 수 있는데, 자치경찰은 수사권이 없고, 국가경찰과 협약 하에 업무를 수행한다. “프랑스 지방자치법

29) 안영훈. (2005). 유럽형 자치경찰제도 모델분석. 한국지방행정연구원 연구보고서 2005-21

L2212-6에 따르면, 자치경찰이 적어도 5인 이상일 경우 자치단체장과 도지사는 협약을 체결하는데, 자치경찰의 개입장소·원인·방식을 규정(송강호 2006, p.430)” 한다. 제주도 자치경찰은 이러한 프랑스 모델을 벤치마킹한 것이다.

<표 10> 자치경찰제 실시 주요 선진국 5-프랑스

국가명	프랑스	
조직도	<p style="text-align: center;">국가경찰 / \ 국립경찰 군인경찰 (인구2만↑) (인구2만↓)</p> <p>* 2014년 국내보안정보와 수사를 담당하던 중앙정보국이 국립경찰에서 독립되어 ‘국내보안총국’ 으로 개편</p>	<p style="text-align: center;">자치경찰</p> <p>시장(교민) ↓-지역안전위원회 자치경찰</p> <p>* 교민은 기초자치단체를 지칭. 주민 2만 이상 교민은 모두 자치경찰 조직 운영</p>
권한과 사무	<p>방법, 수사, 교통, 질서유지 등 모든 사무와 권한이 주어짐, 관할지역에 대한 최종책임은 국가경찰에 있음</p>	<p>국가경찰의 권한을 침해하지 않는 범위에서 공공질서유지, 교통 범칙사례 적발 등 지역적 업무에 한정함, 수사권x</p>
관리자 인사	<p>[자치경찰대장] 자치경찰 경력 10년 이상이 되면 시청이 주관하는 자격시험을 치르고, 통과한 자는 자치경찰간부가 될 수 있음</p>	

<출처> 이하 참고: 유주성. (2018). 주요국가의 자치경찰제와 비교법적 시사점. 자치경찰제 도입 대토론회 자료집. pp.8-16, 송강호. (2006). 자치경찰제의 구체적 운영방안 고찰: 프랑스 자치경찰모델과의 비교분석. 치안정책연구 Vol.19, 신봉기. (2006). 자치경찰법안의 주요내용 발제문(유기준의원실 지역주민의 치안수요를 위한 자치경찰법 제정안 공청회(2006.09.15.)), 안영훈. (2005). 유럽형 자치경찰제도 모델분석. 한국지방행정연구원 연구보고서 2005-21

- 자치경찰제 도입 논의가 있을 때마다 우리나라의 국토가 다른 나라에 비해 좁아 자치경찰제의 필요성에 공감할 수 없다는 지적이 있었다. 이와 관련해서는 그동안 여러 차례 사례와 함께 반론이 제기된 바 있다. 자치경찰제 실시 국가들이 모두 넓은 국토를 보유한 것이 아니라는 점이다. 스위스는 “우리나라 전라도와 경상도를 합쳐 놓은 정도에 불과한 영토에 무려 25개의 주(州)로 나뉘어 자치경찰제가 정착되어 있고³⁰⁾,” 독일도 “남한 국토의 3.5배에 불과한데도 16개 독자 헌법을 갖춘 지방정부로 분리되어 있다³¹⁾.” 황문규(2018, p.39)는 국토의 좁고 넓은 여부를 떠나 자치경찰 시행은 “국민을 위한 경찰 만들기를 위한 정책결정의 문제” 로 바라보는 것이 합당하다고 밝힌바 있다.
- 나라마다 고유문화에 맞는 제도가 수립되어야 하는데, 이를 무시하고 외국의 사례를 모방하자고 주장하는 것이 부적절하지 않느냐는 지적이 있을 수 있다. 제주도 자치경찰도 프랑스 제도를 모방했다가 실패한 사례다. 그런데 현행 한국의 국가경찰제도야 말로 일제 강점기의 경찰 제도를 그대로 받아들여 당시 일제 경찰이 가지고 있는 ‘민간인 사찰’ 과 같은 나쁜 기능마저 모두 흡수한 잘못된 사례다. 일본은 이차세계대전 이후 경찰법을 두 번이나 바꾸며 경찰 개혁을 끊임없이 해왔는데, 우리나라는 해방 이후 경찰제도 개혁의 필요성에

30) 신현기 외 3인. (2017). 서울시 특별사법경찰 10년, 자치경찰제로의 전환을 위한 발전방안 연구. 서울시 연구용역 최종보고서. p.44

31) 황문규. (2018). 자치경찰제 도입의 방향과 과제. 자치경찰제 도입 대토론회 자료집. p.39

는 공감하면서도 큰 틀에서 변화를 이루지 못했다. 이럴 때 일수록 제도 전환을 위한 기본 방향을 확고히 정립할 필요가 있다.

5. 결론-제대로 된 자치경찰제 시행을 위한 기본방향

- 자치경찰제를 제대로 시행하기 위해서는 제도 시행 취지에 부합하는 기본방향이 정립되어야 한다. 자치경찰제를 도입하는 이유는 지방분권과 주민자치의 원리를 구현하여 주민에 대한 치안서비스를 강화하고, 지금보다 민주주의 수준을 격상시키기 위함이다. 이 취지에 어긋난 방향으로 제도를 설계 한다면, 제도 도입의 필요성에 대해 국민들이 쉽게 공감할 수 없을 것이다.
- 실질적으로 지방분권이 이루어지기 위해서는 자치경찰제 시행 이후에도 여전히 국가경찰이 우위에서 자치경찰을 통제하는 방식이 남아서는 안 된다. 동시에 실질적인 주민자치는 주민 생활이 이루어지는 기초단위에서 이루어질 수 있다는 점에서, 자치경찰제 시행방안에 기초단위의 주민참여와 민주적 통제방안이 필수적으로 마련되어야 한다.
 - 먼저, 자치경찰이 국가 고유사무를 제외한 모든 경찰사무를 수행하고, 일반범죄 수사를 포함한 온전한 수사권을 부여받을 수 있도록 해야 한다. 수사권 없는 자치경찰의 전국 확대는 제주도 사례에서 보듯, 전국적으로 실패한 자치경찰제로 귀결될 수밖에 없다.
 - 수사가 국가사무에 귀속되어 있기 때문에 수사권을 자치경찰에 부여할 수 없다는 주장은 현재 국가경찰의 기득권을 유지하고, 국가주의 시대에 머무르려하는 주장이다. 실질적인 지방분권 시대를 열기 위해서는 국가경찰이 자치경찰의 사무에 관여하거나 자치경찰을 감독의 대상으로 바라보아서는 안 된다. 현재 자치경찰제를 실시하는 국가 중 자치경찰의 수사권이 인정되지 않는 나라는 국가경찰의 권한이 강한 프랑스를 제외하고 찾아보기 힘들다. 국가경찰이 자치경찰을 관리·감독할 권한이 있는 일본에서조차 자치경찰은 온전한 수사권을 갖는다. 수사권이 없는 제주도 자치경찰 사례는 프랑스 모델을 벤치마킹 한 것인데, 올해 국정감사에서 국회 행안위 권은희 의원은 지금과 같은 제주도 자치경찰은 “국가경찰이 싫어한 업무만 넘겨준 외주화”³²⁾라며 실질적 권한 없는 자치경찰은 전국적 시범 실시 모델이 돼서는 안 된다고 주장한 바 있다.
 - 서울시 권고안처럼 자치경찰은 “지방분권의 취지에 맞게 주민과 밀착되어 있는 모든 경찰사무를 수행하고, 국가경찰은 전국단위 치안, 2개 이상 광역단위가 연계된 범죄, 국제범죄 대응 정도의 고유사무를 수행” 하는 것이 타당하다. 그럼에도 불구하고 국가경찰과 자치경찰 간 업무 배분이 획일적으로 나뉘지기 어렵다는 점에서, 미국 연방경찰 사례와 같이 국가경찰의 고유사무는 법률로써 규정하고, 강력범죄, 광역범죄 등 특정범죄유형에 대해서만 국가경찰의 수사우선권을 인정해주는 방법이 혼란과 갈등을 초래하지 않는 효과적인 방법이 될 수 있다.
 - 법률로 정한 국가경찰의 고유사무와 수사권범위에 필요한 수준의 조직과 인력을 제외하고 나머지는 다 자치경찰로 전환해야 한다. 현행 국가경찰의 조직과 인력을 그대로 두고 자치

32) 제주의 소리. (2018.10.26.) <http://www.jejusori.net/?mod=news&act=articleView&idxno=211174>

경찰 추가하는 형태가 되면, 비대한 경찰권을 분산시키는 것이 아니라 오히려 더 키우게 되는 것이다.

- 앞서 해외사례에서도 보았듯이, 자치경찰제를 실시하고 있는 대부분의 국가는 전체 경찰인력의 대부분을 자치경찰로 운영하고 있을 뿐만 아니라 기초단위까지 국가경찰조직을 남겨두는 사례도 찾아보기 힘들다. 현재도 우리나라 국가경찰인력의 절대 다수가 민생치안을 담당하는 인력임을 비추어 볼 때, 그 대다수의 인력을 자치경찰로 전환한다면, 인력과 예산의 낭비를 막을 수 있다. 나아가 경찰이 과거 권위주의 시대와 같이 국민을 통제하는 공권력의 상징이었던 것에서 탈피하여, 민중의 지팡이로서 실질적인 주민친화형 치안서비스를 제공하는 조직으로 거듭날 수 있다.
- 한편, 광역자치단체조차 서울을 제외하고는 중앙정부 재정지원에 의존해야 하는 상황에서, 더 작은 단위인 기초단위 책임 하에 자치경찰제가 시행되는 것은 비현실적이다. 그런 점에서 광역단위의 시도지사 산하로 자치경찰제가 관리·감독되는 것이 타당하다.
 - 자치경찰 운영의 광역화는 인구감소에 따른 지방소멸, 교통과 통신의 발달로 인한 범죄의 광역화에 따른 전 세계적인 추세이다. 영국과 일본도 광역단위의 자치경찰제가 운영 중이며, 프랑스도 기초자치단체 중에서도 규모가 있는 곳에서 선택적으로 자치경찰제가 운영되고 있다.
 - 한국고용정보원 이상호의 연구결과에 따르면, 우리나라는 지방인구소멸로 인해 “전국 228개 기초자치단체 중 85곳, 즉 3분의 1이상은 30년 후 없어질 수도 있다.”³³⁾ 이런 불안정한 상황에서 기초단위에 치안책임을 맡길 수 없다.
- 현실적인 여건을 고려하여 광역단위에서 자치경찰제를 실시하더라도, 광역단위뿐만 아니라 주민생활이 이루어지는 기초단위에서도 주민참여와 민주적 통제 구조가 가능하도록 제도를 설계해야 한다. 광역단위와 기초단위 모두 주민이 감시와 견제기능을 갖게 됨으로써 자치경찰이 정치권력에 휘둘리지 않게 정치적 중립성도 담보할 수 있다.
 - 그동안 발표된 권고안들은 공통적으로 광역단위에서 주민의결기구인 ‘시도경찰위원회’ 설치를 명시했지만, 기초단위에서 주민이 협의체를 구성하는 것에 대해서는 아무런 고려가 없었다. 영국의 지역치안평의회 같은 지역협의체를 기초단위에서 설치한다면, 지역치안과 관련하여 주민이 직접 목소리를 내고, 자치경찰 예산안도 주민이 감시하는 체계를 갖출 수 있어 실질적인 주민자치가 구현될 수 있다.
 - 또한 그동안 발표된 권고안들은 자치경찰 인사와 관련하여, 청장의 경우 공통적으로 시도경찰위원회 추천을 통해 시도지사가 임명했고, 서장의 경우 시도지사가 임명하는 것은 같지만 시도경찰위원회 추천을 받거나 시군구청장의 동의를 받는 방식들이 제안되었다. 지역주민들로 구성된 시도경찰위원회가 시도지사의 임명권을 견제할 수 있다는 점에서는 긍정적인 방안이다. 그러나 미국의 경우 이렇게 확실적인 방식으로 운영하지 않고, 지역마다 주민에 의한 직접선거, 위원회, 임명

33) 중앙일보. (2017.9.4.) <https://news.joins.com/article/21902650>

방식 등 다양한 방법을 사용하도록 하고 있다. 자치경찰 관리책임자의 선임방법과 관련해서 지역마다 주민의 민의에 의해 자율적으로 선택하도록 하는 것은 민주주의의 발전에도 기여하는 것이다. 주민의 민의를 가장 직접적으로 반영하는 것이 선거라는 점에서, 그나마 자치경찰제에 대해 오랜 경험이 있는 제주에서만이라도 주민 선출에 의해 자치경찰청장과 서장을 선임하도록 장려하는 것을 검토할 필요가 있다.

● 앞서 제시된 기본방향과 논의를 종합하면, 자치경찰제 시행에 따른 경찰 조직·운영·권한·인사 등의 변화는 아래와 같이 요약된다.

- (1) 자치경찰 조직과 인력: 현 국가경찰조직 중 지방청 이하 조직을 자치경찰조직으로 이관하고, 국가경찰인력의 80% 수준을 완전히 자치경찰인력으로 전환해야 한다. 다만 국가경찰이 광역단위에서 고유수사업무를 수행하는데 지장이 없도록 광역단위에서 수사본부를 설치한다.
- (2) 자치경찰 책임단위: 자치경찰 조직의 최종 책임은 ‘광역단위의 시도지사’가 진다.
- (3) 국가경찰과 자치경찰의 사무 및 권한: 법률로 정한 국가경찰의 고유사무와 수사권범위를 제외하고는 자치경찰이 모든 경찰사무를 맡고, 일반범죄 수사를 비롯하여 온전한 수사권도 갖는다. 국가경찰이 자치경찰보다 수사우선권을 갖는 범위는 범죄 유형 및 관할 지역에 따라 법률로써 구체화 한다.
- (4) 자치경찰 신분: 국가경찰인력의 절대 다수가 자치경찰로 전환된다는 전제하에, 1단계는 국가 공무원 신분을 유지하고, 2단계에 지방 공무원으로 전환한다.
- (5) 자치경찰 인사: 자치경찰 관리책임자(청장 및 서장)를 선임하는 방법에 대해서는 시도지사가 임명하되, 시도경찰위원회가 후보를 추천하여 시도지사 임명권을 견제할 수 있도록 한다. 추후 자치경찰제가 어느 정도 정착이 되면, 온전한 주민자치를 구현할 수 있도록, 지역별로 주민의 민의를 반영하여 선임방법을 자율적으로 정할 수 있게 하는 것도 검토해야 한다.
- (6) 자치경찰과 국가경찰 간 인사교류: 초기 국가경찰인력이 자치경찰인력으로 전환될 때는 현실적으로 국가경찰과 자치경찰 간 인사교류가 불가피하나, 그 조건을 엄격히 제한할 필요가 있고, 자치경찰제도가 완전히 정착된 후에는 인사교류를 원칙적으로 금지한다.
- (7) 주민자치 구현: 자치경찰에 대한 주민의 민주적 통제가 이루어지고 주민 민의가 반영된 지역치안계획 수립 등이 이루어질 수 있도록, 광역단위에서 시도경찰위원회를 설치하는 것 외에도 기초단위에서 영국의 지역치안평의회와 같은 지역치안계획을 수립할 수 있는 ‘지역치안협의회’ 설치가 필요하다.
- (8) 국가경찰 기능 축소 및 조직 재구성: 본래 국가경찰이 수행하던 사회 전 분야에 걸친 정보 업무는 보안정보와 관련된 정보 수집을 제외하고는 금지한다. 국정원의 대공수사권이 경찰로 이관된다는 전제하에, 남은 국가경찰은 다음과 같이 재구성될 필요가 있다. 1안) 경찰청으로부터 보안정보와 대공수사를 담당하는 팀을 안보수사처(가칭)라는 독립

적인 기구로 분리시키고, 경찰청에는 일반경찰과 수사경찰만 남는다. 2안) 보안정보와 대공수사를 맡을 기관을 독립적으로 분리시키는 것뿐만 아니라 수사만 담당하는 국가수사본부를 경찰청으로부터 독립시켜서 남은 경찰청에는 일반 행정경찰만 남게 한다.

<표 11> 더미래연구소가 제안하는 제대로 된 자치경찰방안

제도	7. 더미래연구소가 제안하는 제대로 된 자치경찰방안		
조직도	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>1안) 국가경찰</p> <pre> graph TD A[국가경찰위원회] --- B[안보수사처(가칭)] A --- C[경찰청 (광역단위 수사본부 설치)] B --- D[보안정보] B --- E[대공수사] C --- F[일반경찰] C --- G[수사경찰] </pre> </div> <div style="width: 45%;"> <p>자치경찰</p> <pre> graph TD H[시도지사] --> I[시도경찰위원회] I --> J[시도지방경찰청] J --> K[시군구경찰서] K --> L[지구대, 파출소] </pre> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>2안) 국가경찰</p> <pre> graph TD M[국가경찰위원회] --- N[국가수사본부] M --- O[안보수사처(가칭)] M --- P[경찰청] N --- Q[수사경찰] O --- R[보안정보] O --- S[대공수사] P --- T[일반경찰] </pre> </div> <div style="width: 45%;"> <p>자치경찰</p> <pre> graph TD U[시도지사] --> V[시도경찰위원회] V --> W[시도지방경찰청] W --> X[시군구경찰서] X --> Y[지구대, 파출소] </pre> </div> </div>		
권한과 사무	전국치안, 2개 이상 광역단위 강력범죄, 국제범죄 등의 고유사무 수행. 수사우선권을 갖는 범위는 법률로써 구체화	테러공격, 간첩행위, 사이버기반 첨단 범죄 등 일부 특수사무	국가경찰의 고유사무 이외 모든 사무, 일반범죄수사권을 비롯하여 온전한 수사권 보유
관리자 인사	- 별도의 독립기구에 대한 인사는 국가경찰이 관여하지 않는다. - 자치경찰 간부 선임은 시도지사가 임명하고, 시도경찰위원회가 후보를 추천하여 인사권을 견제하도록 하되, 추후 자치경찰제가 정착되면, 자치의 원리에 근거하여 지역별로 정할 수 있게 한다.		

- 그동안 자치경찰제 도입과 관련해서 역대 정부에서 관련 전문가들에 의한 수많은 검토가 있었고, 사회적으로도 합의가 높았던 만큼 조속히 제도를 시행할 필요성도 있다. 그러나 제도 시행 취지에 부합하도록 ‘제대로 된’ 자치경찰제 안을 도입하는 것이 더욱 중요하다. 한번 제도가 도입·시행될 경우에 그 관성으로 인해 되돌리는 것은 매우 어려운 일이고, 특히 권력기관과 관련된 제도의 경우 더더욱 수정하기 어렵다는 것은 역사적 경험을 통해 여러 차례 확인됐다. 최근 발표한 자치경찰특별위원회의 ‘자치경찰 도입초안’도 최종 확정된 안이 아니라는 점에서, 앞으로 활발한 논의를 통해 제대로 된 자치경찰제가 도입되기를 기대한다.

[참고문헌]

- 경찰청 브리핑. (2017.11.8.) 경찰개혁위원회 광역단위 자치경찰제 권고안 발표
- 김순은. (2018). 자치경찰제 특별위원회 광역단위 자치경찰제 도입방안 주제발표1(자치경찰제 특별위원회안 발표 및 정책토론회(2018.11.13.))
- 김학경, 이성기. (2012). 영국지방자치경찰의 새로운 패러다임: “2011 경찰개혁 및 사회책임법”과 “국립범죄청”을 중심으로. 경찰학연구 제12권 제1호(통권 제29호)
- 문성호. (2018). 자치분권위원회 주관 자치경찰제 도입원칙과 바람직한 정책방향 토론회 토론문1
- 문재인 정부 권력기관 개혁안 발표문. (2018.1.14.) <https://www1.president.go.kr/articles/2417>
- 박경래. (2005). 주요국의 자치경찰제도와 한국의 자치경찰법안 연구. 한국형사정책연구원 형사사법개혁연구 연구총서 05-26
- 송강호. (2006). 자치경찰제의 구체적 운영방안 고찰: 프랑스 자치경찰모델과의 비교분석. 치안정책연구 Vol.19
- 신봉기. (2006). 자치경찰법안의 주요내용 발제문(유기준의원실 지역주민의 치안수요를 위한 자치경찰법 제정안 공청회 (2006.09.15.))
- 신현기 외 3인. (2017). 서울시 특별사법경찰 10년, 자치경찰제로의 전환을 위한 발전방안 연구. 서울시 연구용역 최종보고서
- 안영훈. (2005). 유럽형 자치경찰제도 모델분석. 한국지방행정연구원 연구보고서 2005-21
- 유주성. (2018). 주요국가의 자치경찰제와 비교법적 시사점. 자치경찰제 도입 대토론회 자료집
- 육동일. (2018.5.18.) 자치경찰제 도입, 중요하고 시급하다. 자치분권위원회 전문가기고
- 이종배. (2005). 자치경찰법안의 기본방향과 주요내용 발제문 참고(김중환의원실 자치경찰법제정대토론회(2005.4.28.))
- 이현우 외 3인. (2009). 경찰제도 도입에 관한 연구. 경기개발연구원
- 임준태. (2005). 자치경찰법의 문제점과 바람직한 방향 발제문. 김중환의원실 자치경찰법제정대토론회(2005.4.28.))
- 자치분권위원회 보도자료. (2018.11.13.) 문재인정부 자치경찰제 도입초안 공개
- 최관. (2012). 영국자치경찰과 제주자치경찰의 비교분석을 통한 한국자치경찰제도 발전방안. 지방행정연구 제26권 제1호(통권 88호)
- 행정안전부 보도자료. (2017.12.13.) 내가 사는 지역 안전지수 확인하세요
- 황문규. (2018). 자치경찰제 도입의 방향과 과제. 자치경찰제 도입 대토론회 자료집

[인터넷 언론기사]

- 경향신문. (2018.2.16.) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201802161356001
- 국민일보. (2018.1.20.) <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923887720>
- 서울신문. (2018.2.12.) <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20180212500109>
- 서울신문. (2018.3.30.) <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20180331006020>
- 연합뉴스. (2017.12.25.)
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/12/22/0200000000AKR20171222126300004.HTML?input=1195m>.
- 연합뉴스. (2018.2.6.) http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180621_0000342572&cID=10301&pID=10300
- 제주도민일보. (2018.10.26.) <http://www.jejudomin.co.kr/news/articleView.html?idxno=106279>
- 제주의 소리. (2018.10.26.) <http://www.jejuori.net/?mod=news&act=articleView&idxno=211174>
- 중앙일보. (2017.9.4.) <https://news.joins.com/article/21902650>
- 한겨레. (2018.4.12.) http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/840214.html
- 한겨레. (2018.4.2.) <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/838729.html>
- 헤럴드경제. (2018.4.3.) <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20180403000133>

더미래연구소 IF REPORT 2018-06

제대로 된 자치경찰제 시행을 위한 제언

발행일 2018. 11. 22

발행처 (재)더미래연구소(이사장: 정세현)

Copyright ©더미래연구소, 2018 ※본 자료는 더미래연구소 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



더미래연구소는 대한민국의 '더 좋은 미래' 를 만들어 가는 '독립 민간 싱크탱크' 입니다.

더미래연구소의 성장은 '후원회원' 의 힘과 꿈으로 가능합니다.

07237 서울특별시 영등포구 국회대로68길 23, 903호(여의도동, 정원빌딩)

T: 02-785-2030, F: 02-786-2017, E: themirae2030@gmail.com

웹사이트: themirae.org

페이스북: www.facebook.com/themirae

블로그: blog.daum.net/themirae2030

※ 본 보고서는 더불어민주당의 당론 및 더좋은미래의 공식입장과 무관합니다 ※