

속표지는 표지디자인으로 대체할 예정입니다.

‘시민이 원하는 바람직한 자치경찰제도의 원칙과 방향’ 학술세미나 프로그램

□ 행사 개요

- 주관: 서울연구원 상생발전분권연구센터, 한국행정학회 지방행정연구회, 서울시 민생사법경찰단
- 일시: 2017년 11월 21일(화) 오후 3시 - 5시
- 장소: 서울연구원 대회의실

□ 세부 프로그램

시간	진행 순서	
15:00 - 15:05	개회사	서왕진 서울연구원장
15:05 - 15:10	축사	정순관 지방자치발전위원회 위원장
15:10 - 15:20	환영사	강필영 서울시 민생사법경찰단장 채원호 한국행정학회 지방행정연구회 위원장
15:20 - 16:10	주제발표	발표 1. 문재인 정부의 광역단위 자치경찰제 / 황문규 중부대학교 경찰행정학과 교수 발표 2. 서울시 자치경찰제도 도입을 위한 원칙과 방향 / 신현기 한세대학교 경찰행정학과 교수
16:10 - 17:00	종합토론 및 질의응답	정희윤 서울연구원 상생발전분권연구센터장 (좌장) 김수연 대한민국의시도지사협의회 분권정책국 정책연구센터장 김영기 서울시 민생사법경찰단 민생수사1반 반장 김원중 청주대학교 법학과 교수 이영남 한국자치경찰학회장 최천근 한성대학교 행정학과 교수
17:00	폐회	

* 문의처: 서울연구원 상생발전분권연구센터(02-2149-1121, shin351@si.re.kr)

서울연구원 2017 분권포럼

시민이 원하는 바람직한 자치경찰제도의 원칙과 방향

□ 차 · 례

01 이른바 촛불혁명으로 탄생한 문재인 정부의 광역단위 자치경찰제	1
02 서울시 자치경찰제도 도입을 위한 원칙과 방향	33
03 토론문	60

01

이른바 촛불혁명으로 탄생한 문재인 정부의 광역단위 자치경찰제

황 문 규(중부대학교 경찰행정학과)

이른바 촛불혁명으로 탄생한 문재인 정부의 광역단위 자치경찰제

황 문 규*

〈 목 차 〉

- I. 서론
- II. 현 정부의 국정과제로서 ‘광역단위 자치경찰제’
- III. 시대적 과제로서 자치경찰제 도입의 방향과 과제
- IV. 결론

I. 서론

참여정부에서 제주특별자치도에 한정하여 자치경찰제를 도입한 시도 (당시에는 전국적 시행을 전제로 시범적으로) 어언 10년이 흘렀다. 이후 자치경찰제는 (적어도 정부차원에서는) 기초자치단체 단위에서 도입하는 것을 전제로 주로 논의되었다.¹⁾ 그러나 이명박·박근혜 정부에서는 과연 제주자치경찰 형식의 자치경찰제를 (또는 다른 형식의 자치경찰제라도) 전국적으로 확대할 의지가 있었는지 의심하지 않을 수 없을 정도로 논의만 무성했다. 그 사이 필자가 단기적으로는 중앙 정부의 권력의 약화와 경찰집권화의 기득권을 포기하지 않으면서도 자치경찰제 도입이라는 대선 공약을 이행할 수 있었던, 그러나 장기적으로는 국가경찰과의 합리적 역할배분으로 이어져 한국

* 중부대학교 경찰행정학과 교수(법학박사, leiter0327@naver.com)

1) 전국 16개(현재 17개) 시도지사로 구성된 전국시도지사협의회에서는 2005년 2월 ‘바람직한 자치경찰제에 대하여’라는 책자를 통해 바람직한 자치경찰제의 모형으로 ‘광역단위 자치경찰제’를 제시한 한 이후 현재까지 광역단위 자치경찰제를 주장하고 있다.

적 상황에 적합한 자치경찰제가 형성될 수 있다는 점에서 “나름대로의 묘안”이라고 평가²⁾했던 제주자치경찰제는 전국적 확대를 위한 시범적 실시라는 존재의의를 점차 상실하게 되었다. 이는 또한 최근 이른바 촛불혁명을 거치면서 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”는 헌법 제1조제2항에 대한 국민의 인식이 그 어느 때보다 높고, 그래서 권력기관을 쫓겨서 서로 견제와 통제가 되도록 하는 시스템을 만들어야 한다는 요구가 그 어느 때보다 강한 현 시대를 감안하면 더욱 그러하다. 즉, 제주자치경찰 모형이 이러한 국민의 시대적 요구를 담아내는 데는 한계가 있다는 것이다.

자치경찰제와 관련하여 현 정부는 대통령 공약사항으로 권력기관 개혁 차원에서 “광역단위 자치경찰제 전국 확대”를 제시하였고, 이후 이 공약사항을 100대 국정과제의 13번째 과제로 설정하고 2018년 시범실시를 거쳐 2019년 전면실시하는 것을 목표로 제시하였다. 또한 경찰청 경찰개혁위원회³⁾에서도 이 국정과제를 구체화하기 위한 작업을 진행하는 등 자치경찰제 도입에 그 어느 때보다 적극적인 모습을 보여주고 있다.

그런데 최근 경찰개혁위원회에서는 국정과제로서 ‘광역단위 자치경찰제’를 제주자치경찰 모형의 광역단위에서의 전국적 확대로 보고 있음을 확인시켜 주었다. 즉, 국가경찰의 조직을 그대로 유지하면서 광역시도에서 독립적으로 자치경찰을 신설하는 방안이다. 이는 광역단위 자치경찰제의 또다른 모습으로서 지방경찰청·경찰서가 시도지사 소속으로 이관되는 이른바 본래적 의미의 광역단위 자치경찰제(안)가 논의대상에서 완전히 배제되었음을 의미한다. 여기서 필자는 ‘광역단위 자치경찰제’가 제주자치경찰 모형의 전국적 확대를 의미하는 것인가라는 의문을 제기함과 동시에 현 시기 우리나라에 적합한 자치경찰제의 도입 모형은 무엇인가라는 고민을 하지 않을 수 없었다.

이러한 배경 하에 이 글은 현 정부에서 국정과제로 설정하고 있는 ‘광역단위 자치경찰제’의 의미와 자치경찰제의 도입단위를 ‘광역’으로 설정하게 된 배경을 살펴보고, 이를 토대로 자치경찰제 도입의 바람직한 방향과 과제가 무엇인지를 고민해보고자 한다.

II. 현 정부의 국정과제로서 ‘광역단위 자치경찰제’

2) 황문규, 제주자치경찰 비판에 대한 비판적 고찰, 경찰학논총 제10권제2호, 2015, 215면.

3) 경찰청에서는 2017. 6. 16. 경찰개혁을 위해 민간전문가 17명으로 구성된 경찰개혁위원회를 발족하였다. 이 위원회는 개혁의 분야별로 ‘인권보호’, ‘자치경찰’, ‘수사개혁’ 등 3개 분과로 구분·운영되고 있다.

1. 현 정부 국정과제로서 ‘광역단위 자치경찰제’의 의미

광역단위 자치경찰제는 현 정부 100대 국정과제의 13번째 ‘국민의, 국민을 위한 권력기관 개혁’의 과제로 설정되어 있다. 여기서 ‘광역단위 자치경찰제’는 일반적으로 광역지방자치단체, 즉 전국 17개 광역시도 단위에서 자치경찰제를 도입운영하는 것으로 이해되어왔다. 그러나 이와는 별개로 최근 경찰청 경찰개혁위원회에서 현재의 국가경찰조직을 그대로 유지함을 전제로 광역시도 단위에서 새로이 자치경찰을 설치하는 방안을 검토함에 따라 광역단위 자치경찰제의 정확한 의미에 대한 논란이 초래되고 있다. 국정과제로 광역단위 자치경찰제가 과연 제주자치경찰 형식의 전국적 확대를 의미하는 것으로 볼 수 있는지가 의문이기 때문이다.

실제로 현 정부의 100대 국정과제에서도 ‘광역단위 자치경찰’이라고만 할 뿐⁴⁾, 어떠한 모형의 자치경찰제인지를 구체적으로 설명하고 있지 않고 있다. 때문에 현행 국가경찰의 조직체계를 그대로 유지한 채 제주자치경찰제 모형을 전국적으로 확대, 실시하자는 것을 말하는지, 아니면 제주자치경찰제와는 관계없이 현행 국가경찰의 조직체계를 쪼개 국가경찰과 광역단위의 자치경찰로 이원화하자는 것인지 명확히 확인하기 어렵다.

그렇다면 국정과제로서 ‘광역단위 자치경찰’의 정확한 의미가 무엇인가를 살펴볼 필요가 있다. 먼저, 문재인 대통령의 후보당시의 공약과 당시의 배경을 살펴보자. 문재인 대통령은 대통령 후보시절 권력기관 개혁의 2번째로 “경찰을 민주안전민생 경찰로 탈바꿈 시키겠습니다”라는 제하에 다음과 같이 공약한 바 있다.⁵⁾

- ◇ 광역단위 자치경찰제 전국 확대
- ◇ ‘경찰위원회’ 실질화를 통해 경찰에 대한 민주적 통제 강화
- ◇ 국가경찰은 전국적 치안 수요에 대응, 자치 경찰은 지역주민 밀착형 치안서비스 제공

공약을 구체적으로 살펴보면, 국정과제와 같이 ‘광역단위 자치경찰제’를 전국적으로 확대한다고 되어 있으나, “국가경찰은 전국적 치안 수요에 대응, 자치경찰은 지역주민 밀착형 치안서비스 제공”이라고 하여 국가경찰과 자치경찰의 역할을 분명히 하고 있다. 이러한 역할구분은 국가경

4) 국정기획자문위원회, 문재인정부 국정운영 5개년 계획, 2017. 7., 39면.

5) 더불어민주당, 제19대 대통령선거 정책공약집 나라를 나라답게, 2017, 29면.

찰체제를 그대로 유지하는 현재의 제주자치경찰제 모형을 넘어 전국적 치안 수요를 제외한 치안 사무를 자치경찰에서 수행하는 것을 전제로 하고 있다. 즉, 경찰체제를 국가경찰과 (광역단위) 자치경찰로 이원화하는 것을 말하고 있다.

이처럼 자치경찰제를 통해 경찰조직을 쪼개기로 한 것은 또다른 공약으로서 검찰개혁의 방안으로 제시된 수사과 기소의 분리, 경호실 개혁방안으로서 경호실을 경찰청 산하 ‘대통령 경호국’으로의 위상조정, 국정원 개혁방안으로서 국정원의 대공수사권을 국가경찰 산하 ‘안보수사국’으로 이양하는 경우 등 경찰권이 지나치게 비대화될 우려가 있다는 점을 고려한 것이다. 자칫 권력기관을 ‘개혁’하려다 ‘개악’이 될 것을 우려한 것으로 생각된다. 제주자치경찰 방식의 자치경찰제로는 비대화될 우려가 있는 경찰조직의 분산을 기대하기 어렵기 때문이다.

2. 공약으로서 ‘광역단위 자치경찰제’ 논의의 배경

가. 중앙집권적 국가경찰체제의 한계

우리나라의 경찰체제는 경찰기구가 행정안전부에 소속되어 있고, 경찰청→지방경찰청(17개)→경찰서(252개)→지구대(516개)→파출소(1479개6)가 1인의 경찰청장 지휘감독 하에 놓여있는 중앙집권화된 일원적 국가경찰체제이다.⁶⁾

이러한 중앙집권적 경찰체제는 1인의 경찰청장 지시에 전국의 경찰이 일사불란하게 움직이는 시스템이어서, 국가치안활동을 효율적이고 능률적으로 수행할 수 있고, 특히 긴급한 광역사태에 효율적으로 대처할 수 있다는 장점을 가지고 있다.⁸⁾ 실제로 광복이후 미군정은 이러한 장점이 대중적 지역통제를 받지 않아 ‘억압의 도구’로 사용될 위험성을 인식하면서도 극심한 사회혼란을 막기 위한 방편으로 중앙집권적 국가경찰체제를 채택했다.⁹⁾ 이후에도 중앙집권적 국가경찰체제는 한국전쟁 등의 시기에는 호국구국경찰로서, 그리고 정권의 정당성 시비가 있었던 유신정권전두환 정부 등의 시기에는 정권수호 경찰로서의 역할을 가능하게 하였다.¹⁰⁾

6) 경찰청 인터넷 홈페이지 ‘경찰청조직구성도’, http://www.police.go.kr/portal/main/contents.do?menu_No=200220.

7) 물론, 제주특별자치도에서 국가경찰과 별도로 자치경찰을 운영하고 있으나, 시범적인 측면이 강하다는 점에서 경찰체제를 설명할 때는 굳이 고려하지 않고자 한다.

8) 신현기, 자치경찰론, 개정4판, 2013, 187면.

9) 황문규, 자치경찰제 도입과 수사권조정 상관계에 대한 연구: 연혁적 고찰을 중심으로, 한국민간경비학회보 제15권 제1호, 2016, 158면.

10) 황문규, 위의 글, 172면.

(1) 지역 치안수요 대응에 한계

현 국가경찰체제는 국가적 차원의 치안활동에 주안점을 둘 수밖에 없어 극도로 다원화된 한국 사회에서 지역별 다양한 치안수요에 대응하는데 한계를 드러내고 있다. 정치권력의 눈치보기에 급급한 경찰수뇌부¹¹⁾에 따라 획일적으로 결정되는 치안정책에서 어느 시골지역의 치안이 고려되기를 기대하기는 쉽지 않다. 실제로 경찰은 2015년 한해 동안 집회시위 관리에 연인원 1,803,191명을 투입¹²⁾할 정도로 국가적 차원의 치안활동에 집중하고 있다. 이러한 현상은 특히 극단적 에펠탑형 계급구조를 가진 경찰에서 관리자급으로 승진하기 위한 총성경쟁이 극심한 인사 여건¹³⁾과 결합하면 더욱 심화될 가능성이 농후하다.

또한 현 국가경찰체제 하에서는 지역마다 치안환경이 다른데도 불구하고 전국적으로 획일화된 경찰활동을 전개할 수밖에 없어 지역주민이 원하는 경찰서비스를 제공하기 어렵다. 이는 전국 지구대·파출소의 근무방식이 경찰청에서 결정되어 하달된 방식에 따르고 있어 전국 516개의 지구대, 1,479개의 파출소의 근무방식이 획일화되어 있는 것만 보아도 알 수 있다. 경찰활동에 필요한 예산의 경우도 마찬가지다. 각 지방의 특성에 맞는 치안활동을 위해서는 그에 따른 예산이 뒷받침되어야 하는데, 현 국가경찰체제에서는 경찰청에서 일방적으로 획정하여 배분하기 때문에 지역적 특성에 맞는 치안활동을 펼치기 더욱 어려운 여건에 놓여있는 것이다.¹⁴⁾

(2) 경찰서 중심의 경찰활동 및 그로 인한 광역적 경찰활동 미약

국가경찰체제임에도 경찰활동은 경찰서 단위를 중심으로 이루어지고 있다. 그런데 치안정책은 경찰청에서 결정된다. 여기서 지방경찰청의 역할이 무엇인지 의문을 제기하지 않을 수 없다. 경찰법 제2조제2항에서는 경찰청의 사무를 지역적으로 분담하여 수행하게 하기 위하여 지방경찰청을 둔다고 규정하고 있다. 하지만 지방경찰청의 업무는 관할 경찰서를 관리감독하는 기능 이외 경찰청의 정책결정사항을 (경우에 따라서는 지방경찰청에 맞게 수정하여) 경찰서로 전달하는 기능에 그치고 있다(물론 감찰, 수사 등과 같은 일부 기능에서는 지방경찰청 고유의 사유를 수행한다). 예컨대, 지방경찰청 수사부서의 주된 업무는 경찰청과 유사하게 수사정책의 기획·집행 및 수사상

11) 인권적 관점에서 2017. 5. 30.자 뉴스타파, “[현장에서] '인권 경찰'인가, '정치 경찰'인가”, 인터넷 <http://blog.newstapa.org/boyoung/4527> 참조.

12) 경찰청, 2015 경찰통계연보, 2016, 6면.

13) 황문규, 경찰개혁: '경찰을 경찰답게' 만들기 위한 경찰조직 재설계, 법학논총 제39집, 숭실대학교 법학연구소, 2017, 297면.

14) 같은 취지로 최준호, 자치경찰제 도입·정착을 위한 소고, 한국지역혁신논집 제3권제3호, 2008, 5면.

항 관리 등이 차지하고 있다.¹⁵⁾ 그러다보니 지방경찰청이 과연 존재할 필요가 있는가라는 의문이 제기된다. 그럼에도 전국 16개 지방경찰청에 근무하는 내근 경찰관은 2015년 경찰통계연보 기준 10,518명으로 전체 경찰관(113,077명)의 9.3%에 해당한다. 현 정부출범 이후 경찰관을 증원한다는 발표에 대해 내근인력을 합리적으로 조정하여 “경찰 고위직만을 위한 인력구조”에서 탈피하여 “시민을 위한, 또한 일선 경찰관들을 위한 인력구조”로 개편해야 한다는 지적도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.¹⁶⁾

또한 경찰지휘부의 지휘명령에 일사불란한 중앙집권적 국가경찰체제 하에서도 경찰서 중심의 경찰활동으로 인해 경찰관서간 공조체계가 미흡하고, 경찰서간 그리고 지방경찰청과 경찰서간 중복사무가 과다한 문제가 있다. 수사의 경우를 예로 들자면, 이는 전국 252개 경찰서별 수사기관이 전국을 무대로 서로 중복적으로 경쟁하며 수사를 벌이고 있는 형국인 셈이다.¹⁷⁾ 이는 경찰청-지방경찰청-경찰서간 경찰기능 중 집행기능은 상당히 많은 기능이 중복적으로 편제되어 있기 때문이다. 그로 인해 전국적 기획-통제-조정기능과 광역수사 및 광역경찰집행기능의 전문성이 상대적으로 취약한 실정이다. 중앙집권적 국가경찰체제가 경찰의 관료화를 구조화하고 있는 것이다.¹⁸⁾ 말하자면, 경찰서는 단지 중앙집권적 국가경찰의 임무를 수행하는 국가경찰의 손발에 불과하고, 지방경찰청은 그 손발을 지휘감독하는 수단에 불과한 것인 셈이다.

(3) 경찰의 민주성 저하

현행 국가경찰체제는 대규모 조직과 인력을 가진 경찰이 경찰청장을 중심으로 강력히 중앙집권화되어 있다. 이러한 체제에서는 경찰관 상하 간의 계급적 질서를 기반으로 경찰청장 등 경찰지휘부의 지시명령에 일사불란하게 움직일 것을 강요하고 있다. 그러다보니 권위주의적 문화가 경찰조직 전반을 지배하고 있어서 “계급의, 계급에 의한, 계급을 위한” 조직이라는 비판¹⁹⁾이 제기될 정도이다. 이처럼 일사불란함이 강조되는 조직에서는 민주성이 약화될 가능성이 높다. 실제로 조직 구성원의 비판적 의견은 억압되고, 심지어 ‘털어서 먼지 안 나는 사람 없다’는 식의 감찰로 징계책임을 지우는 등 비민주적 운영이 일상화되어 있을 정도라는 비판이 제기되고 있다.²⁰⁾

15) 이동희 외, 선진수사구조 도입을 대비한 경찰수사시스템 개편방향, 경찰청 연구용역보고서, 2012, 68면.

16) 2017. 6. 1. 자 경향신문, “[오창익의 인권수첩]경찰 인력, 증원이 아니라 재배치가 핵심이다”, 인터넷 http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201706011536001&code=990100.

17) 이동희 외, 앞의 보고서, 2012, 69면.

18) 김성호, 국가경찰 재구조화에 관한 실증연구 - 자치경찰제 도입을 중심으로 -, GRI연구논총 제14권 제2호, 2012, 114면.

19) 장신중, 경찰의 민낯, 좋은땅, 2015, 12면.

그런데도 경찰 내부에서는 끊임없이 불협화음이 새어나오고 있다. 이런 방식으로 조직을 운영하는 기에는 조직이 이미 너무 방대하다는 것을 말해준다. 이러한 조직문화에서 시민들이 원하는 질 높은 치안서비스가 제공되기를 기대하기 쉽지 않음은 당연하다.

다른 한편으로 방대한 경찰조직을 일사불란하게 움직이도록 하기 위해서는 경찰조직을 지금과 같이 그대로 두는 한 비민주적 운영이 불가피해보이기도 하다. 문제는 민주인권경찰에 대한 시민의 요구는 높아지는데, 비민주적인 경찰조직으로는 그러한 요구를 충족시킬 수 없다는 점에 있다. 경찰지휘부에 해당하는 사람은 정치권력의 눈치를 보면서, 경찰청에 근무하는 경찰관은 1인의 경찰청장을 위해서, 지방경찰청에 근무하는 경찰관은 1인의 지방경찰청장을 위해서, 그 지방경찰청장은 경찰청장을 위해서, 경찰서에 근무하는 경찰관은 1인의 경찰서장을 위하고, 그 경찰서장은 지방경찰청장 또는 경찰청장을 위해서 일하는데 경찰활동의 중심에 시민이 자리할 수가 없는 것이다. 이러한 현실에서 일선 경찰관들은 시민의 요구와 경찰 지휘부의 요구 간에 괴리를 느끼지 않을 수 없다. 문제는 이러한 괴리가 결국 경찰관 자살률(10만명당 연 16.6명, 전체 공무원 평균은 9.8명)을 높이는 여러 요인 중의 하나로 작용하고²¹⁾, 그 피해는 결국 시민들에게 돌아온다는 점이다.

나. 제주자치경찰제의 한계

(1) 정체성 모호

제주자치경찰제를 운영한지 10여년이 흘렀음에도 그 정체성이 모호하다. 즉, 경찰인지, 아니면 지자체의 질서행정을 수행하는 지자체의 보조기관에 불과한지 불분명하다. 국가경찰에 익숙한, 그래서 자치경찰에게서도 국가경찰의 역할을 기대한 주민들에게 일반적인 수사권은 물론이고 음주운전자를 단속할 권한(2015년 7월에서야 음주측정 권한 인정)도 없었던 제주자치경찰을 ‘경찰’로 보기는 어려웠던 것이다. 주민의 기대와 제주자치경찰이라는 현실과의 괴리를 인식하는 주민들로부터 ‘무늬만 경찰’이라는 비난이 제기된 것은 어쩌면 당연하다. 여기서 제주자치경찰은 국가경찰에 상응하는 권한을 부여받았다는 반론을 제기할 수 있다. 사실 제주자치경찰은 제주특별법 제96조제1항에 따라 경찰관직무집행법상 불심검문, 임의동행, 보호조치, 위험발생의 방지, 범죄의 예방과 제지, 위험방지를 위한 출입, 그리고 무기 등 경찰장비를 사용할 권한을 부여받고 있

20) 2017. 4. 16.자 경향신문, “내부 비판 경찰관 11개 사유로 파면...해당 경찰 "표적 징계" 논란”, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201704161559001&code=940100#csidxb22309f7eea47be89edb966e1ccb0d5(2017. 6. 10. 인터넷 검색); 박상용, 경찰이 위험하다, 2013, 200면.

21) 황문규, 앞의 글, 297면.

다. 그러나 이러한 권한도 기본적 치안활동을 수행할 때 유의미한 것인데, 후술하게 될 비권력적 경찰작용인 단순 치안서비스 제공을 임무로 하는 제주자치경찰에게는 무의미하다는 것이다. 실제로 최근 5년간 위에서 열거한 경찰관직무집행법상 권한을 행사한 실적이 거의 없다고 한다.²²⁾ 이는 또한 후술하는 바와 같이 현장에서의 경찰활동을 전개할 수 있는 하부조직과 인력을 갖추고 있지 못하기 때문이기도 하다.

제주특별법 제90조에서 규정하고 있는 제주자치경찰의 임무는 ①주민의 생활안전활동에 관한 사무, ②지역교통활동에 관한 사무, ③공공시설과 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무, ④사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무, ⑤즉결심판에 관한 절차법 등에 따라 「도로교통법」 또는 「경범죄 처벌법」 위반에 따른 통고처분 불이행자 등에 대한 즉결심판 청구 사무 등이다. 이는 표면적으로 지역실정에 맞는 치안서비스 제공이 제주자치경찰의 임무로 보이지만, 실제로는 치안주체인 국가경찰이 수행하는 기본적 치안활동 이외의 틈새치안을 담당하라는 것이나 다름없다.²³⁾ 즉, 제주자치경찰은 그 임무에서 이미 ‘치안주체’가 될 수 없고 단순히 ‘치안보조자’에 불과하다는 것을 말해준다.

문제는 제주자치경찰이 국가경찰도 아니면서 국가경찰의 치안보조자에 머물러 있는 한 앞으로 발전가능성이 보이지 않는다는 점이다. 여기에는 제주자치경찰이 고유사무 개발에 소극적인 측면도 있으나, 이는 후술하게 될 독자적 영역을 구축할 조직과 인력이 뒷받침되지 않는데서 비롯되었다는 점도 간과하기 어렵다. 또한 국가경찰도 자치경찰이 독자적 업무나 영역을 갖는 것에 대해 부정적 입장을 취해왔기 때문이기도 하다. 국가경찰은 모든 경찰문제를 국가경찰의 영역으로 생각하고, 나아가 그 영역을 지속적으로 확대해나가려는 노력을 보여 오면서도, 자치경찰이 정체성을 확보하는데 관심을 두지 않은 것도 사실이다. 자치경찰이 자신의 영역을 구축하여 치안의 동반자로서 발전할 수 있도록 하는 것은 국가경찰의 과제임에도 그러지 못한 것이다. 그러다 보니 제주자치경찰은 국가경찰과의 관계에서 경쟁력을 가지는데 한계를 가질 수밖에 없고, 결과적으로 ‘없어도 되는’ 치안의 보조자에 계속 머물러 있게 되는 것이다.

(2) 독자적 경찰활동을 위한 조직 및 인력의 부족

²²⁾ 김동규, 제주자치경찰 운영 현황 및 제도상 한계, 시민과 함께하는 바람직한 자치경찰제 방향 모색 포럼(서울시 주최), 2017. 7. 21., 70면.

²³⁾ 김동규, 앞의 글, 69면.

제주자치경찰은 아래 그림과 같이 현재 자치경찰단장 아래에 경찰정책관, 교통생활안전과, 관광경찰과, 관광경찰과, 교통정보센터 및 서귀포지역경찰대를 두고 있다.



<그림 1> 제주자치경찰단 조직도

※ 출처: 제주자치경찰단 인터넷 홈페이지(<http://www.jeju.go.kr/jmp/intro/number.htm>)

여기에는 그렇지만 국가경찰의 지구대와 같은 기본치안활동을 담당할 수 있는 하부조직이 없다 (제주자치경찰도 치안센터 4곳을 운영하고 있으나 관광지 순찰을 위한 순회사무소 개념이다). 국가경찰의 경우 전국 경찰서 아래에 실질적인 치안활동을 수행하는 하부조직으로서 516개의 지구대, 1,479개의 파출소를 두어 시·군·구·읍·면·동 단위에 있는 주민의 일상생활 현장에까지 경찰권이 미치도록 하고 있다. 반면, 제주자치경찰은 국가경찰과 같은 하부조직도 이 조직을 운영할 인력도 갖추지 못하고 있다. 그로 인해 각종 사건사고시 사고발생 사실조차 파악하지 못하고 있으며, 그로 인해 ‘자치경찰은 뭐했나’라는 비난의 대상이 되고 있다고 한다.²⁴⁾

이처럼 현장조직과 인력을 갖추지 못하였다면, 앞서 지적한 자치경찰의 정체성을 드러내기는 쉽지 않다. 이러한 여건 하에서 설사 제주자치경찰에게 국가경찰과 동일한 권한과 임무가 주어진다 고 하더라도 그것을 수행할 여력이 없기 때문에 정체성을 드러낼 수 없음은 마찬가지다. 오히려 자치경찰이 왜 존재하는지 모르겠다는 비판의 대상으로 전락할 가능성만 농후해질 우려가 있다.

24) 김동규, 앞의 글, 69면.

현재에도 제주자치경찰의 출범으로 120여명에 달하는 경찰관이 증원된 것이나 마찬가지로인데도 제주지역의 범죄발생율은 오히려 크게 증가한 것으로 나타나²⁵⁾, 자치경찰의 민생치안에 미치는 효과가 미미한 것 아니냐는 의구심이 제기되고 있다. 향후 자치경찰제 도입 논의시 이러한 점, 특히 도입단위, 조직과 인력의 규모 등에 관한 사항은 충분히 고려되어야 할 것이다.

(3) 국가경찰의 분권화에 미흡²⁶⁾

자치경찰제를 도입하려는 취지는 무엇보다도 비대화된 국가경찰 조직을 분산하여 다원화함으로써 경찰 간 견제와 통제가 될 수 있도록 하자는 것이다. 국가경찰의 분권화를 위해서는 국가경찰과 자치경찰의 역할재배분이 있어야 하는데, 이 역할재배분은 보충성의 원칙에 따라 이루어져야 한다. 여기서 보충성의 원칙이란 사무처리의 우선권이 원칙적으로 ‘하위단위’에 있고, 다만, 하위단위에서 처리할 수 없는 사항에 한하여 그 상위단위가 보충적으로 개입할 수 있다는 것을 말한다. 이에 따르면 국가경찰은 원칙적으로 자치경찰이 있는 지역에서는 자치경찰이 처리할 수 없는 예외적인 경우에만 개입할 수 있고, 그러한 시스템으로 자치경찰제가 도입되는 것이 타당하다.

그런데 제주자치경찰제의 경우 기존의 국가경찰체제를 그대로 존속시킨 채, 지자체에서 국가경찰과는 별개의 자치경찰을 설치운영하는 방안이어서 국가경찰의 분권화와는 거리가 있다. 뿐만 아니라 앞서 지적한 바와 같이 자치경찰이 추가적으로 운영되고 있음에도 제한된 경찰활동으로 인해 치안의 효과는 미미하면서도 비용은 비용대로 들어가 국가예산만 낭비된다는 비판에 직면해 있다. 이러한 점들은 국가경찰이 잘 하고 있는데 굳이 예산을 들여 ‘자치경찰제를 굳이 도입할 필요가 있을까’라는 의구심으로 이어진다. 결국 중앙집권적 국가경찰체제를 고착하는 요인으로 작용하게 되는 악순환으로 이어질 것이라는 점에서 심히 우려된다.

3. 경찰청 경찰개혁위원회의 자치경찰제 도입안에 대한 비판적 검토

가. 경찰개혁위원회의 자치경찰제 모델

경찰청 경찰개혁위원회(이하 ‘개혁위’라 한다)에서는 지난 11월 7일 도입가능한 자치경찰제 모델, 즉 ‘광역단위 자치경찰제’를 제시하였다. 현 국가경찰을 그대로 유지하는 것을 전제로, 광역

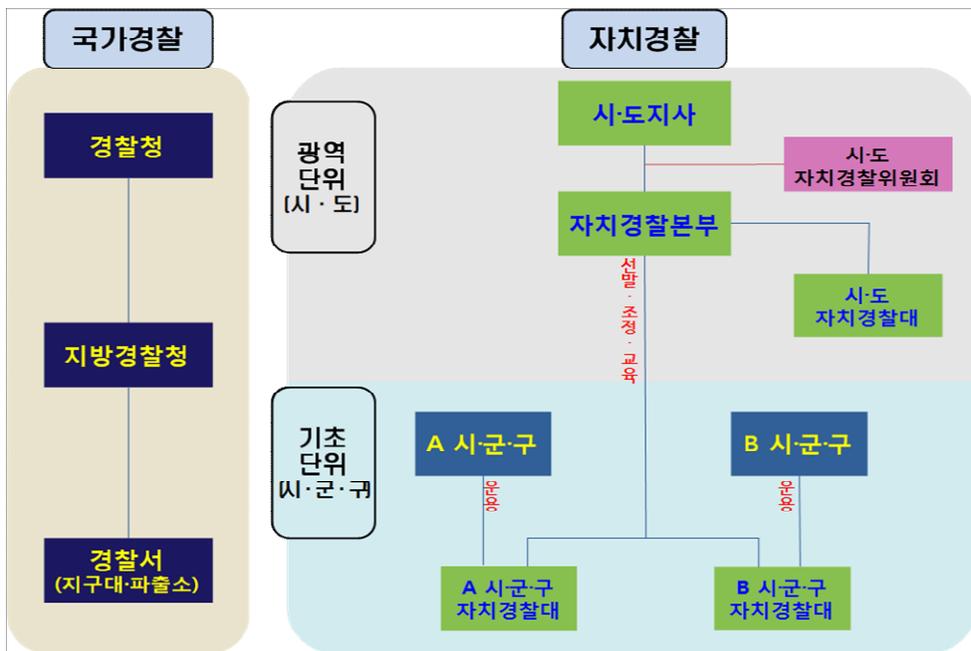
25) 2015년 전체범죄의 지역별 발생비를 살펴보면, 제주도가 인구 10만명당 5,739.2건(전국 평균 3,921.5건)으로 가장 높았다. 물론 여기에는 제주지역의 급격한 인구 및 관광객 증가로 인한 영향을 무시할 수 없을 것이다. 대검찰청, 2016 범죄분석, 2016, 3면, 19면.

26) 황문규, 제주자치경찰 비판에 대한 비판적 고찰, 경찰학논총 제10권제2호, 2015, 227면 참조.

시도에서 국가경찰과는 독립적으로 자치경찰을 설치, 운영하는 방안이다. 우리나라의 경찰체제를 현 국가경찰과 광역시도에 창설될 자치경찰로 이원화된다는 의미이다.

(1) 조직

이 모델에 따른 자치경찰의 조직은 아래 그림과 같이 광역시도에 ‘자치경찰본부’ 및 ‘시도 자치경찰위원회’를 설치하고, 시군구에는 집행기관인 ‘시군구 자치경찰대’를 두게 된다. 자치경찰본부는 자치경찰의 사무를 총괄하고, 자치경찰위원회는 자치경찰의 주요정책 및 업무발전 등에 관하여 심의·의결하는 임무를 수행하게 된다. 시군구에는 자치경찰대를 두어 현장에서 지역특성에 맞는 치안서비스를 제공하게 된다. 다만, 치안수요 등을 고려하여 시군구 자치경찰대를 통합 운영할 수 있으며, 시도에서도 자치경찰대를 설치하여 교통안전시설 설치·관리 등의 광역적 사무를 직접 수행할 수 있다.



<그림 2> 경찰개혁위원회에서 발표한 자치경찰제 도입 모델

※ 출처: 경찰개혁위원회 광역단위 자치경찰제 권고안

(2) 자치경찰위원회

개혁위 안에서는 자치경찰의 정치적 중립성 확보 장치로서 자치경찰위원회를 두도록 하고 있다. 때문에 자치경찰위원회는 시도지사, 시도 의회 등에서 추천한 9-15인으로 구성한다. 자치경찰위원회는 자치경찰사무에 관한 심의·의결을 담당한다. 자치경찰위원회에서 심의·의결할 사항은 ①

자치경찰 활동에 관한 목표의 수립 및 평가에 관한 사항, ②자치경찰의 운영 지원에 관한 사항, ③자치경찰의 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요정책 및 자치경찰 인사기준 제시 등 자치경찰 업무 발전에 관한 사항, ④사도지사에게 자치경찰본부장 후보자 추천, ⑤자치경찰의 부패 방지와 청렴도 향상에 관한 주요 정책사항, ⑥자치경찰에 의한 인권침해 또는 경찰권 남용 소지가 있다고 인정되는 제도·법령관행 등에 대한 개선 또는 시정요구, ⑦국민자치경찰공무원의 민원 및 자치경찰공무원의 주요비위사건 등에 대한 감사감찰요구 및 징계요구, ⑧상관의 부당한 수사 지휘에 대해 이의가 제기된 경우, 이에 대한 조치요구, ⑨자치경찰 임무가 아님에도 불구하고 다른 기관으로부터 자치경찰에 대해 협조를 요청하는 사항 등이다.

(3) 자치경찰의 사무와 권한

자치경찰은 생활관련 치안, 지역교통, 지역경비에 관한 사무, 그리고 특별사법경찰사무를 담당한다. 자치경찰은 수사와 관련하여 환경·위생·보건 등 기존 지자체에서 수행하던 특별사법경찰사무를 포함하여 주민생활과 밀접한 학교·가정 폭력 및 성폭력 범죄, 그리고 납치 등 강력범위가 의심되지 않는 실종자·미귀가자에 대한 수사를 담당하는 것을 원칙으로 한다. 또한 도로교통법 또는 경범죄 처벌법 위반자에 대한 즉결심판 청구 권한과 최근 급증하고 있는 소위 ‘반려견 사건’ 등 동물 안전 관리와 관련한 수사업무(동물보호법)도 수행한다. 나아가 자치경찰의 공무집행을 방해하는 범죄, 그리고 직무수행과정에서 단속한 음주운전자에 대해서는 자치경찰이 직접 수사하도록 하고 있다. 다만, 구체적 수사범위는 국가경찰(지방경찰청)과 자치경찰 간 업무협약을 통해서 정하도록 하고 있다.

국가경찰은 기존의 경찰사무를 그대로 수행하게 된다. 다만, 자치경찰에게 수사권이 부여된 일부 범죄에 대한 수사의 경우, 국가경찰과 자치경찰 간 정해지는 업무협약에 따라 달라지겠지만, 적어도 자치경찰에서 주도적으로 수사권을 행사한다면 국가경찰의 개입은 ‘보충적으로’ 이루어질 것이다. 이 점은 개혁위에서 제시한 국가경찰과 자치경찰 간 사무 배분 대원칙에서도 확인된다. 즉, 자치경찰 주관사무는 자치경찰이 우선 처리하는 것을 원칙으로 하지만, 치안공백이 발생할 우려에 대비하여 국가경찰의 개입을 열어놓고 있다.

(4) 인사보수 등

자치경찰관에 대한 인사권은 광역시도지사가 행사한다. 자치경찰관은 자치경찰본부 또는 자치경찰단에 근무하는지에 관계없이 광역시도 소속 특정직 지방공무원의 신분이 된다.

자치경찰본부에는 1인의 자치치안감 또는 자치경무관급 자치경찰본부장을 두되, 자치경찰본부장은 자치경찰 내부에서 임용하거나 개방직으로 운영할 수 있다. 자치경찰본부장은 정치적 중립성과 공정성을 확보할 수 있도록 시도자치경찰위원회에서 공모를 통해 3배수 후보자를 추천하고, 그 중에서 시도지사가 임명한다. 자치경찰본부장의 임기는 2년으로 하고, 1회에 한하여 연임할 수 있다.

자치총경급 자치경찰대장의 경우 자치경찰본부장이 시군구의 의사가 반영될 수 있도록 시군구청장의 동의를 받아 시도지사에게 후보자를 추천하면, 시도지사가 임명한다.

보수·수당·근속 문제의 경우 자치경찰이 국가경찰에 비해 불리하거나 차별을 받지 않도록, 국가경찰에서 가이드라인을 마련하도록 하고 있다.

(5) 재정

자치경찰의 재정과 관련하여 국가는 자치경찰 출범 초기에 국가경찰에서 이관되는 인력과 필요한 일부 장비에 대한 재정을 부담한다. 또한 자치경찰 운영과정에서 지역 간 균형적인 치안서비스를 위해서도 국가재정이 투입될 수 있다. 시군구에 설치되는 자치경찰대는 국가경찰의 치안센터 등을 활용하도록 하는 등 지구대·파출소·치안센터 등 국가경찰 건물에 대해 국가경찰과 자치경찰의 공동자원으로 활용할 가능성을 열어놓고 있다.

나. 경찰개혁위원회의 자치경찰제 모델에 대한 비판적 검토

개혁위에서 제시한 자치경찰제는 한마디로 제주자치경찰 형식의 전국 확대방안으로 평가할 수 있다. 여기서 개혁위의 모델에 대해 비판적으로 검토해보면 다음과 같다.

우선, 개혁위의 자치경찰제는 현행 국가경찰을 유지한다는 전제 하에 광역단위에서 자치경찰제를 새로이 도입하는 방안이다. 사실상 제주자치경찰제의 전국 확대를 의미한다. 따라서 현 제주자치경찰과 비교하여 권한과 사무를 확대하더라도 제주자치경찰제가 안고 있는 문제점이 그대로 노정될 가능성이 높다. 물론 제주자치경찰과는 달리 자치경찰에 제한된 범위가기는 하지만 수사권을 부여하기로 함에 따라, 자치경찰의 직무수행을 방해하는 공무집행방해사범에 대해서조차도 아무런 조치를 취하지 못하는 제주자치경찰을 ‘과연 경찰로 볼 수 있느냐’라는 비판은 극복될 것이다. 그러나 제주자치경찰에서처럼 독자적 영역을 구축할 조직과 인력규모의 한계로 인한 문제점, 즉 아무리 많은 권한과 사무가 주어져도 국가경찰과 중복된 사무를 처리하는 한 그 정체성을 드러낼 길이 없다. 제주자치경찰의 경우 현재 약 120여명의 자치경찰을 운영하고 있다. 그로

인해 자치경찰의 경찰권이 현장에 제대로 미치지 못하고 있다. 때문에 각종 사건사고가 발생해도 그러한 상황을 파악하지도 못하고, 이는 곧 자치경찰의 존재에 대한 회의로 이어진다는 점은 앞서 살펴본 바와 같다. 이 점은 향후 광역단위 지자체에서 운영할 자치경찰의 인력규모를 생각해 보면 분명해진다.

예를 들어, 120여명의 자치경찰을 두고 있는 제주특별자치도의 인구가 약 65만명인 점을 감안하여 단순 계산식으로 서울특별시에 적용해보자. 서울특별시는 약 1천만명의 인구를 두고 있으므로 서울시 자치경찰의 인력규모는 최소 1,846명 이상이 될 것이다. 이를 행정구역별로 균등하게 배치한다면, 서울특별시에 현재 25개 행정구역이 있으므로 1개 행정구에는 약 73명의 자치경찰이 배치될 것이다. 여기서 잠깐 서울지방경찰청의 경찰인력을 살펴보자. 2015년 기준 현재 서울에는 26,702명의 경찰관이 근무하고 있어 경찰관 1인당 담당인구는 375명 수준이다.²⁷⁾ 그렇다면 서울특별시에 1,846명의 자치경찰을 둘 경우, 서울자치경찰관 1인당 담당인구는 5,424명으로 국가경찰의 14배 수준이다.

이 정도 규모의 자치경찰로 과연 지역주민이 원하는 치안서비스를 제대로 제공할 수 있을 지에 대해서는 강한 의문이 든다. 이러한 의문은 서울과 달리 인구밀집도가 낮고 지역적 범위가 광범위한 다른 광역도의 경우에는 더 커진다. 예컨대, 경상남도의 경우 약 330만 인구를 감안하면 제주자치경찰의 인력규모를 단순 적용할 경우 약 600여명의 자치경찰이 필요하다. 경상남도는 8개 시, 10개 군, 5개 행정구, 314개 읍면동으로 구성되어 있다. 그렇다면 600여명의 자치경찰을 적어도 8개 시, 10개 군, 5개 행정구에 설치될 자치경찰대에 배치해야 한다. 이 경우 1개 자치경찰대에 평균 33명의 자치경찰이 배치되는데, 이러한 인력으로 지역주민이 원하는 치안서비스를 충실히 제공할 것으로 기대하기는 어렵다. 결과적으로 자치경찰을 설치·운영해놓고도 국가경찰이 모든 치안사무를 다 하지 않을 수 없게 되는 것이다.

이처럼 인력이 뒷받침되지 않는 자치경찰은 그 존재감을 찾기 어렵다. 그러나 후술하는 바와 같이 자치경찰의 유지·운영을 위한 재정은 국가경찰과 비슷한 수준으로 요구될 것이다. 시민이 부담해야 할 세금이 늘어나는 것을 의미한다. 예산을 낭비하면서 별 필요도 없는 공무원(자치경찰)을 늘리는 것 그 이상도 그 이하도 아니다. 이는 곧 자치경찰제에 대한 부정적 인식으로 이어진다. 이러한 부정적 인식의 확대는 또한 결과적으로 앞으로 자치경찰제 무용론으로 이어질 것이 자명하다. 이러한 자치경찰제를 운영하겠다는 것은 곧 우리나라에 일원적 국가경찰체제를 고착

27) 경찰청, 2015년 경찰통계연보, 2016, 7면, 10면.

화하겠다는 의미나 다름없다.

둘째, 현 정부에서 광역단위 자치경찰제를 도입하겠다고 한 취지는 적어도 지방분권 시대에 맞추어 경찰의 지방분권화에 있는데²⁸⁾, 개혁위의 자치경찰제는 경찰의 지방분권화를 충분히 고려하였다고 보기 어렵다. 개혁위 자치경찰제에서는 국가경찰의 현행 유지를 전제로 하고 있다는 점에서 국가경찰의 권한과 사무, 조직 등의 변화를 찾아볼 수 없다. 비대한 국가경찰의 분산으로 이어지지 않는 자치경찰제를 과연 ‘경찰개혁’이라고 할 수 있는지, 또 그러한 개혁을 굳이 할 필요가 있는지는 의문이다. 게다가 예산을 낭비하면서까지.

셋째, 자치경찰의 설치·운영을 위한 국가의 재정지원은 국가경찰에서 이관되는 인력과 필요한 일부 장비에 한정하고 있다. 자치경찰을 새로이 창설할 수 있는 광역단위 시도가 과연 얼마나 될지는 의문이다. 설사 시도에서 자치경찰을 설치하는 경우에도 재정적 부담으로 인해 자치경찰의 인력규모는 제한적일 수밖에 없다. 120여명의 자치경찰을 두고 있는 제주자치경찰의 경우에도 인력과 조직의 한계로 인해 자치경찰의 정체성 확보 등의 문제점이 노출되고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 약 1천만명의 인구를 둔 서울특별시 자치경찰의 인력규모는 최소 1,846명 수준이 될 것이다. 이를 정부가 지난 2017년 4월 25일 관보에서 공식적으로 밝힌 공무원 평균 연봉 6,120만원(월 소득평균 510만원)을 감안하여 서울시 자치경찰인건비를 산정하면, 약 1,100억원의 예산이 소요되는 것으로 추정된다. 이러한 규모의 재정을 감당할 능력이 있는 광역시도는 거의 없을 것이다. 게다가 이러한 예산 투입에도 불구하고 자치경찰이 국가경찰의 극히 제한된 기능만을 담당하여 지역민이 원하는 치안서비스를 제공하는데 한계가 있다면, 재정능력이 되는 광역시도라도 자치경찰을 운영하지 않으려 할 것이다.

그렇다면 경찰개혁위의 모델은 자치경찰제 취지를 살릴 수 있느냐와는 관계없이 국정과제로 설정된 자치경찰제를 이행하지 않을 수 없는 상황에서 내놓은 일종의 ‘시혜’에 불과하다. 2005년 처음 제주자치경찰단을 창설했을 당시에는 이러한 모델임에도 자치경찰제를 도입한다는 그 자체 만으로도 상당한 의의가 있었다. 그러나 10여년이 지난 현재에 또다시 이미 여러 문제점을 노정하고 있는 제주자치경찰 모델을 제시한다는 것은 한편으론 경찰을 국민의 품으로 돌려보내야 한다는 시대적 요구에 한참 뒤떨어져 있음을 말해준다. 이는 더구나 제주자치경찰이 그간 자치경

28) 헌법개정특별위원회 자문위원회 1소위 지방분권분과에서 2017. 8. 2. 제출한 ‘헌법개정특별위원회 자문보고서’에서도 ‘지방분권국가’를 선언하고, 현행 ‘지방자치단체’를 ‘지방정부’로 개념 전환하여 지방업무를 자율적 처리하는 공공주체임을 명확히 하고자 한다. 헌법개정특별위원회 자문위원회 1소위 지방분권분과, 헌법개정특별위원회 자문보고서, 2017. 8. 2., 3면.

찰로서의 정체성은 물론 자치경찰제의 취지를 살리지 못하고 있다는 비판이 끊임없이 제기되고 있다는 점에서 더욱 그러하다. 다른 한편으론 국가경찰의 근간을 유지하고자 하는 경찰의 의지가 강해서, 경찰 자체적으로 경찰개혁을 추진하는데 한계가 있음을 의미한다. “경찰의 살과 뼈를 깎는 부분을 눈 씻고도 찾을 수 없”다는 어느 개혁위 위원의 지적이 더 큰 울림으로 다가오는 이유이다.²⁹⁾ 여기에서 자치경찰제가 향후에도 확대 또는 발전하는데 한계가 있을 수밖에 없는 이유를 찾을 수 있다. 더 심각한 문제는 자치경찰제 도입의 정도에 따라 검찰개혁의 핵심인 검경 수사권조정 범위가 정해질 것인데, 개혁위의 모델로 인해 자칫 검경 수사권조정을 통한 검찰개혁이 좌초되지 않을까 우려된다는 점이다.

4. 소결: 촛불혁명의 시대적 과제로서 ‘광역단위 자치경찰제’

현 정부에서 국정과제로 설정한 ‘광역단위 자치경찰’에 대해서는 유감스럽게도 국정기획자문위원회에서 구체적 가이드라인을 제시하지 않았다. 그로 인해 현 제주특별자치도에서 시범 실시 중인 자치경찰 모형을 전국적으로 광역단위에서 도입하자는 것인지, 아니면 국가경찰을 쪼개어 광역단위로 분산하자는 것인지 불분명하다. 그러나 대통령 공약에서 국정과제로 설정되기까지의 논의배경 등을 감안한다면 ‘광역단위 자치경찰’이 단지 개혁위의 모델처럼 제주자치경찰 형식의 전국적 확대를 의미하는 것은 아니라는 점을 금방 인식할 수 있다.

그렇다고 대통령 공약과 그에 따른 국정과제는 반드시 ‘그대로’ 이행되어야 한다는 것을 주장하는 것은 아니다. 다만, 현 정부는 문재인 정부의 출범에 대해 “국민의 시대 개막”이라고 규정하였는데, 이 ‘국민의 시대’는 바로 “모든 권력은 국민으로부터 나온다”는 헌법 제1조제2항에 토대를 두고 있다. 이제 국민이 단순히 통치의 객체에 머물러 있지 않고 국가운영의 실질적 주체로 등장하는 시대가 되었음을 말하고 있다. 또한 문재인 대통령은 지난 2017년 9월 19일 미국 싱크탱크 애틀랜틱카운슬의 세계시민상을 받으면서 “촛불혁명으로 태어난 대통령”임을 밝힌 바 있는데, 촛불혁명은 박근혜 게이트를 계기로 ‘이게 나라냐’라는 반성에서 ‘나라다운 나라’를 만들어 줄 것을 강하게 요구하고 있다. 즉, 권력기관이 국민만을 위해 권력을 사용할 수 있도록, 그리고 견제와 균형을 민주적 시스템이 작동할 수 있도록 권력기관을 개혁해야 한다는 것이다. 그렇다면 ‘광역단위 자치경찰제’도 그러한 차원, 즉 가능한 한 경찰권을 국민에게 돌려주는 차원에서 접근해야지, 여전히 경찰이 경찰권을 통제하겠다는 것은 시대착오적 접근이라 하지 않을 수 없다.

²⁹⁾ 2017. 11. 8. CBS노컷뉴스, “단점 투성이 제주형모델 확대가 자치경찰제 밑그림?”, <http://www.nocutnews.co.kr/news/4873445#csidx02cf1a12b8cd1d4b1d7b599500ffb6b>.

나아가 광역단위 자치경찰제는 촛불혁명에서 요구하는 그간의 박정희 체제, 87년 체제, 97년 체제를 넘어서기 위한 핵심과제로서 ‘적폐청산’ 대상의 하나로 지목되는 검찰을 개혁하는 지렛대로 작용해야 하여야 한다. 박근혜 정부에서의 검찰은 ‘검찰의 민주화 없는 의미있는 민주화’는 불가능하다는 점을 보여주었다.³⁰⁾ 이러한 검찰개혁을 위해서는 수사/기소 분리 수준의 검경 수사권 조정이 필요한데, 여기서 자치경찰제는 수사/기소 분리로 인한 경찰권의 비대화라는 우려를 잠재울 수 있는 핵심적 장치이다.³¹⁾ 그러나 개혁위의 자치경찰제는 경찰권 분산과는 거리가 멀다.

여기서 자치경찰제 도입의 취지와 그 이상적인 방안(반드시 광역단위를 의미하는 것은 아님)에 대해서는 공감하지만, 현실적으로 ‘실천가능한’ 방안을 찾아야 한다는 반론이 제기될 수 있다. 이러한 반론은 “지금의 안정적인 국가경찰체제를 유지하여 국민들이 불안해하지 않을 수 있는” 방안을 만들어³²⁾ “소프트 랜딩(연착륙, Soft landing)을 통하여 자치경찰제도를 점진적으로 도입하면서 정착시켜나가는 방안을 신중히 검토할 필요성”이 있다³³⁾는 주장으로 이어진다. 그러나 현실적인 방안과 이상적인 방안은 상대적인 개념이다. 따라서 무엇이 현실적인 방안인지, 무슨 기준으로 양 방안을 구별할 수 있는지는 의문이다. 현재의 제도를 가능한 한 바꾸지 않는 것이 현실적인 방안이라면 이는 새로운 제도를 도입하지 말자는 것이나 마찬가지이다. 하지만 앞서 지적한 바와 같이 자치경찰제의 도입을 통한 국가경찰의 분권화는 시대적 과제라는 점을 간과해서는 안된다.

Ⅲ. 시대적 과제로서 자치경찰제 도입의 방향과 과제

1. 자치경찰제 도입의 기본방향

30) 손호철, 촛불혁명과 2017년 체제- 박정희, 87년, 97년 체제를 넘어서, 2017, 75면.

31) 김인회 교수도 같은 취지에서 다음과 같이 지적하고 있다: “수사권·기소권을 분리하는데 가장 큰 의문과 불안은 검찰의 역할을 대신할 경찰에 대한 불신이다. ... 이러한 의문, 심리적 불안을 해결하지 않고는 수사권·기소권 분리를 추진하기 어렵다. ... 자치경찰제는 경찰개혁의 핵심 과제이면서 수사권·기소권 분리의 전제다.” 김인회, 문제는 검찰이다, 2017, 120-121면.

32) 유승렬, “자치경찰제 도입의 조건과 과제”에 대한 토론문, 서울대학교 행정대학원 주최 제883회 『정책 & 지식』 포럼, 2017. 9. 19., 21면.

33) 최종술 교수도 “중앙집권화된 경찰권력을 지방으로 분권화하여 주민을 위한 자치경찰제를 도입해야 하는 것은 당연”하다고 주장하고 있다. 그럼에도 자치경찰제 도입을 둘러싼 여러 논란을 감안할 때 현실적으로 점진적인 도입의 방식을 취하지 않을 수 없음을 말하고 있다. 최종술, 자치경찰제 도입의 조건과 과제, 서울대학교 행정대학원 주최 제883회 『정책 & 지식』 포럼, 2017. 9. 19., 18면.

자치경찰제의 도입은 무엇보다도 자치경찰제를 도입하려는 이유를 해소하는 방향으로 이루어져야 한다. 자치경찰제의 도입 이유는 무엇보다도 중앙집권화된 일원적 국가경찰체제에 기인하는 폐해를 개선하는데 있다. 즉, 자치경찰제를 통하여 그간 국가경찰이 민생치안 등 주민보호보다는 중앙정부의 입장을 대변하는 치안행정을 펼쳐왔던 문제점을 개선하고 지역치안 수요에 효율적으로 대응하기 위함이다. 또한 자치경찰제는 경찰행정에 대한 주민의 참여와 협력적인 치안체제를 구축함으로써 Community policing을 실현할 수 있어야 한다.³⁴⁾ 나아가 중앙집권화된 경찰권을 지방에 이양함으로써 지방분권적 경찰체제를 확립할 수 있어야 한다.

다음으로 자치경찰제의 도입은 분권화, 민주화, 중립화로 대표되는 자치경찰제의 이념을 구현하는 방향이어야 한다.

이러한 점에 비춰볼 때, 현 정부에서 도입하고자 하는 자치경찰제는 적어도 다음과 같은 방향성을 가져야 한다. 첫째, 자치경찰제는 지역마다 다른 다양한 지역주민의 치안수요에 적극 부응하여야 한다. 자치경찰은 지역치안을 담당하는 치안의 주체이어야 하기 때문에 제주자치경찰과 같이 국가경찰이 담당하고 남은 영역에서 틈새치안을 담당하는데 머물러서는 안된다. 이처럼 자치경찰이 지역적 치안을 담당하게 되더라도 전국적·국제적 차원의 치안을 담당하는 국가경찰은 존속되어야 한다. 자치경찰제는 자칫 지역우선주의 경찰운영으로 대규모 집회시위 등 국가적 치안수요와 범죄의 광역화·국제화 등 광역 치안수요에 대한 효율적인 대응이 곤란해질 우려가 있다.³⁵⁾ 따라서 지역적 치안을 전담하는 자치경찰이 신설되더라도 전국적·국제적 차원의 치안을 담당하는 국가경찰의 유지는 필요하다.

둘째, 자치경찰은 ‘치안의 주체’가 되어야 한다. 이는 자치경찰에게 어느 정도의 권한과 조직, 인력을 줄 것인지의 문제와 직결되어 있다. 이 문제는 앞서 언급한 바와 같이 자치경찰의 정체성을 확보하느냐, 아니면 자치경찰의 존재의의에 대한 의문으로 이어지느냐의 문제로 이어질 것이다. 예컨대, 제주자치경찰 모델의 전국 확대 방식을 취하면서 자치경찰에게 현재의 국가경찰과 동일한 권한이 주어지는 경우를 생각해보자. 이 경우 자치경찰에게 권한은 있으나, 그 권한을 행사할 인력규모가 작으면 국가경찰과 중복된 업무를 해야 하는 상황에서 치안활동이 주로 국가경찰에 의해 수행되고, 결국 ‘자치경찰이 굳이 존재할 필요가 있느냐’라는 자치경찰의 필요성에

34) 신현기, 앞의 책, 187면; 홍의표·원소연, 제주자치경찰제도의 평가와 자치경찰 모델개발방안, 지방행정체계개편추진위원회, 2012, 46면; 이기우, 경찰지방자치의 바람직한 방향, 지방행정(2003년 7월호), 40-42면.

35) 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 자치경찰제 추진 중간보고서(2004-2007), 2008, 24면.

대한 회의로 이어질 것이다. 실제로 파출소(지구대) 등과 같은 하부조직이 없는 제주자치경찰단은 각종 사건사고나 재해 발생시 아무런 대응을 할 수 없을 뿐만 아니라 발생사실 조차 파악할 수 없어 비난의 대상이 되었다는 점은 앞서 언급한 바와 같다.

반대로 제주자치경찰 모델의 전국 확대 방식을 취하면서 자치경찰에게 제한된 권한만이 주어지는 경우, 예컨대 수사권이 주어지지 않는다는지 하는 경우를 가정해보자. 이 경우에는 현재 제주 자치경찰과 마찬가지로 ‘무늬만 경찰’이라는 비판을 받게 될 것이다. 또한 조직인력도 제한되어 있어 자치경찰이 왜 존재하는지에 대한 회의감도 생길 것이다. 다만, 자치경찰제에 대한 해당 지자체장의 의지에 따라 예컨대 틈새치안과 같은 분야에서 그 존재감을 드러낼 수는 있을 것이다. 그렇지만 자치경찰에게 주어지는 사무는 개혁위 권고안에서처럼 질서행정차원에서 크게 벗어나지 못할 것이다. 이는 자칫 독일, 일본 등에서 제2차 세계대전 이후 전체주의적 경찰을 민주화 하면서 탈경찰화(Entpolizeilichung) 과정을 통하여 일반 행정관청 혹은 질서관청으로 이양된 질서행정업무를 다시 경찰직무로 환원하려는 ‘신경찰화’경향을 보여주고 있어 오히려 시대를 역행하는 조치라는 비판에 직면하게 될 것이다.³⁶⁾

만약 국가경찰이 광역단위로 쪼개지는 광역단위 자치경찰제 모델을 취하면서 자치경찰에게 제한된 권한과 인력만이 주어지는 경우에는 엄청난 치안공백과 사회혼란을 야기할 것이다. 이러한 점을 고려할 때 자치경찰의 권한과 인력규모는 자치경찰을 국가경찰과 마찬가지로 치안의 주체로 인정하는 것을 전제로 그에 상응하는 정도로 주어져야 할 것이다.

셋째, 자치경찰제는 지방분권의 시대적 요구에 부응할 수 있도록 중앙집권화된 국가경찰조직과 경찰권을 분산하는 방향이어야 한다. 그리하여 일원적 국가경찰체제를 다원적 경찰체제로 바꾸는 방향이어야 한다. 이는 또한 치안서비스와 같은 공공재는 단일 기관에 의해 일원적으로 제공되는 단일적 체제(monocentricity)에서보다 다양한 기관들이 경쟁적으로 서비스를 제공하는 다원적 체제(polycentricity)에서 더 효율적으로 제공될 수 있다는 점에서 더욱 그러하다.³⁷⁾ 그렇다면 국가경찰체제를 그대로 유지하는 것을 전제로 하는 자치경찰제의 도입방안은 고려대상에서 제외되어야 한다. 지방분권적 자치경찰제가 도입되면 국가경찰의 재구조화로 이어져야 한다.

36) 임준태, “자치경찰법의 문제점과 바람직한 방향”, 「김충환 의원 주최 바람직한 자치경찰법 제정 토론회」, 2005, 인터넷 (<http://m.blog.daum.net/essu21/13121406>)에서 검색(2017. 10. 19.).

37) McGinnis, Michael (ed.) (2000), Polycentric Games and Institutions: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press(황문규 최천근, 자치경찰제 추진에 있어 검경수사권 조정에 대한 고찰, 형사정책연구 제24권 제1호, 2013, 315면에서 재인용).

즉, 국가경찰을 수사·정보·보안·대테러 등의 기능 중심으로 재편하여 광역적·초국가적 치안수요에 신속하고 효과적으로 대응할 수 있게 해야 한다.³⁸⁾

그러면 자치경찰제의 도입 단위는 어떻게 할 것인가? 이에 대해서는 국정과제에서 제시한 바와 같이 원칙적으로 광역단위, 즉 17개 광역시·도 지방자치단체 단위에서 도입되어야 한다. 시군구의 기초단위에서의 도입은 현 국가경찰을 전국 252개 경찰서 단위로 쪼개어 자치경찰로 전환하는 것이어서 현행 치안시스템에 급격한 변화를 초래할 것이다. 이 경우 자치경찰제 시행에 따른 혼란은 물론이고 자칫 치안공백이 발생할 우려도 배제키 어렵다.³⁹⁾ 그 외에도 아래의 도입단위별 장단점을 고려하면 기초단위에서의 도입은 실현가능성이 떨어진다.

【표 1】 자치경찰제 도입단위별 장단점 비교

도입 단위	도입목적	장 점	단 점
제주 자치경찰제 모델	<ul style="list-style-type: none"> ◦주민생활 밀착형 치안서비스 제공 ◦자치경찰제 공약을 이행하면서도 국가경찰은 그대로 유지 	<ul style="list-style-type: none"> ◦자치경찰제 실시 명분 ◦경찰 수용 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ◦경찰권 분산 효과 X
광역 단위	<ul style="list-style-type: none"> ◦주민생활 밀착형 치안서비스 제공 ◦경찰권 분산 	<ul style="list-style-type: none"> ◦경찰권 분산 효과 ◦현 국가경찰을 17개 광역시·도 경찰로 쪼개는 것 → 자치경찰제 시행에 따른 혼란 및 치안공백 최소화 	<ul style="list-style-type: none"> ◦경찰조직의 저항 예상 ◦국회기초단체장 반발 ◦기초단위에 비교할 때 지역토호와 유착가능성 ↓
기초 단위	<ul style="list-style-type: none"> ◦주민생활 밀착형 치안서비스 제공 ◦경찰권 분산 	<ul style="list-style-type: none"> ◦경찰권 분산 효과 ◦주민의 요구에 신속 대응 ◦현 국가경찰을 전국 252개 경찰서 단위로 쪼개는 것 → 광역단위에 비교할 때 자치경찰제 시행에 따른 혼란 예상 	<ul style="list-style-type: none"> ◦사실상 국가경찰의 외해를 의미 → 경찰조직의 극심한 저항 예상 ◦광역단체장 반발 ◦광역범죄대응의 효율성 ↓ ◦지역토호와 유착가능성

38) 황문규 최천근, 자치경찰제 추진에 있어 검경수사권 조정에 대한 고찰, 형사정책연구 제24권 제1호, 2013, 324면.

39) 황문규, 경찰개혁: '경찰을 경찰답게' 만들기 위한 경찰조직 재설계, 법학논총 제39집, 숭실대학교 법학연구소, 2017, 309면.

			↑
--	--	--	---

※ 출처: 황문규, 경찰개혁: '경찰을 경찰답게' 만들기 위한 경찰조직 재설계, 법학논총 제39집(숭실대학교 법학연구소), 2017, 309면.

셋째, 광역단위에서 자치경찰제가 도입할 경우 자칫 광역지자체장에게 경찰권이 집중되고, 지역 정치세력의 영향력으로부터 정치적 중립성을 확보하지 못할 우려가 있다.⁴⁰⁾ 따라서 이러한 우려가 현실화될 수 없도록 지역정치세력을 견제하고 자치경찰을 보호할 충분한 제도적 장치를 마련하여야 한다. 정치권력의 눈치를 보는 국가경찰체제의 폐해를 피하고자 도입한 자치경찰제가 자칫 지자체의 정치적 악용에 노출될 우려가 있다는 점은 그간 자치경찰제 도입반대의 주요한 논거로 작용해왔다는 것⁴¹⁾을 간과해서는 안 된다. 이러한 점에서 자치경찰의 정치적 중립성을 담보할 제도적 장치의 마련은 자치경찰제 도입 및 성공적 실시를 위한 핵심 요소이다.⁴²⁾

2. 자치경찰제 모형의 구체적 설계

가. 자치경찰위원회의 구성운영

자치경찰제의 도입 및 성공여부는 (도입단위가 광역일 경우) 광역지자체장, 의회, 그리고 지역의 특정 정치세력의 영향으로부터 자치경찰을 보호하고 동시에 자치경찰을 견제할 수 있는 제도적 장치를 얼마나 촘촘하게 만드느냐에 달려있다. 그러한 제도적 장치로서 무엇보다도 우선 합의제에 의하여 자치경찰을 관리·감독하는 '자치경찰위원회'를 광역시도지사 소속으로 두는 방안을 적극 고려해 볼 수 있다. 자치경찰위원회는 능률적이고 효과적인 경찰활동에 중점을 두는 영국의 지역치안위원회⁴³⁾와는 달리, 일본의 공안위원회⁴⁴⁾처럼 경찰의 독선화를 방지하고 정치적 중립을 보장하는데 중점을 두어야 할 것이다. 따라서 이 위원회에 자치경찰의 장에 대한 임명·해임 제청권을 부여함과 더불어 자치경찰의 인사, 예산 그리고 주요한 치안정책에 관한 사항을 심의·의결할 권한도 줄 필요가 있다.

40) 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 자치경찰제 추진 중간보고서(2004-2007), 2008, 24면.

41) 이상안, 지방자치와 경찰제도: 아직은 중앙집권화가 불가피, 지방자치 제21호, 1990, 34면.

42) 같은 취지에서 최종술, 자치경찰제 도입의 조건과 과제, 서울대학교 행정대학원 주최 제883회 『정책 & 지식』 포럼, 2017. 9. 19., 17면.

43) 이에 대해서는 김학경·이성기, 영국 지방자치경찰의 새로운 패러다임, 경찰학연구 제12권제1호, 2012, 160면 참조.

44) 이에 대해서는 이동희 외, 비교수사제도론, 2004, 646면 참조.

이러한 자치경찰위원회의 성공여부는 그 구성이 얼마나 독립적인지 그리고 시민의 의사를 최대한 반영할 수 있는지가 관건이다. 자치경찰위원회의 독립적 구성에 대해서는 과거 영국 지방경찰 위원회⁴⁵⁾의 구성방안, 즉 선발위원회를 통한 위원 선정방안을 참조할 필요가 있다.⁴⁶⁾

[표 2] 자치경찰위원회 구성

구 분	위원 구성		비 고
자치 경찰 위원회	·위원장 1인 (호선) ·상임위원 3인 ·비상임위원 3인	·광역의회 추천 2인(상임 1인 포함) ·시도지사 지명 2인(상임 1인 포함) ·관할 시군구청장 협의회 1인 ·선발위원회 ⁴⁷⁾ 2인 ⁴⁸⁾ (상임 1인 포함)	·의회 추천의 경우 시도지사가 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 1인을 추천하고 그 외 교섭단체가 2인을 추천 ·전직 지사체장, 경찰·검찰공무원의 경력을 가진 자에 대해서는 배제

※ 출처: 황문규, 경찰개혁: '경찰을 경찰답게' 만들기 위한 경찰조직 재설계, 법학논총 제39집(숭실대학교 법학연구소), 2017, 315면.

나. 조직

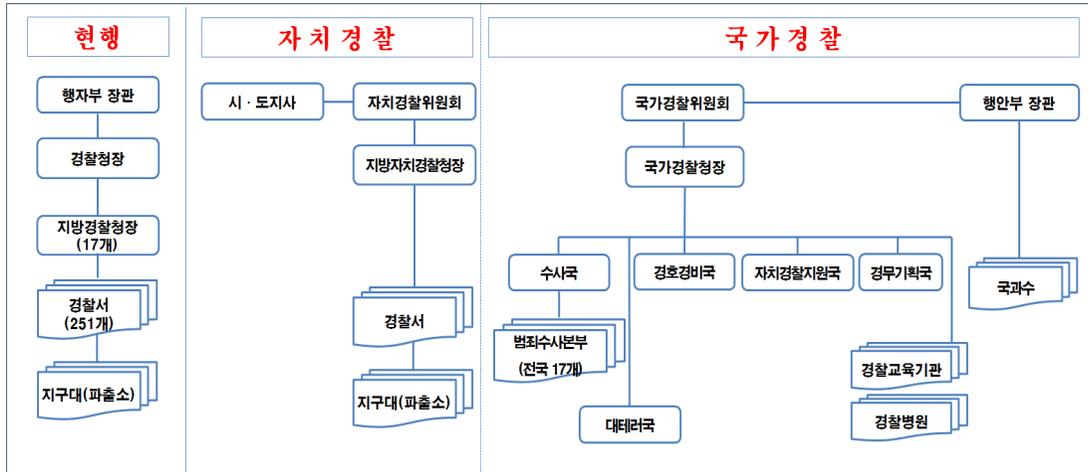
자치경찰은 자치경찰위원회 아래에 지방자치경찰청 → 경찰서 → 지구대(또는 파출소)로 조직한다. 그리하여 하부조직이 없어 현장즉응체계 및 독자적 영역을 구축하는데 한계를 가지고 있는 제주자치경찰의 문제점을 보완할 수 있도록 한다. 광역단위 자치경찰은 한마디로 현재 국가경찰 조직의 지방경찰청 및 그 산하 경찰관서가 원칙적으로 자치경찰로 전환되는 것이나 다름없다. 국가경찰에 남는 것은 현재의 경찰청 조직이며, 경우에 따라서 광역단위의 지역에 범죄수사본부를 두어 국가경찰의 광역수사체제를 구축할 필요가 있다. 따라서 자치경찰제 도입을 전제로 한 우리나라 경찰조직의 대강은 다음 그림과 같이 간략히 정리할 수 있겠다.

45) 이 제도는 지난 2011년 경찰개혁 및 사회적책임법(Police Reform and Social Responsibility Act 2011)의 제정으로 지방경찰위원장을 견제하는 지방경찰패널(Police and crime panel)제도로 변경되었다고 한다. 한편 이 법의 제정으로 2012년부터 주민들이 직접 선거로 선출된 지방경찰위원장(Police and Crime Commissioner, PCC)이 지역치안을 책임지고 있다고 한다.

46) 표창원 외, 비교수사제도론, 2004, 409면 참조.

47) 선발위원회는 3명으로 하되, 1명은 의회에서 추천한 자치경찰위원들이 임명하고, 1명은 시도지사가 임명하고, 나머지 1명은 이 2명의 선발위원이 임명한 자로 구성

48) 지원자 중에서 최종 선발대상인원의 4배수인 4명을 선발하여 시도지사에게 제출하고, 시도지사가 이 중에서 1/2을 선정하여 기 선임된 5명의 자치경찰위원에게 제출하고, 기 선임된 5명의 자치경찰위원이 최종 1명을 선발



<그림 3> 자치경찰제 도입 시 우리나라 경찰조직도

다. 권한과 기능 배분⁴⁹⁾

이 글에서 논의하는 광역단위 자치경찰은 현행 지방경찰청 단위의 경찰조직이 자치경찰로 전환 되는 것이므로, 자치경찰은 현행 지방경찰청에서 수행하는 권한과 기능을 그대로 수행해야 할 것이다. 국가경찰은 자치경찰을 지원 또는 자치경찰 간 업무조정 및 협력을 담당하고, 나아가 자치경찰을 넘어서는 분야, 특히 보안, 외사, 수사 및 경호경비 기능까지도 수행하게 할 필요가 있다. 이 경우 자치경찰과의 사무배분은 지역적 차원은 보충성의 원칙에 따라 자치경찰에서 담당 하고, 전국적·국제적 차원이면 국가경찰에서 담당한다.

자치경찰의 수사범위에 대해서는 지역주민의 생활과 밀접한 관련이 있는 범죄, 예컨대 고소·고발 사건(사기, 횡령 등), 교통사건, 절도, 폭력, 풍속범죄(성폭속, 도박) 등의 범죄로 제한할 필요가 있다.⁵⁰⁾

[표 3] 자치경찰과 국가경찰 간 수사의 범위

자치 경찰	지역주민의 생활과 밀접한 관련이 있는 고소(사기·횡령)·고발사건, 절도·폭력, 교통사건, 풍속범죄 등으로 제한
국가 경찰	광역적·국제적 대응이 필요하고, 지역정치인들로부터 정치적 중립성이 요구되는 강력범죄, 선거범죄, 부패범죄, 공안범죄, 광역범죄, 국제범죄 등

49) 황문규, 경찰개혁: '경찰을 경찰답게' 만들기 위한 경찰조직 재설계, 법학논총 제39집, 숭실대학교 법학연구소, 2017, 310면 참조.

50) 경찰청, 2015 경찰통계연보, 2016, 107면.

관할 충돌	양 기관이 대등한 기관임을 전제로 ‘수사관할조정위원회(가칭)’에서 협의조정
----------	---

※ 출처: 황문규, 경찰개혁: ‘경찰을 경찰답게’ 만들기 위한 경찰조직 재설계, 법학논총 제39집(숭실대학교 법학연구소), 2017, 310면.

이러한 범주가 차지하는 비중은 2015년 기준 전체 범죄(1,861,657건) 중에서 절도 245,853건 (13.2%), 폭력 305,947건(16.4%), 풍속범죄 24,491건(1.3%), 사기·횡령 294,027건(15.8%), 교통범죄 596,665건(32.1%) 등 전체 범죄의 약 78.8%에 달한다. 그렇다면 자치경찰에서 처리할 범죄는 현재 기준 전체 범죄의 약 80%이며, 국가경찰은 그 나머지 약 20%의 수사를 담당하게 될 것으로 예상할 수 있다. 이들 범죄에서 피의자 또는 피해자가 광역단위 기준 여러 지역에 걸쳐 있는 등 수사의 관할이 다른 지역의 자치경찰 또는 국가경찰과 겹치게 되는 경우에는 먼저 수사를 시작한 기관에 우선관할권을 주어 관할권 분쟁을 조정할 필요가 있다. 수사의 범위를 놓고 충돌이 있을 경우에는 이를 조정할 국가경찰과 자치경찰로 구성된 협의체가 필요할 것이다.

집회시위에 대해서는 원칙적으로 집회시위가 이루어지고 있는 지역을 관할하는 각 자치경찰에서 대응하되, 대규모 집회시위에 대해서는 다른 지역 자치경찰의 협력을 받아 대응할 수 있을 것이다. 이러한 대규모 집회시위의 경우 또는 긴급한 경우를 대비하여 국가경찰에서도 별도의 경비인력을 둘 필요가 있다. 독일의 연방경찰(Bundespolizei)와 같이 전국 주요지역에 기동경찰대를 두어 필요시 각 주의 경찰에 지원하는 방식을 고려해볼 수 있다.

정보기능의 경우 자치경찰에서는 별도의 정보 부서를 두지 않고, 예컨대 범죄정보의 경우 수사 부서에서, 경비정보의 경우 경비부서에서 담당하는 방식으로 조정할 필요가 있다. 이러한 조정은 최근 참여연대에서 청와대와 국회 등에 제출한 ‘민주적 경찰과 인권침해 중단을 위한 경찰개혁 의견서’에서 “치안정보 및 정책정보 수집권한을 폐지하되, 범죄 수사와 관련된 범죄 첩보만 범죄 수사담당 부서(수사국 또는 사이버안전국, 생활안전국, 외사국 등)에서 수집할 수 있도록” 해야 한다는 지적⁵¹⁾을 감안하면 그 필요성은 더욱 크다고 하겠다. 경찰에서 경찰법 및 경찰관직무집행법에 따라 ‘치안정보’활동을 하고 있으나, 치안정보의 개념이 지나치게 광범위하고 포괄적이어서 치안정보 활동의 과정에서 인권침해와 정치사찰이 행해질 우려가 높기 때문이다.

51) 참여연대 사법감시센터, 민주적 경찰과 인권침해 중단을 위한 경찰개혁 의견서, 2017. 7. 19., 11-12면.

라. 인사

자치경찰의 장(예컨대 지방자치경찰청장)에 대한 임면권은 앞서 언급한 바와 같이 자치경찰위원회에 둔다. 다만, 자치경찰의 장은 그 직위를 개방하여 중립적으로 구성된 ‘후보추천위원회’에서 자치경찰위원회에 2-3배수를 추천하고, 자치경찰위원회에서 1명을 선출하면 이 사람을 광역지사체장이 임명하는 방식을 적극 검토할 필요가 있다. 이를 통해 광역지사체장이 독단적으로 자치경찰의 장을 임명하지 못하도록 하는 것이다.

아울러, 시군구 기초단위의 자치경찰제가 어느 정도 가미될 수 있도록 시군구 단위에 있는 경찰서장의 직위를 개방하여 중립적으로 구성된 ‘후보추천위원회’의 추천으로 시군구청장이 1명을 지명하여 제청하는 방식을 채택하는 방안도 생각해 볼 수 있다.⁵²⁾ 이 방안은 특히 광역단위 자치경찰제 도입의 경우 예상되는 기초자치단체장의 반발⁵³⁾을 최소화함과 동시에 자치경찰의 현장 활동은 궁극적으로 기초단위의 경찰서이어서 시군구 기초지자체 자치행정과의 유기적 연계를 가능하게 한다는 점에서 고려할만하다.

[표 4] 자치경찰의 장 및 경찰서장 후보추천위원회 구성방안

구 분	위원 수	구성방안
지방(자치)경찰청장 후보 추천위원회	7인	·광역시도지사 1인 추천 ·광역시도의회 2인(시도지사가 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 1인, 그 외 교섭단체가 1인) 추천 ·선발위 ⁵⁴⁾ 4인 ⁵⁵⁾ 추천
자치경찰서장 후보 추천위원회	7인	·시군구청장 1인 ·시군구의회 2인(시군구청장이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 1인, 그 외 교섭단체가 1인) 추천 ·선발위 ⁵⁶⁾ 4인 ⁵⁷⁾

※ 출처: 황문규, 경찰개혁: ‘경찰을 경찰답게’ 만들기 위한 경찰조직 재설계, 법학논총 제39집(숭실대학교 법학연구소),

52) 황문규, 경찰개혁: ‘경찰을 경찰답게’ 만들기 위한 경찰조직 재설계, 법학논총 제39집, 숭실대학교 법학연구소, 2017, 309면.

53) 양영철, 참여정부에서의 자치경찰제 도입 실패에 관한 연구, 한국지방자치학회보 제21권제1호, 한국지방자치학회, 2009, 147-171면 참조.

54) 선발위원회는 3명으로 하되, 1명은 광역시도의회에서 추천한 후보추천위원들이 임명하고, 1명은 광역시도지사가 임명하고, 나머지 1명은 이 2명의 선발위원이 임명한 자로 구성한다.

55) 지원자 중에서 최종 선발대상인원의 4배수인 4명을 선발하여 광역시도지사에게 제출하고, 광역시도지사가 이 중에서 1/2를 선정하여 기 선임된 5명의 후보추천위원에게 제출하고, 기 선임된 5명의 후보추천위원이 최종 2명을 선발한다.

2017, 317면.

자치경찰관은 광역단위 지자체 소속 지방직 공무원으로 된다. 이와 관련 일본과 같이 일정 계급(예컨대 총경) 이상의 경찰관에 대해서는 국가경찰 소속으로 해야 한다는 주장이 있다. 그러나 이 글에서 논의하고 있는 광역단위 자치경찰제는 현재의 지방경찰청이 자치경찰로 전환되는 것을 전제로 하므로 일정 계급 이상의 경찰관을 국가경찰 소속을 할 이유가 없다. 그럴 경우 자치경찰이 자칫 국가경찰의 하부조직으로 전락하게 될 위험이 있다는 점을 간과해서는 안된다.

자치경찰관에 대한 인사권은 자치경찰의 장에게 부여하고, 인사적체 및 업무의 원활한 수행을 위하여 국가경찰과 자치경찰 간, 자치경찰 상호 간의 인사교류의 가능성은 열어놓아야 한다. 인사교류는 그렇지만 수요에 따른 1:1 교류방식이어야 할 것이다. 자치경찰관이 고위직으로 승진하기 위해서는 국가경찰에서 일정한 파견 근무를 하도록 하여 국가경찰과 자치경찰 간 원활한 협력을 도모할 필요가 있다.

마. 재정확보 방안

우선, 현재 각 지방경찰청에 배정되는 예산에 대해 중앙정부에서 치안특별교부금의 형식으로 배정하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 치안특별교부금으로 처리할 경우 치안예산이 광역지자체, 특히 재정이 열악한 광역지자체에 의해서 잠식당할 우려가 없다. 또한 지자체별로 발생하는 재정자립도의 차이를 극복할 수 있을 것이다.⁵⁸⁾ 그러나 장기적으로는 국세를 이양함과 더불어 교통 관련 과태료·범칙금 등 재원의 부과징수권을 지방으로 이양하는 등 새로운 세원을 발굴할 필요가 있다.

3. 성공적 자치경찰제 도입·실현을 위한 과제

지금까지 자치경찰제의 도입 방향과 구체적 모형을 살펴보았다. 그러나 이러한 자치경찰제가 성공적으로 도입·실현되기 위해서는 해결해야 할 과제가 적지 않다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

56) 선발위원회는 3명으로 하되, 1명은 시군구의회에서 추천한 후보추천위원들이 임명하고, 1명은 시군구청장이 임명하고, 나머지 1명은 이 2명의 선발위원이 임명한 자로 구성한다.

57) 지원자 중에서 최종 선발대상인원의 4배수인 4명을 선발하여 시군구청장에게 제출하고, 시군구청장이 이 중에서 1/2을 선정하여 기 선임된 4명의 후보추천위원에게 제출하고, 기 선임된 4명의 후보추천위원이 최종 1명을 선발한다.

58) 이영남, 자치경찰제도의 도입방향과 모델, 시민과 함께하는 바람직한 자치경찰제 방향 모색 포럼(서울시 주최), 2017. 7. 21., 55면.

첫째, 자치경찰제 도입 논의는 현행 국가경찰체제 하에서는 공공의 안녕과 질서유지라는 경찰기능이 제대로 작동하지 않기 때문이라는 문제의식에서 비롯된 것이 아니다. 치안유지 측면에서는 오히려 세계적으로 우수하다는 평가를 받고 있다. 여기서 이처럼 수준 높은 치안을 유지하고 있는 국가경찰을 굳이 쪼갤 필요가 있을까, 그리고 그로 인한 혼란과 치안공백이 발생하는 것은 아닌가하는 국민적 불안감이 야기될 수 있다. 실제로 일부에서는 “국가중앙경찰기구를 제외한 모든 경찰기능이 자치단체장 소속으로 이관되는 모델을 도입할 경우에는 치안시스템의 급격하게 변화하여 국민들이 불안해 할 수 있”음을 지적하고 있다.⁵⁹⁾

그러면 이러한 국민적 불안감을 어떻게 해소할 것인가의 문제가 남는다. 만약 이를 해소하지 못한다면 자치경찰제 도입에 대한 국민적 공감과 지지를 이끌어내지 못할 것이고, 이는 결국 자치경찰제 도입 실패로 이어질 가능성이 높다.

그렇지만 광역단위 자치경찰제를 도입한다고 치안공백이 발생할지는 단정키 어렵다. 광역단위 자치경찰제의 본질, 즉 현재의 각 지방경찰청이 자치경찰로 전환된다는 점을 이해한다면, 지방경찰청의 운영주체가 ‘국가’에서 ‘광역지자체’로 변하는 것 이외 경찰활동은 사실상 달라지는 것이 없다. 오히려 현재 경찰서 중심으로 경찰활동이 이루어져 광역적 경찰활동이 상대적으로 약한 측면이 있는데, 이러한 부분에 대해서는 자치경찰제 도입 시 국가경찰에서 전담하게 될 것이므로 광역적 기능이 더욱 강화될 것이다.

그러나 제주자치경찰제 모형의 전국 확대는 경상남도, 전라남도 등과 같이 지역이 광범위한 ‘도’에서 운영할 경우 문제의 소지가 있다. 즉, 제주자치경찰제 모형은 현재의 국가경찰체제를 그대로 두고 광역단위 지자체에서 자치경찰을 설치·운영하는 것이어서, 인구밀집도가 높고 지역이 광범위하지 않은 광역시의 경우에는 자치경찰의 운영에 큰 문제가 없을 수 있다. 하지만 광범위한 지역을 갖고 있는 도의 경우 자치경찰은 ①도청이 소재한 지역을 중심으로 제한적으로 운영하든지, 아니면 ②시군구 단위 중심으로 운영하지 않을 수 없다. 시군구 단위에서 운영하는 경우에도 1개 도에 소재하는 기초자치단체가 최소 10여개 이상인데, 이들 지역에 전부 자치경찰의 하부조직을 두기는 현실적으로 어려울 것이다. 예컨대 경상남도의 경우 8개 시, 10개 군, 5개 행정구, 314개 읍면동으로 구성되어 있는데, 이들 지역에 전부 자치경찰을 운영하려면 자치경찰의 인력 규모는 커질 것이고 그에 따른 재정수요도 감당키 어려울 정도일 것이다. 또한 설사 자치경찰을

⁵⁹⁾ 유승렬, “자치경찰제 도입의 조건과 과제”에 대한 토론문, 서울대학교 행정대학원 주최 제883회 『정책 & 지식』 포럼, 2017. 9. 19., 20면.

운영하더라도 과연 자치경찰의 존재감을 얼마나 드러낼 수 있을 정도의 인력을 배치할 수 있을지는 의문이다. 그렇지 않을 경우 사실상 자치경찰이 존재하는지도 인식하지 못하게 된다. 그렇다면 처음부터 자치경찰을 기초단위에서 도입하는 것이 타당하지 않겠느냐는 문제제기도 있을 수 있다.

그럼에도 높은 치안수준을 유지하는 국가경찰을 쫓겠다는 것, 즉 현재 시스템의 변화에 따른 치안공백에 대한 국민적 불안감이 전혀 없을 수는 없을 것이다. 그렇다고 범죄로부터 ‘시민의 안전’을 실험대상으로 삼을 수도 없기 때문에 자치경찰제 시범실시에도 한계가 있다. 따라서 광역 단위 자치경찰제를 도입한다면 충분한 시간을 두고 철저한 준비를 거쳐 시행에 따른 혼란 및 치안공백을 최소화해야 할 것이다.

그렇다면 현 정부에서 제시한 ‘2017년부터 자치경찰 관련 법률을 재개정하고, 2018년 시범실시를 거쳐 2019년 전면 실시’라는 자치경찰제 도입 계획에 지나치게 구속되어서는 안된다. 현재 자치경찰제의 도입 방향도 확정되지 않은 상황임을 감안한다면, 이러한 계획은 지나치게 촉박하다. 때문에 시간적 여유를 갖고 준비를 함과 동시에 자치경찰제 도입에 따른 막연한 국민적 불안감을 잠재울 수 있도록 공론화 과정 등을 거칠 필요가 있다. 이러한 공론화 과정을 거침으로써 국민의 여론을 충분히 수렴하고, 자치경찰제 도입에 대한 이해관계자의 이기주의를 극복하는 등⁶⁰⁾ 성공적인 자치경찰제 도입 및 실현의 토대를 마련할 수 있다.

둘째, 자치경찰을 도입하려는 것은 중앙집권화된 경찰권 분산과 더불어 지역마다 치안환경이 다름에도 불구하고 전국적으로 획일화된 치안활동을 전개하여 지역민 요구에 부응하지 못하는 국가경찰의 한계를 극복하기 위한 것이다. 그러면 여기서 과연 자치경찰은 지역민 요구에 제대로 부응할 수 있을까라는 의문이 제기될 수 있다. 이는 특히 국가경찰도 경찰활동의 대부분을 차지하면서 업무부담이 큰 112 순찰업무에 치여 지역민이 원하는 치안활동을 하기 어렵다는 점을 고려하면, 기존 국가경찰이 광역단위 자치경찰로 변한 것 이외 달라진 것이 없는 상황에서 자치경찰이라고 하여 과연 얼마나 다르겠는가라는 의구심이 제기될 수 있다.

이에 대해서는 지방자치단체의 사례를 잠시 살펴보자. 지방자치제가 실시되기 이전과 이후에 달라진 것은 주민이 직접 해당지역의 지방자치단체장을 선출한다는 점이다. 그런데도 지방자치제 실시 이후 선거로 선출된 단체장은 주민의 목소리에 더 귀를 기울이고 지역실정에 맞는 행정을

⁶⁰⁾ 최종술, 자치경찰제 도입의 조건과 과제, 서울대학교 행정대학원 주최 제883회 「정책 & 지식」 포럼, 2017. 9. 19., 17면.

펼치고 있어, 과거 중앙정부에서 일방적으로 임명한 단체장과 커다란 차이를 보이고 있다. 그럼에도 지방자치단체장의 의지에 따라 정도의 차이는 있을 것이다. 그렇다면 자치경찰제의 경우에도 결국 지방자치단체장이 자치경찰제의 취지를 얼마나 살리려고 노력하는지가 관건이다. 자치경찰제에 대한 국민의 인식과 관심이 자치경찰제의 성공여부를 결정짓게 되는 것이다. 여기에 또한 앞에서 언급한 바와 같이 공론화의 과정을 통한 국민적 인식을 제고해야 할 필요성이 있다.

한편 국가경찰도 중앙집권화되어 있지만 지역별로 그 하부조직을 두고 있으므로, 그 지역 실정에 맞도록 경찰활동을 펼치도록 노력한다면 자치경찰제와 같은 효과를 가져올 것이라는 반론이 제기될 수도 있다. 그러나 국가경찰은 그러한 노력을 하더라도 근본적인 한계가 있다. 왜냐하면 중앙에서 일방적·획일적으로 배정된 예산을 단지 집행하는데 불과한 지역경찰에게서 과연 지역주민이 원하는 경찰활동을 얼마나 펼칠 수 있을 지는 의문이기 때문이다. 반면, 자치경찰의 경우에는 그 지역 실정에 맞는 경찰활동을 위해서 직접 지방의회로부터 예산을 배정받을 수 있는 가능성이 열려 있다.

셋째, 경찰에서는 수사권조정과 연계하여 자치경찰제 도입의 방향을 정하려고 할 것이다. 실제로 지난 2017년 10월 13일 경찰청에서 열린 국정감사에서 권은희 의원은 “자치경찰제는 경찰개혁위원회 회의록에도 나왔듯 수사권 조정을 전제로 논의되고 있”다고 언급하면서, 자치경찰제 도입은 순항 중인데 반해 수사권 조정 논의는 지지부진하다는 점을 지적한 바 있다. 이에 대해 이철성 경찰청장은 “자치경찰제만 앞서나가고 수사권 조정은 유아무아되는 일이 없도록 하겠다.”고 밝히고 있다.⁶¹⁾ 한편 문무일 검찰총장은 수사권조정은 어떤 식으로든 논의돼야 한다면서, “지방분권화된 경찰을 전제로 한 것이라면, 저희도 그것에 맞게 검찰 기능을 바꿔야 할 것으로 본다.”고 하여 수사권조정은 자치경찰제를 전제로 하고 있음을 밝힌 바 있다.⁶²⁾

이러한 상황을 살펴보면, 경찰은 수사권조정이 기대하는 수준에 못 미친다고 생각할 경우 자치경찰제의 도입에 소극적일 것이다. 반면 검찰은 지방분권적 자치경찰제가 전제되지 않는다면 수사권조정에 소극적일 것이다. 지금까지 알려진 바에 의하면, 경찰은 수사권조정을 통해 ‘수사는 경찰이, 기소는 검찰과 같이 수사와 기소를 분리해야 한다’는 입장이다. 나아가 검사로 한정된 헌법상 영장청구권 규정까지 개정되어야 한다는 입장이다. 이에 대해 검찰은 뚜렷한 입장을 표명

61) 2017. 10. 13.자 뉴스1, “[국감현장] 권은희 “자치경찰제는 순항하는데 수사권 조정은...”, 인터넷 <http://news1.kr/articles/?3123576>.

62) 2017. 10. 17.자 인터넷 법률신문, “문무일 검찰총장, 1·2심 무죄사건 ‘상고 제한’ 방침”, 인터넷 <https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=121992>.

하고 있지는 않으나, 모든 수사권을 경찰에 넘기는 부분에 찬성하지는 않는 것으로 알려져 있다. 또한 영장청구권도 검사로 일원화되어야 한다는 입장이다. 게다가 검찰에서는 자치경찰제와 더불어 “행정경찰과 수사경찰의 분리”와 함께 수사권조정을 논의해야 한다는 입장이다.⁶³⁾

이러한 검찰과 경찰의 입장을 감안하면 자치경찰제 도입과 수사권조정이 실제로 이루어질 가능성이 있는지는 회의적이다. 일부에서는 경찰개혁 방안의 하나로서 자치경찰제의 도입은 수사권조정과 별개로 우선 추진되어야 한다는 주장이 제기되고 있다.⁶⁴⁾ 왜냐하면 수사권과 기소권의 분리 그 자체는 경찰권력을 민주적으로 통제하기 위한 개혁방안과 관계없기 때문이다. 또한 경찰은 검찰로부터 독립적인 수사권을 넘겨받는지와 상관없이 이미 막강한 권한을 보유하고 있고 권한 남용이 매우 심각한 수준이어서, 경찰권을 분산하는 자치경찰제와 같은 개혁과제를 지금 당장 추진해야 하기 때문이라는 것이다. 이러한 주장이 타당하다는 점은 인정된다. 하지만 자치경찰제 도입의 이해당사자인 경찰의 반대를 극복하는 것은 결코 쉽지 않으며, 그럼에도 이는 자치경찰제의 성공적인 도입실현을 위한 과제라는 것도 부인할 수 없는 사실이다.⁶⁵⁾ 결국 국민의 여론과 현 정부의 의지가 관건이다.

IV. 결론

자치경찰제 도입 추진에 대한 대통령의 의지는 그 어느 때보다 강하다. 하지만 자치경찰제 도입 관련 이해관계자들, 특히 경찰, 광역단체장, 검찰 등은 ‘광역단위 자치경찰제’의 의미에 대해서부터 동상이몽 속 각자 자신에게 유리한 방향으로 해석하려는 움직임을 보이고 있다. 이에 이 글은 현 정부에서 국정과제로 설정한 광역단위 자치경찰제는 과연 무엇이며, 어떠한 방향으로 도입되어야 하는지, 그리고 성공적 자치경찰제 실시를 위해 넘어야 할 과제는 무엇인지 살펴보았다. 또한 최근 발표된 개혁위의 자치경찰제 도입방안을 비판적으로 검토해보았다.

광역단위 자치경찰제는 지역주민의 수요를 반영하지 못하는 중앙집권적 국가경찰체제의 한계,

63) 2017. 10. 17.자 인터넷 법률신문, “문무일 검찰총장, 1·2심 무죄사건 ‘상고 제한’ 방침”, 인터넷 <https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=121992>.

64) 이호중, “경찰개혁 : 경찰조직 및 권한의 분산과 민주적 통제”, 차기정부 필수개혁과제 “경찰개혁” 각 정당 초청 토론회 자료집(공익인권변호사모임 등 주최, 2017. 4. 10.), 13면.

65) 이 때문인지 문재인 대통령은 “검경 수사권 조정 문제와 자치경찰제 도입을 원샷으로 풀어야 한다고 말했다는 전언이다. 2017. 10. 26.자 머니투데이, “‘광역단위 자치경찰제’ 본격 도입...‘내년 개헌안 확정때 큰 틀 마련’”, 인터넷 <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2017102615530246426&outlink=1&ref=http%3A%2F%2Fsearch.daum.net>.

경찰권 분산의 효과가 없는 제주자치경찰제의 한계, 그리고 이른바 촛불혁명 이후 국민의 권력기관으로 거듭나야 한다는 시대적 요구 등을 감안할 때 적어도 국가경찰의 현행 유지를 전제로 하는 제주자치경찰 형식의 자치경찰제를 의미한다고 보기는 어렵다. 여기에 개혁위의 자치경찰제 모델을 비판하지 않을 수 없는 이유가 있다.

그렇다면 새 정부에서 추진하는 광역단위 자치경찰제는 적어도 자치경찰제를 도입하려는 이유를 해소하는 방향, 즉 중앙집권화된 일원적 국가경찰체제에 기인하는 폐해를 개선하는 방향으로 이루어져야 한다. 구체적으로 첫째, 자치경찰제는 지역마다 다른 다양한 지역주민의 치안수요에 적극 부응하여야 한다. 둘째, 자치경찰은 국가경찰과 대등한 ‘치안의 주체’로서 그에 상응하는 권한과 조직 및 인력이 주어져야 한다. 그리하여 자치경찰의 정체성이 담보될 수 있어야 한다. 셋째, 자치경찰제는 연방제 수준의 지방정부를 지향하는 지방분권의 시대적 요구에 부응할 수 있도록 중앙집권화된 일원적 국가경찰조직과 경찰권을 분산하는 방향이어야 한다. 그에 따라 현행 경찰체제의 재구조화가 이루어져야 한다. 즉, 현 국가경찰을 17개 광역단위로 쪼개어 광역단위의 자치경찰이 지역적 치안을 담당하는 것을 원칙으로 하고, 국가경찰은 수사정보·보안대테러 등의 기능을 중심으로 광역적·초국가적 치안수요에 신속하고 효과적으로 대응할 수 있게 하는 경찰체제로 재구조화하여야 한다.

문제는 변화에 대한 두려움, 특히 광역단위 자치경찰제 도입에 따른 막연한 불안감이다. 위에서 제시한 광역단위 자치경찰제에 소극적인 이해관계자는 이러한 두려움과 불안을 확대 재생산하려고 할 것이다. 더 심각한 문제는 자치경찰제의 이해관계자가 모두 소극적인 것 아닌가 하는 점이다. 바로 이 점에서 정권이 아니라 ‘시민인 나의 범죄(위험)으로부터의 안전에 관심을 가지는 경찰’은 다름아닌 ‘자치경찰’이라는 국민적 인식과 그에 대한 공감대 형성이 중요하다.

02

서울시 자치경찰제도 도입을 위한 원칙과 방향

신현기(한세대학교 경찰행정학과)

서울시 자치경찰제도 도입을 위한 원칙과 방향

신현기(한세대학교 경찰행정학과)¹⁾

〈 목 차 〉

- I. 서론
- II. 서울시민이 바라는 자치경찰 기본원칙(기본방향)
- III. 서울시의 바람직한 자치경찰 모델(안)
- IV. 경찰청 경찰개혁위원회 권고안
- V. 결론

I. 서론

2017년 5월 10일 출범한 문재인 정부는 국정개혁위원회를 통해 경찰청에 자체적으로 자치경찰제 모델을 만들어 제시할 것을 주문하였고, 이에 따라 경찰청은 스스로 경찰개혁위원회를 발족시켜 경찰인권개선 소위원회, 경찰수사개혁 소위원회, 자치경찰제 소위원회를 구성하고 자치경찰모델을 준비하였다.

서울시는 2017년 8월 31일『서울시 자치경찰시민회의』를 발족시켜 광역단위 자치경찰제(안)을 심층 논의하고 있다. 서울시는 세종시, 제주도, 광역시 중 1곳, 일반자치도 1곳과 함께 광역자치경찰 시범실시지역으로 준비중에 있다(박성수, 2017: 24). 서울시는 이를 대비해 2017년 9월 14일 17개 광역 시도 자치경찰 관계자들과 자치경찰 도입 관련 기본원칙 및 방향모색, 제주자치경찰단의 사례 연구, 해외 자치경찰제 현황 검토, 자치경찰의 범위, 나아가서 기존 특별사법경찰의 조직, 인력, 재정 활용방안, 사회적·제도적 여건 마련 등을 위해 고심하고 있다.

하지만 현재 두 가지의 중요한 과제에 직면해 있는데, 하나는 법안의 제정과 관련법 개정이 우선되어야 한다. 자치경찰법이 없이는 어떤 제도도 앞으로 나아가기 어렵기 때문이다. 또 하나는

¹⁾ 본 연구발표논문은 서울시 민생사법경찰단 연구용역과제인 『서울시 특별사법경찰 10년, 자치경찰제로의 전환을 위한 발전방안 연구』를 부분 요약한 것임.

기득권을 지키기 위해 결코 나눠먹기식의 미래 자치경찰제 방안이 나와서는 절대로 안되며 오직 국민·시민·주민이 원하는 이른바 주민 밀착형 자치경찰제 모델이 나와주어야 한다는 고민을 우선 앞세워야 한다.

무엇보다 국가경찰제 만큼의 권한이 부여된 자치경찰제가 반드시 필요하다. 즉 2006년 7월 1일 제주도에서 시행된 자치경찰제는 무늬만 자치경찰이며, 이는 절대로 동의하기 어렵다는 것이 대다수 학계 전문가와 자치경찰실무자들의 공통된 사항이다. 제주자치경찰제가 지난 11년 동안 무늬만 자치경찰이라는 비판을 받고 있는 것은 수사권과 같은 경찰활동 권한이 주어지지 않았기 때문이다. 물론 전국 자치경찰제 도입에 있어서 자치경찰제가 어떤 방향에서 도입되어야 하는가에 대한 중요한 기준을 제공하는 차원에서는 높이 평가 된다.

한편 다음의 두 가지 문제점에 대해서도 철저히 대비해야 한다. 하나는 단체장에게 일정한 수사권이 부여될 가능성이 큰 만큼 자치경찰위원회를 통해 철저히 기득권세력과 지방토호세력이 상호 결탁하여 치안이권을 위한 일탈행위가 나오지 않도록 철저히 대비해야 한다. 또 하나는 현재의 국가경찰(총경 이상 제외)이 자치경찰제 도입과 동시에 자치경찰공무원 신분을 지니고 이관되는데 따른 신분상의 안전성과 처우에 대한 걱정도 우려할 대목이다.

결국 이러한 모든 문제를 한번에 해결할 수 있는 방안으로 17개 지방경찰청들을 현재 17개 광역시도로 넘어가게 하는 대안을 진지하게 논의해 볼 필요가 있다. 경찰청 경찰개혁위원회 자치경찰 분과위원회에서는 이러한 모형을 자치경찰 일원화모델로 칭하고 논의 중에 있다고 알려져 있다. 이에 반해 같은 선상에서 소위 이원화모델도 심층 논의되고 있는데, 이는 현행 국가경찰제도를 그대로 유지하면서 이와는 별도로 17개 광역시도자치단체에 스스로 자치경찰인력을 선발하여 자치경찰제를 시행하는 방안이다. 물론 국가경찰측에서는 후자를 원하겠지만, 이러한 방식은 17개 광역시도 차원에서 선뜻 받아들이기 어려운 방식으로 보여진다.

향후 자치경찰제를 도입하는데 있어서 풀어야 할 선결 과제들은 상당히 많은 편이다. 당장 2018년 시범실시를 예정하고 있는 서울, 세종, 제주 및 그밖의 몇몇 광역시도부터 많은 과제에 직면해 있다. 예를 들어 자치단체장에게 얼마만큼의 자치경찰권을 줄것인지에 대한 인정 범위, 지방의회에게 얼마만큼의 자치경찰의 조직권과 기능을 인정할 것인가, 자치경찰의 기능과 임무의 범위, 중앙정부와 지방정부의 자치경찰에 대한 감독의 수단과 방법, 행정안전부장관과 검찰 및 국가경찰 감독자와의 업무수행이 어느정도여야 하는지 그리고 어떻게 관계(박성수, 2017: 25)를 형성하는게 적절한 것인지 등등이 바로 그것이다.

또한 더욱 중요한 것은 향후 문재인 새정부가 도입하게 될 17개 광역단위 차원의 자치경찰제가 전국민 생활안전의 욕구를 훌륭하게 충족시키는 동시에 전체 국가적 치안질서도 최대한 효과적이며 효율적으로 수행되어 나갈 수 있는 새로운 광역단위 자치경찰제를 확립하느냐 여부이다. 더 나아가서 국가경찰과 자치경찰이 상호간 기능 보완을 통해 전국 주민의 대응성을 제고시키는 것과 치안자치권을 보장받을 수 있는가 하는 문제도 동시에 풀어야 할 과제이다.

이 문제가 풀리기 위해서는 우선 권력의 주체인 국민·시민·주민·광역 및 기초자치단체·국가경찰·검찰 등이 국민의 안위를 위해 자치경찰제를 도입해야 한다는 당위성 및 필요성과 관련해 합의를 이루어 나가야 한다. 이 합의는 반드시 국민의 안전이라는 합의점 및 협업의 토대 위에서 구축되어야 한다. 특히 우리나라 전국단위에서 자치경찰제 실시는 기 실시하고 있는 교육자치와 더불어 26년 전부터 시행하고 있는 지방자치제의 완성을 의미하는 마지막 남은 국가적·지방자치이념적 과제라는 점에도 주목해야 한다.

II. 서울시민이 바라는 자치경찰 기본원칙(기본방향)

1. 서울시민이 원하는 자치경찰

이제는 정부나 국가경찰에서 일방통행식 자치경찰제를 논의하고 도입하기보다는 국민·시민·주민의 의사와 참여를 우선(최응렬, 2017: 41)으로 한 자치경찰제 도입방안이 가장 우선시해야 한다. 지금까지 역대 정부의 자치경찰제 도입 논의에서 국민·시민·주민의 자치경찰제 도입을 위한 민의는 사실상 전면 배제되어 온 것이 사실이다. 모든 권력은 국민으로부터 나온다는 헌법조문을 굳이 빌리지 않더라도 이제는 경찰이라는 국가권력을 국민·시민·주민에게 돌려주어야 한다. 목하 국가경찰은 지적으로 고도화된 국민의 맞춤형 안전서비스와 위험방지 서비스를 해결하기 위해 국가에 안주하지 말고 자치경찰이라는 이름으로 국민·시민·주민들 속으로 깊숙이 파고들어 가야만 한다.

이러한 시대적 요구에 부응하기 위해 서울특별시 2017년 8월 31일 「서울시 자치경찰시민회의」를 발족시켜 다음과 같은 「서울시 자치경찰 기본원칙」을 정하고 향후 문재인 새정부가 17개 광역 시도에서 도입하게 될 자치경찰제의 기본토대를 구축했다. 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

본 「서울시 자치경찰시민회의」에서 결정된 서울시 자치경찰 기본원칙은 매우 중요한 의미를 지니고 있는데, 자치경찰이란 시민이 원하고 시민의 의지가 대폭 반영된 것이어야 한다는 점에 기인하

고 있음을 의미한다. 국가가 일방적으로 정하는 자치경찰제보다는 지방자치 실정에 맞는 그리고 시민의 의견이 절대적으로 반영될 수 있는 서울시 자치경찰 기본원칙에 맞게 새로운 자치경찰제가 탄생되는 일이 매우 중요하다고 본다. 본 서울시 자치경찰원칙을 보면 향후 서울시가 자치경찰제를 도입하는데 있어서 어떠한지 의지가 투명하고 분명하게 나타나 있다. 이를 자세히 소개하면 다음과 같다.

2. 기본원칙(기본방향)

서울시 자치경찰 기본원칙

(자치경찰의 가치와 목표)

자치경찰은 시민에게 친근한 우리 지역의 경찰로서, 지방자치단체 종합행정과의 유기적인 조화 그리고 시민의 참여를 바탕으로 시민의 요구에 부응하며 시민의 안전을 위한 종합치안서비스를 보다 촘촘하게 제공하는 것을 목적으로 한다.

- ① 자치경찰은 시민의 의사를 존중하여 구현되어야 하며, 시민의 신뢰와 지지에 기반하여야 한다.
- ② 자치경찰은 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고, 지역적 특성을 반영하여 시민이 요구하는 치안서비스를 신속히 제공하여야 한다.
- ③ 국가경찰과 자치경찰은 지방분권의 이념에 입각하여 독립적으로 구성·운영하고, 국가경찰은 국가치안을, 자치경찰은 지역치안을 전담하되, 범죄의 수사와 예방을 위해 상호 협력하여야 한다.
- ④ 자치경찰은 시민과 친근한 인권보호 경찰이 되어야 한다.
- ⑤ 자치경찰은 어떠한 경우라도 정치적 중립성이 보장되어야 한다.
- ⑥ 자치경찰을 실시하기 위한 새로운 인적·물적 시민부담은 최소화되어야 한다.
- ⑦ 자치경찰은 시민의 참여와 협력을 바탕으로 지역의 치안문제를 시민과 함께 해결하여야 한다.

⑧ 서울시 자치경찰은 모범적 모형을 창출함으로써 지방경찰제도와 지방자치의 발전에 기여하여야 한다.

위의 기본원칙을 세부적으로 풀이한 내용들을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

① 자치경찰은 시민의 의사를 존중하여 구현되어야 하며, 시민의 신뢰와 지지에 기반하여야 한다.

- ▶ 시민과의 소통 및 시민참여는 자치경찰 계획 수립 및 추진에 있어 생명이다.
- ▶ 자치경찰의 가치, 권한, 기능, 조직, 인력 등 자치경찰 도입과 관련한 모든 내용은 시민의 의사에 기초하며, 이에 가장 큰 무게를 두어 도출하고, 향후 제시되는 자치경찰제 도입 방안의 검토 기준 또한 시민의 의사에 합치되는지 여부를 근거로 하여 판단하여야 한다.
- ▶ 자치경찰 도입을 위한 논의 과정에 시민의 참여가 보장되어야 하고 이를 위해 자치경찰과 관련한 충분한 정보가 제공되고, 논의의 장이 마련되어야 하며, 시민의 의사가 반영되는 과정과 그 결과에 대해 최종적인 설명이 제시되어야 한다.
- ▶ 자치경찰은 국가경찰과 법적으로 동등한 권한이 부여되어야 한다.
- ▶ 자치경찰의 공권력은 우리 지역의 경찰이라는 공동체적 애착과 유대를 토대로 형성되며, 지역주민에 대한 헌신과 봉사로부터 나오는 무한한 신뢰와 지지에 기반을 둔다.
- ▶ 자치경찰은 지역 주민에 대한 충실한 종합치안복지의 실현을 통해 경찰력의 신뢰와 권위를 구축한다.

② 자치경찰은 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고, 지역적 특성을 반영하여 시민이 요구하는 치안서비스를 신속히 제공하여야 한다.

- ▶ 자치경찰은 경찰력의 수행 과정에서 경찰력의 통일성과 지역의 다양성을 조화시켜야 한다.
- ▶ 자치경찰은 국가경찰과 동등한 수준 내지 향상된 수준의 시민 치안서비스를 제공하여야 한다.
- ▶ 지방자치단체의 교통관리, 어린이·청소년·여성·노인·장애인 복지체계, 일선의 찾아가는 동사무소 등을 포함하여 다양한 종합행정 서비스를 치안행정과 연계하여 현재의 치안수준을 한 단계 더 높게 질적으로 향상시켜야 한다.
- ▶ 지방행정과 치안행정이 분리됨으로써 발생하는 치안공백과 행정의 낭비, 비효율적인 사례를 개선하여 보다 효율적인 치안서비스를 제공하여야 한다.
- ▶ 특히, 방범용 CCTV, 범죄예방 환경설계(CPTED), 지하철보안관, 여성안심스카우트, 학교보안관, 민생사법경찰단, 119 응급서비스, 120 등 행정이 보유한 실질적 치안자원을 활용하여 범죄 예방과 대응능력을 강화하고, 긴급구호를 포함한 다양한 복지시스템, 시립병원·요양원 등 치료·치유시설을 활용하여 범죄피해자 구호에도 소홀함이 없는 종합치안복지시스템을 구축하여야 한다.

③ 국가경찰과 자치경찰은 지방분권의 이념에 입각하여 독립적으로 구성·운영하고, 국가경찰은 국가치안을, 자치경찰은 지역치안을 전담하되, 범죄의 수사와 예방을 위해 상호 협력하여야 한다.

- ▶ 지역의 치안을 지역 스스로 책임지는 자치경찰은 지방분권을 통한 지방자치 완성의 시금석이다.
- ▶ 지방자치단체에는 자치경찰의 원활한 운영을 위해 충분한 입법형성의 재량권이 부여되어야 한다.
- ▶ 국가치안과 지역치안의 공백이 발생하지 않고 가장 효과적으로 추진될 수 있도록 기능, 사무, 조직 등에 대한 면밀히 검토가 선행되어야 한다. 즉, 국가경찰이 수행하는 것이 바람직하고 효과적인 분야는 국가경찰이, 자치경찰이 보다 효과적으로 기능할 수 있는 분야는 자치경찰이 수행한다.
- ▶ 자치경찰은 지방행정과 연계를 통하여 효과를 높일 수 있는 생활안전관련 사무, 민생관련 수사, 교통관련 사무, 지역경비·방법관련 사무 등을 수행한다.
- ▶ 국가경찰과 자치경찰은 상하종속적 관계에 있지 않고, 양자를 분리하여 구성·운영하되 국가경찰과 자치경찰은 서로 협력하여야 한다.
- ▶ 자치경찰은 지역마다 지역 특성에 맞는 치안서비스를 제공하면서도 전국적으로 치안서비스의 통일성과 형평성을 상실하지 않도록 하여야 한다.
- ▶ 효과적 경찰업무 수행, 경찰인력과 자원의 유기적 활용을 위해 국가경찰과 자치경찰, 자치경찰 상호간 인적·물적 교류가 허용되고, 협력·지원체계가 제도적으로 구비되어야 한다.
- ▶ 자치경찰 상호간, 국가경찰과 자치경찰 간에 원활한 업무수행 및 갈등조정을 위하여 그리고 치안공백이 발생하지 않도록 상호협업기구를 설치·운영한다.

④ 자치경찰은 시민과 친근한 인권보호 경찰이 되어야 한다.

- ▶ 자치경찰은 지역 주민의 경찰로서 지역 주민의 안전과 인권의 수호자이다.
- ▶ 자치경찰은 항상 시민의 기본권을 두텁게 보호하는 방향으로 집행되어야 한다.
- ▶ 자치경찰은 그간 경찰력 집행 과정에서 나타난 인권침해 요소를 제도적이고 구조적으로 보완하여야 한다. 이를 위해 경찰력 집행을 모든 과정에 현재 경찰에서 추진하고 있는 인권에 대한 제도개선 사항과 국민권익위원회 등의 권고사항을 반영하여야 한다.
- ▶ 나아가 지방행정서비스의 제공을 통해 습득된 친절한 민원응대의 기본적 가치와 태도를 적용하여 한층 개선된 치안행정서비스를 제공하여야 한다.

⑤ 자치경찰은 어떠한 경우라도 정치적 중립성이 보장되어야 한다.

- ▶ 자치경찰의 정치적 중립성은 자치경찰의 성패를 좌우하는 매우 중요한 문제임을 직시하고, 자치경찰제의 정치적 중립성을 보장함으로써 경찰을 정치적인 악용으로부터 보호하고 국민을 지향하는 적극적인 대민서비스를 제공할 수 있도록 하여야 한다.
- ▶ 자치단체장, 의회, 지역의 유력자나 유력 집단 등에 의해 자치경찰의 공권력 행사가 영향 받지 않도록 제도적 장치가 충실히 마련되어야 한다.

⑥ 자치경찰을 실시하기 위한 새로운 인적·물적 시민부담은 최소화 되어야 한다.

- ▶ 자치경찰의 기능이 지방자치단체에 이양됨으로써 재정적인 부담이 발생하지 않도록 기능 이양에 상응하는 만큼 재정이양도 수반되어야 한다.
- ▶ 지역의 치안공백이 발생하지 않도록 훈련되지 않은 신규 자치경찰 인력의 확보가 아닌, 기존의 훈련된 국가경찰 인력이 자치경찰 인력으로 전환 및 활용되어야 한다.
- ▶ 자치경찰과 관련한 신규 경찰인력의 채용은 시민의 세금이 사용되고 부담이 되는 만큼, 지역 치안수요의 확대를 엄격하게 분석하여 결정하여야 한다.

⑦ 자치경찰은 시민의 참여와 협력을 바탕으로 지역의 치안문제를 시민과 함께 해결하여야 한다.

- ▶ 시민 참여와 협력을 통해 진정한 자치경찰이 구현될 수 있다는 인식하에 지역 주민이 지역의 체감 치안 향상을 위해 자치경찰 행정에 적극 참여하여 의견을 제시하고 자발적으로 기여할 수 있는 장을 마련하여야 한다.
- ▶ 협력치안 조직인 “자율방범대” 등이 보다 효과적으로 기능할 수 있도록 하며, 지방행정과 연계되어 있는 다양한 민간단체 등과 유기적으로 협력하여 지역의 자율치안 역량을 강화하고 자원을 확충한다.
- ▶ 지역단위의 상호부조, 긴급복지 시스템과 연계하여 범죄피해자 등에 대한 사후구조에도 지역 주민의 역할을 강화한다.

⑧ 서울시 자치경찰은 모범적 모형을 창출함으로써 지방경찰제도와 지방자치의 발전에 기여하여야 한다.

- ▶ 자치경찰 도입 전, 시범운영 기간 중 지역치안의 변화 등을 정확히 분석하기 위해 행정력이 지원되어야 하며, 이 과정에 전문가와 시민이 참여하여야 한다.
- ▶ 자치경찰이 도입되고 추진되는 모든 과정이 기록되고, 모니터링 되며, 분석·평가되어야 하며, 분석과 평가의 결과는 환류를 통해 자치경찰 제도 개선에 지속적으로 반영되도록 하여야 한다.

위와 같이 서울시「서울시 자치경찰시민회의」기구를 통해 자치경찰제 도입을 위한 이른바「서울시 자치경찰원칙」을 마련하고 오직 시민·주민·국민의 의지에 따라 우리나라 자치경찰제가 도입되어야 하며 경찰기관이나 정부기관 혹은 어느 정치세력에 의해 좌우되어서는 안된다는 입장을 분명히 하고 있다. 이러한 서울시 자치경찰기본원칙(기본방향)은 ‘모든 권력은 국민으로부터 나온다는 헌법정신’에 바탕을 두고 마련된 것이며 반드시 위와 같은 원칙하에서만 향후 전국광역시도 단위의 자치경찰제가 도입되어야 한다는 점을 강하게 강조하고 있다.

특히 서울시 자치경찰 기본원칙은 자치경찰을 실시하기 위한 새로운 인적·물적 시민부담이 최소화 되어야 한다는 점을 분명히 하고 있다. 향후 17개 광역시도자치단체가 자치경찰제를 실시하는데 있어서 단순히 제도만 넘겨주는 것은 아니되며 반드시 경찰예산, 경찰인력, 경찰조직 및 경찰업무가 동시에 이관되어야만 되며 이러한 토대위에서만 진정한 의미의 자치경찰제를 정착될

수 있다는 점을 분명히 하고 있다. 다음의 대목에서 그 핵심이 잘 나타나 있다. 즉

▶ 자치경찰의 기능이 지방자치단체에 이양됨으로써 재정적인 부담이 발생하지 않도록 기능 이양에 상응하는 만큼 재정이양도 수반되어야 한다.

▶ 지역의 치안공백이 발생하지 않도록 훈련되지 않은 신규 자치경찰 인력의 확보가 아닌, 기존의 훈련된 국가경찰 인력이 자치경찰 인력으로 전환 및 활용되어야 한다.

▶ 자치경찰과 관련한 신규 경찰인력의 채용은 시민의 세금이 사용되고 부담이 되는 만큼, 지역 치안수요의 확대를 엄격하게 분석하여 결정하여야 한다 등이 바로 그것이다.²⁾

또 하나는 경찰의 권한에 관한 입장표명인데, 향후 도입될 자치경찰제에서는 국가경찰에 상응하는 자치경찰의 권한이 필수적으로 부여되어야 한다는 점이 강조되고 있다.

이는 기존의 국가경찰이 광역시도자치경찰로 그대로 이관될 경우에 가능할 것으로 평가된다. 이 모델이 바로 국가자치경찰일원화(안)에 해당되는 것으로 볼 수 있다. 이는 신규 자치경찰인력의 충원 없이 지방청과 경찰서 등 국가경찰조직에 대한 광역자치단체장의 의사를 반영하여 자치이념을 구현하는 것을 의미한다. 동시에 이는 관역단체장이 인사동의권 등으로 통제하는 방식이다.

III. 서울시의 바람직한 자치경찰 모델(안)

우리나라는 자치경찰제를 도입하는데 있어서 각 관련 기관들 간의 이해관계의 차이로 인해 매우 복잡하며 여러 가지 문제를 지니고 있다. 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부는 지난 19년 동안 자치경찰제의 도입을 위한 준비를 꾸준히 진행해 나갔지만 아쉽게도 자치경찰제를 도입하는데 실패했다. 그 이유는 여러곳에서 찾아볼 수 있다. 그 중에서도 대통령과 정부의 의지가 생각보다 강력하지 못했으며 더 나아가서 국회 행안위원회, 광역 및 기초지방자치단체, 국민, 시민단체, 전문가 그룹 등 다방면에서 적극적인 지원 또한 미약했던 게 사실이다. 이러한 복합적인 이해 관계들이 참여하게 대립하고 있기 때문에 향후에도 많은 논의와 합의가 필요하다는 점을 잘 보여주고 있다. 대통령은 권력을 유지하는데 있어 경찰력이 매우 중요하고,

²⁾ 자세한 내용은 서울시 자치경찰 기본원칙을 참조할 것.

지난 72년 동안 계속 국가경찰제로만 유지되어 왔던 경찰은 자치경찰제를 도입하는데 있어서 선뜻 동의하는데도 인색했었던게 사실이다. 이는 검찰도 마찬가지인데 국가경찰에게 수사종결권이나 영장청구권 등을 절대로 넘겨주지 않으려는 주장을 고집해온 것과 별 차이가 없다. 원래 경찰권은 지방자치단체에 속한 고유 자치이념이므로 1991년 우리나라에 지방자치기 시작될 때, 자치경찰제도 도입했어야 하는 것이 이론적으로 맞다. 하지만 지방자치단체들은 지방자치 이념에 따라 지방자치경찰사무들을 스스로 수행해야 하며 이에 따라 자치경찰제를 도입하기 위해 강력하게 도입 노력을 기울였어야 하는데 사실 그러하지 못했던 것을 부인하기 어렵다. 정리해 보면 지방자치단체들이 그렇다고 지난 26년 동안 전혀 자치경찰제 도입 노력을 안한 것은 아니다. 1998년 김대중 정부는 광역단위에서 그리고 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부는 기초자치단체 차원에서 또한 2017년 5월 출범한 문재인 새정부에서는 다시 광역자치단체 차원에서 자치경찰제 도입을 선언했다. 이 중 국민들에게 있어서 가장 관심의 대상은 자치경찰제 예산을 어떻게 마련하고, 더 나아가서 경찰인력과 경찰조직 및 경찰업무 분배는 어디까지가 가능한가를 놓고 논란이 적지 않았다.

최근에는 이러한 문제를 일거에 해결하는 접근방법도 학계로부터 나오고 있다. 그 좋은 예가 이영남의「통합형 자치경찰 모델」과 문성호의「자치경찰모델」인데 이미 전장에서 자세히 살펴보았다.

1. 국가경찰 사무의 광역시도 자치경찰로의 이양

1945년 10월 21일 창설된 국가경찰은 2017년 10월로 72주년을 맞았다. 그동안 경찰 사무는 국가경찰사무와 지방사무를 통틀어서 국가경찰이 담당해 왔다. 현재 국가경찰이 수행하고 있는 대략 350여개의 경찰사무 중에 2006년 7월 1일 국내 최초로 실시된 제주자치경찰에게 약36개의 기초자치단체 관련 업무가 이관되었다. 박근혜 정부에서는 약60-70여개의 경찰사무를 향후 자치경찰제가 도입될시 이관하기로 상정하기도 했으나 대통령 탄핵으로 인한 정부임기 만료로 자동 폐기되었다.

한편 2017년 8월 17일 이철성 경찰청장은 제주도를 방문한 기자회견 자리에서 다음과 같이 밝힌바 있다. 즉 제주자치경찰제는 전국 최초로 11년째 운영 중이며 문재인 새정부가 전국 확대를 추진하는 자치경찰제 계획에 맞추어 관련 사무를 기존의 36 가지에서 최대 100여 가지 까지 늘릴 수 있을 것으로 보인다고 언급하기도 했다(뉴시스 1, 2017. 8. 17).

1) 국가사무와 지방사무 배분 기준

국가경찰 사무와 자치경찰 사무는 이미 어느 국가를 막론하고 분명하게 구분되어 있는 실정이다.

첫째, 국가경찰사무는 강력범죄, 국제범죄(총기밀매, 마약밀매, 위조화폐 등), 사이버범죄, 대규모 집회범죄가 중심이 된다.

둘째 이에 반해 자치경찰의 고유사무는 주로 생활안전, 방범, 지역경비, 교통 등 대부분이 지역 치안사무들이 주류를 이룬다. 즉 자치경찰이란 주민생활 중심의 경찰서비스를 확보하고 제공하는데 그 의의가 있는 것이다. 현행 국가경찰제를 그대로 놔둔채 이른바 틈새치안만을 담당하도록 하는 자치경찰제를 실시하는 것은 치안이 원래 지방의 고유사무라는 차원에서 볼 때, 우리나라 지방자치 구현하는데 있어서 전혀 맞지 않는 것이다(일요서울, 2017. 7. 28). 우리나라는 이미 26년 전인 1991년에 지방자치 이념인 민주성의 바탕위에서 민주적으로 지방자치제를 실현했다. 치안이 지방의 고유사무인데도 불구하고 아직 이를 접목시키지 못해왔다. 여전히 국가경찰의 조직과 업무를 그대로 유지하며 지방자치단체의 고유사무인 지방치안을 그대로 담당하고 있는 차원에서 볼 때, 민주성 확보를 불가능하게 하고 있다. 우리나라의 정치시스템은 1991년 이후 이미 지방자치시대를 활짝 열고 민주성을 충분히 확보했음에도 불구하고 국가경찰제를 계속 고집하는 것은 맞지 않으며 지방자치단체의 고유사무인 치안의 사무를 광역자치단체 혹은 기초자치단체 소속으로 넘기는 것이 바람직하다고 본다. 특히 교통·통신이 발달했고 향후 지방으로 치안업무의 이양이 폭넓게 분권화되어야 하는 만큼 광역자치단체에서 주민의 안전과 치안을 유지하도록 하는 것이 더 효율적이며 이를 점차적으로 기초자치단체로 확대하는게 바람직하다고 본다. 일본의 경우도 기초자치단체에서 시행하던 자치경찰제를 7년만인 1954년부터 신경찰법에 따라 광역시도자치단체인 도도부현으로 통합해 운영 중이다.

2) 종합행정과 연계된 시너지 효과(여성, 복지 등)

본 보고서의 제2장에서 살펴본 바와 같이 광역시도에 자치경찰제가 도입될 경우 약자보호를 위해 서울특별시에서 이미 시행해 나온 여러 가지 종합행정과 연계하여 향후 더 많은 시너지 효과를 기대할 수 있을 것이다. 서울특별시의 경우 이미 약자보호를 위해 다방면에서 방법활동을 펼쳐왔고 많은 성과도 보여주었다. 예를들어 ① 여성안심귀가 스카우트, ② 여성안전지킴이 집, ③ 여성안심보안관제도, ④ 인터넷 시민감시단, ⑤ 학교보안관제도, ⑥ 지하철보안관제도, ⑦ 범죄예방디자인(CPTED) 사업 등이 대표적이다. 서울시는 이미 자치경찰제 업무 범주에 들어갈

수 있는 여러 가지 서울시 약자보호를 위한 방법활동을 많은 영역에서 수행해 나왔다.

이러한 약자보호 관련 서울특별시의 방법활동들도 향후 자치경찰제가 도입될 경우 종합행정과 연계하여 상당한 시너지 효과를 극대화 할 것으로 기대된다.

3) 사무배분에 있어 기초단위를 배제하지 않는 방안으로 시행

광역시도 차원에서 자치경찰제를 시행하게 되어도 물론 하부 단위인 시·군·구에 자치경찰단이나 자치경찰대를 설치하여 운영하게 될 것이므로 사무배분에 있어서 기초단위를 배제하지 않게 될 것이다.

한편 기존의 17개 지방경찰청이 현재 17개광역시도 단위별 소속으로 재배치될 수 있다면, 우리나라 자치경찰제 도입은 예상외로 빠를 수 있을 것이다. 그러나 기존의 국가경찰이 선뜻 동의할 지는 미지수이다. 하지만 문재인 새정부가 광역단위에서 자치경찰제를 도입하겠다고 강력한 의지를 표명한 만큼 국가권력인 경찰권을 국민에게 돌려주어야 한다는 차원에서 국가경찰도 어느 정도는 동의할 것으로 평가된다.

이제 국가경찰은 고유의 국가경찰 사무만을 담당하고 나머지 대부분의 고유지방치안사무를 17개 광역시도자치단체에 이관해 주어야 한다는 주장에 대해 강하게 반대할 것으로 평가된다.

2. 국가경찰 인력의 광역시도별 자치경찰로 이양

전국 17개 광역시도에서 자치경찰제를 도입할 경우 신규 채용보다는 기존 국가경찰인력의 활용이 필연적이다. 이는 경찰의 업무숙련도와 치안공백의 최소화를 감안해야 하기 때문이다.

문재인 정부에서 추진하는 광역시도 단위의 자치경찰제는 인력문제와 관련해 적지 않은 고민에 놓여있다. 대한민국시도지사협의회 17개 기관 회원 중에서 가장 규모가 큰 서울특별시의 경우 향후 광역시도 차원에서 자치경찰제가 도입될 경우 자치경찰의 인력 확보 문제와 관련해 경찰인력은 기존의 지방경찰청에서 운용하던 경찰인력을 그대로 각 광역시도들이 이관 받아 운용해야 한다는 입장을 견지하고 있다. 예를 들어 서울시 지방경찰청 소속 26,000여명의 국가경찰인력이 서울시 산하 (가칭)서울시 자치경찰본부 조직으로 이관되어야 한다는 주장이 바로 그것이다.

물론 국가경찰인력 중 총경 이상은 국가경찰업무 수행을 위해 제외하고 경정 계급 이하 경찰공무원들은 모두 지방경찰로 이관되어 자치경찰로 근무함으로써 자치경찰의 업무 숙련도를 극대화하고 나아가서 치안공백도 최소화해야 한다는 것이다.

한편 경찰청 경찰백서에 따르면 2015년 12월 말 기준으로 전체 경찰관의 수는 113,077명이었다. 이 중에서 경정 이하 경찰관은 99.5%를 그리고 경위 이하 경찰관은 90.9%를 차지하고 있다. 물론 우리나라 경찰관 수는 2017년 9월 현재까지 꾸준히 증원되어 약 120,000만 명이 넘어선 것으로 알려져 있다.

[표 1] 국가경찰관 계급별 인력구성

국가경찰관 계급	정원(명)
순경	33,144
경장	29,602
경사	24,260
경위	15,679
경감	7,387
경정	2,398
총경	521
경무관	54
치안감	25
치안정감	6
치안총감	1
총계	113,077

출처: 경찰청, 「2016 경찰백서」, 2016, p. 386.

서울지방경찰청의 경우 경찰인력은 약 26,000여명에 달할 것으로 예측된다. 서울지방경찰청은 전국 17개 지방경찰청 중에서 가장 많은 인력을 보유하고 있다.

3. 국가경찰의 지방경찰청 조직을 광역시도 자치경찰 조직으로 이양

향후 문재인 정부가 상정한 광역시도단위 자치경찰제가 도입된다면 서울시의 경우 우선 자치경찰본부와 자치경찰위원회가 설치되게 될 것이다. 특히 정치적 중립성 확보를 위해 자치경찰위원회의 위상은 매우 중요하다.³⁾

무엇보다 향후 광역시도단위에 자치경찰제를 도입하면서 가장 우려되고 경계해야 하는 것이 단재장이나 지역 정치가들로부터 지연 및 학연 등과 얽혀 나타날지도 모르는 폐해 문제들을 예방하는 것이 자치경찰위원회의 설립목적이며 동시에 필수사항이다.

³⁾ 문성호는 자신의 연구에서 서울시가 자치경찰제를 도입할 경우 서울지방경찰청이 서울시장 산하로 이관되는 방식이되 경찰서가 31개인 점을 고려하여 서울시 자치경찰위원회 위원 수는 최소 31명 정도가 되는게 바람직하다고 주장한다().

서울시의 경우 서울지방경찰청 조직을 이관 받을 경우 서울지방경찰청과 31개 경찰서 및 산하의 지구대와 파출소들이며 전국에서 가장 큰 경찰조직에 해당할 것이다.

1) 일본의 정치적 중립성을 위한 확보방안(소할 및 공안위원회)

일본은 약 7년간 기초자치단체에서 시행하던 자치경찰제를 1954년에 신경찰법의 개정을 통해 도도부현광역자치단체에서 시행하는 것으로 변경하여 오늘에 이르고 있다.

[표 2] 일본의 실패사례

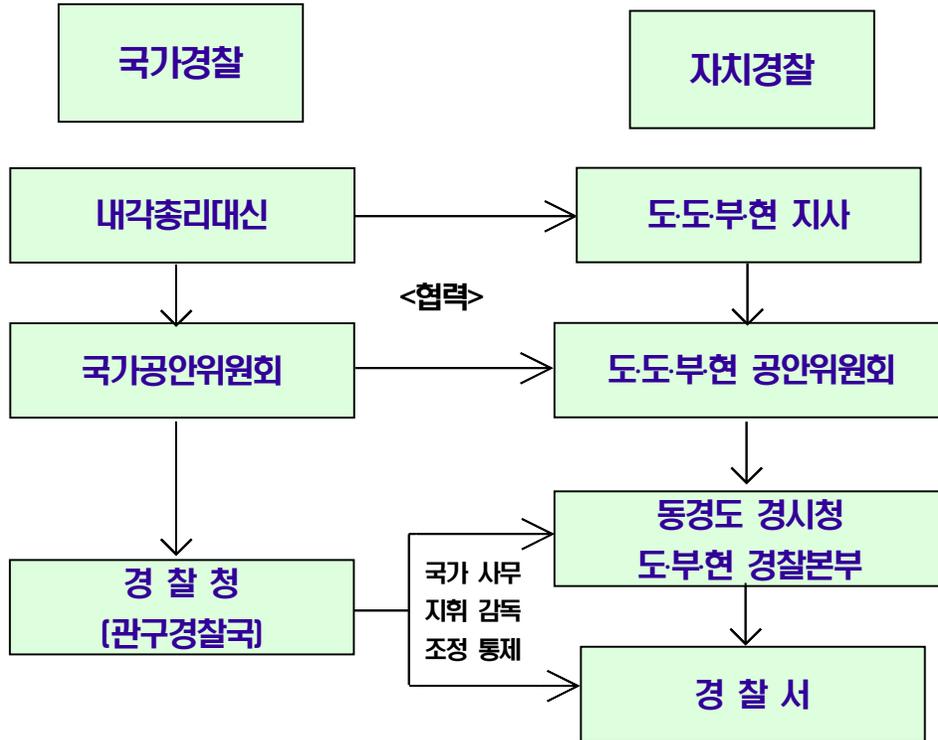
사 례	주 요 내 용
1948년 시·정·촌 단위 자치경찰제	<ul style="list-style-type: none"> · 경찰간 공조부재 등 문제점으로 인해 폐지되고, 1954년부터 광역자치단체인 도·도·부·현(都道府縣) 단위의 자치체 경찰제도를 실시해 오고 있음. 그 당시 시·정·촌 단위(즉, 기초단위) 자치경찰제의 실패원인을 보면 다음과 같음 - 경찰사무의 광역적 성격으로 인하여 경찰활동 단위가 너무 작음 - 경찰단위의 세분화로 책임의 분산 등 경찰활동의 효율적 운영 저해 - 관할권 고수와 공조의 거부, 재정기반의 취약에 따른 인력·장비·시설 확충의 한계

출처: 전국시도지사협의회, 정부의 자치경찰제(안)에 대하여, p. 12.

일본 도도부현 공안위원회의 임면권을 살펴보면 도·도·부·현지사는 도·도·부·현 공안위원회를 관할하에 두고 있으며, 『도·도·부·현 공안위원회의 임면에 관한 권한』 이외에 지방자치법상 갖고 있는 직무권한 즉, 『조례안 및 예산안의 의회제출권』 『예산의 지출명령권』 등을 갖고 있다

일본 경찰의 조직도는 다음과 같이 이루어져 있다.

<그림 1> 일본의 경찰조직도



출처: 도지사협의회, 정부의 자치경찰제(안)에 대하여, p. 37.

(1) 일본 공안위원회 제도

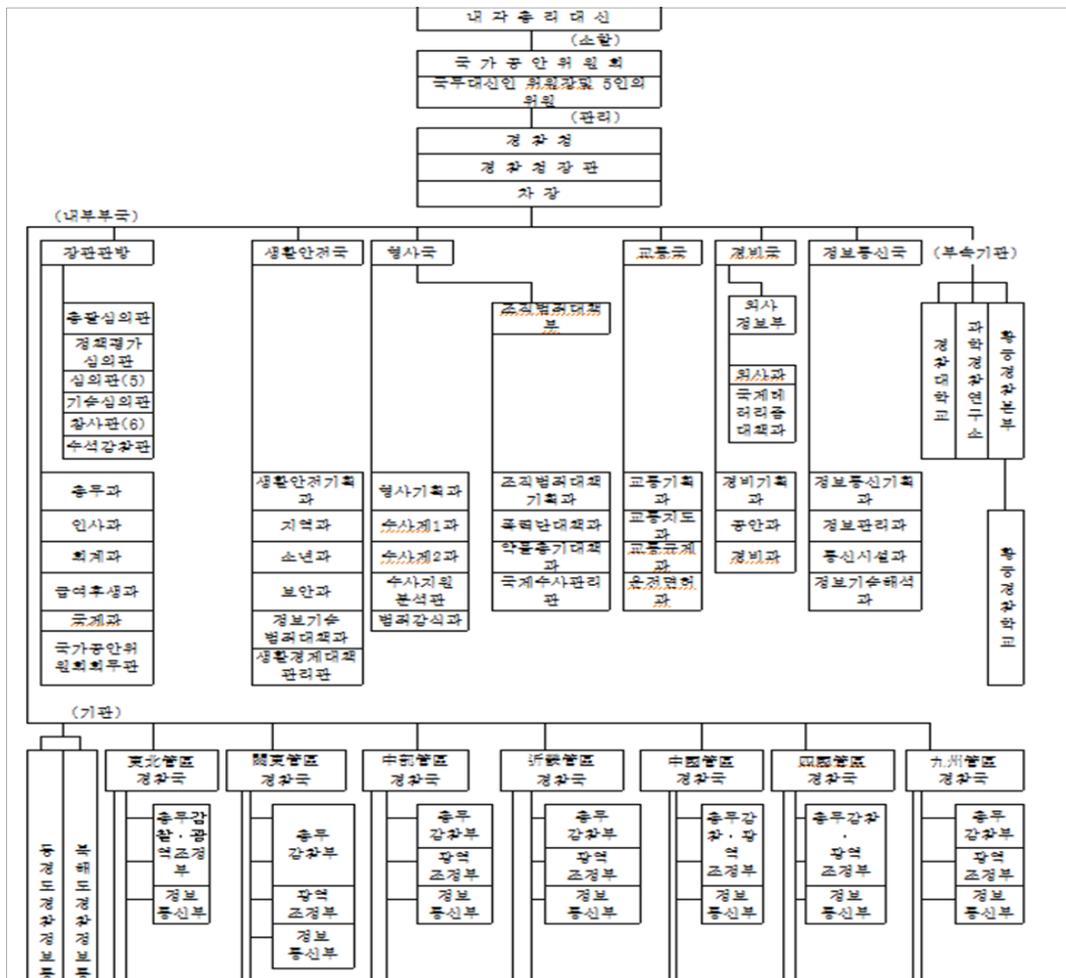
국가의 경찰조직으로서 내각총리대신의 소할(所轄)하에 국가공안위원회를 두고, 그 관리 하에 경찰청을 두고 있다. 국가공안위원회는 경찰에 관한 모든 제도의 기획 및 조사에 관한 광범위한 사무를 관리한다. 경찰청의 장인 경찰청장관은 광역조직범죄에 대처하기 위하여 경찰의 태세, 범죄감식, 범죄통계 등 경찰청의 소관사무에 대해서 도도부현경찰을 지휘감독한다. 또한 경찰청에는 장관관방과 5개의 국, 2개의 부로 이루어진 내부부국 및 3개의 부속기관이 설치되어 있고, 지방기관으로는 고등법원 및 고등검찰청의 관할구역에 대응하는 7개의 관구경찰국과 2개의 경찰정보통신부가 있다.

그리고 자치체경찰인 도도부현경찰은 지사의 소할 하에 도도부현공안위원회를 두어 도도부현경찰을 관리하고 있다. 도도부현경찰에는 경찰본부(동경도는 경시청)외에 경찰서를 두고 있음. 또한 경찰서의 하부기관으로서 코반(交番, 파출소)과 주재소를 두고 있다(신현기, 2015: 133).

(2) 소할(所轄) 제도

일본의 경우 내각총리대신 산하에 국가공안위원회가 위치하고 있는데, 바로 소할 관계에 놓여 있다. 여기서 소할(所轄)이란 아주 느슨한 관계를 의미하는데, 거의 영향을 미치지 않는다는 뜻이다. 다시말해 일본 총리 산하에 국가공안위원회가 있고 그 산하에 경찰청 장관이 있으며 사실상 경찰정책을 국가공안위원회가 전적으로 수행하고 내각총리대신은 이론상 아무런 경찰권이 없고 영향을 미치지 않는다는 것을 의미한다. 이는 정치가로부터 경찰이 어떠한 정치적 영향도 받지 않도록 하는데 목적이 있다.

<그림 2> 일본의 경찰제도와 소할(所轄)



출처: 신현기 외, 『비교경찰제도론』, 파주: 법문사, p. 133.

2) 제주자치경찰제에서 도지사의 인사권과 조직권

(1) 제주특별자치도 도지사와 제주자치경찰

제주도의 경우 2006년 7월 1일 국내에서 최초로 자치경찰제를 도입했다. 도입 당시에는 도지사 직속이 아니라 행정시인 제주시장과 서귀포시장 직속으로 자치경찰단(단장 자치총경/ 2017년 초 이후 자치경무관 승격)이 운영되었다. 하지만 자치경찰단을 전격 변경하여 제주특별자치도지사 부속기구로 운영하게 되었다. 제주자치경찰의 인사권은 분명히 도지사의 영향하에 이루어지고 있다. 물론 제주자치경찰단의 경찰정책과(과장: 자치총경)에서 2017년 기준 130명의 제주자치경찰 공무원들의 인사고과점수를 취합하고 인사위원회를 거쳐 최종적으로 도지사가 결재하는 최종 인사권자로 되어 있다. 다시말해 제주특별자치도의 자치경찰제는 이론적으로 볼 때, 분명히 광역단위의 자치경찰제이며 제주도지사가 130명의 자치경찰에 대한 인사권을 행사하고 있는 것이다.

(2) 제주자치경찰 조직권

위에서 살펴본 바와 같이 제주자치경찰의 경우 도지사가 부속기구로 제주특정직 지방공무원인 130명의 자치경찰을 직접 운영하는 체제를 유지하고 있는 만큼 제주도지사는 자치경찰 조직권을 행사하고 있는 것으로 평가된다.

향후 전국적으로 도입될 광역단위 자치경찰제 도입에 있어서 이러한 방식으로 도입될 것인지 일본의 도도부현 모형처럼 도지사의 소할하에 자치경찰위원회가 설치되어 광역시도지사의 직접적인 권한 행사를 배제한 채 운영될 것인지에 대한 주제도 뜨거운 테마가 될 것으로 본다.

3) 서울시의 소할 문제와 위원회제

한편 한국에서도 향후 도입하게 될 광역시도단위의 자치경찰제에 있어서 이 소할의 문제가 뜨거운 테마로 떠오를 가능성이 있다. 즉 경찰청 경찰개혁위원회의 향후 자치경찰제 일원화(안)이 실현된다면 17명의 광역시도지사가 자치경찰의 인사권을 유지하는 쪽으로 갈 것인지 아니면 일본처럼 광역시도지사의 소할하에 신설될 이른바 광역단위 자치경찰위원회에서 독자적인 권한을 행사할지 큰 관심의 대상이다.

무엇보다 향후 17개 광역시도 차원에서 도입될 자치경찰제에서 소할(所轄) 문제에서 광역시도지사 입장에서 볼 때, 자치경찰에 대한 인사권이 없기 때문에 선호하지 않을 것으로 보여진다. 자치경찰위원회 제도를 도입하는 경우 만의 하나 인사권 관련 여러가지 문제점 발생을 예방하기 위해 공청회를 통해 여러 가지 의견이 나올 것으로 본다. 사실 자치경찰제 도입시 단체장이 인사

권을 갖느냐 갖지 못하느냐에 따라 현재와 같은 제주자치경찰제 모형을 원할 수도 있고 아니면 자치경찰위원회제도를 원할 수도 있을 것으로 보여진다.

4. 국가경찰의 예산을 광역시도 자치경찰로의 포괄적 이양

1) 국가경찰의 재정

2015년 국가경찰예산은 총지출 기준으로 일반회계 9조 2367억 원 및 특별회계 1,665억 원 등 총9조 4,032억 원이었으며 매년 점진적으로 증가 추세를 보여주고 있다.

[표 3] 국가경찰의 2015년 총예산

구분	09	10	11	12	13	14	15
계	72,390	75,036	77,360	80,103	82,784	88,377	94,032
일반회계	70,373	71,417	75,872	78,997	81,761	86,717	92,367
특별회계	2,017	3,619	1,758	1,106	1,023	1,660	1,665
책임운영 기관 특별회계	1,428	1,379	648	631	643	610	674
지역발전 특별회계	320	321	297	270	270	271	192
혁신도시 건설 특별회계	269	1,919	813	205	110	779	799

출처: 경찰청, 「2016 경찰백서」, 2016, p. 411.

2) 우리나라 17개 지방경찰청별 예산의 기 분배

국가경찰의 예산은 이미 17개 지방경찰청 별로 기 분배되어 사용되고 있기 때문에 이미 국가예산으로 짜여져 있는 국가경찰예산을 광역시도별 자치경찰이 그대로 활용하는 방안을 상정해 볼 수 있을 것이다.

현재 우리나라 17개 지방경찰청 단위의 경찰업무는 국가에서 위임된 국가경찰업무만 제외할 경우 대부분이 지방치안업무에 해당된다. 따라서 간단하게 17개 지방경찰청 단위부터 자치경찰화를 시행 하면 국가경찰의 효율성과 안전성이라는 현 치안시스템의 장점을 살리면서 경찰재정이나 경찰인력의 부담을 최소화 할 수 있다는 주장도 나와 있다(이영남, 2017: 49). 즉 국가경찰조직에 배정된 예산이 2017년의 경우 대략 10조 1,100억이 조금 넘는데(신현기, 2017: 94),⁴⁾ 이 예산 중 17개 지방경찰청에 재배정되는 경찰예산을 특별치안교부세로 신설하여 지방의 자치경찰청

으로 배정할 경우 자치경찰예산의 문제는 17개 지방자치단체별로 다른 재정자립도에 영향을 받지 않아도 됨은 물론 자치경찰제 도입의 성공에도 큰 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 그러나 이러한 방법은 1회에 그치고 근본적인 방법으로 국세와 지방세를 재조정하여 광역자치단체가 지방세를 통해 스스로 해결하는 방안을 마련해야 할 것이다.

이러한 주장은 노무현, 이명박, 박근혜 정부에서 자치경찰제를 도입하자는 끝없는 논란에서 핵심선상에 서있던 자치경찰의 재정자립도 문제와 인력충원 문제를 일거에 해결할 수 있는 획기적인 주장으로 평가된다.

3) 「치안특별교부금」을 통한 자치경찰제 예산 확보

위에서 살펴본 바와 같이 향후 광역시도 차원에서 도입될 예정인 자치경찰제 예산 확보는 2017년 기준 10조 1,100억 가량의 국가경찰예산을 재조정하는 방안이 있을 수 있다. 이미 17개 지방경찰청 별로 국가경찰 예산이 재배정되어 있기 때문에 이 예산을 중앙차원에서 이른바「치안특별교부금」⁵⁾으로 변경하여 처리하는 방법을 강구한다면 현재 17개 광역시도자치단체별 재정자립도의 차이로 인해 나타날 수 있는 치안서비스의 차등문제라든가 자치경찰공무원들의 차이가 날 수 있는 경찰의 처우문제를 충분히 극복할 수 있다는 점이다(일요서울, 2017. 7. 28). 이처럼 현재 국가경찰의 재정을 치안특별교부금으로 변경하는 법적 절차가 완성된다면 모든 광역자치단체가 차별 없이 확보된 치안예산의 독립적인 활용이 가능하며 동시에 지방정부로부터 정치적인 중립도 극복할 수 있는 일석이조의 효과도 기대된다.

4) '17년 국가경찰의 예산은 2016년보다 3,046억원(3.1%)이 증액된 10조 1,138억원을 확보하게 되어 1945년 10월 창경 이래 최초로 국유기금을 제외한 일반예산 10조원 시대가 개막 되었다.

5) **특별교부금(特別交付金)**이란 특별한 사유가 발생할 경우에 대비하여 준비해 둔 정부 비상금을 의미하는데 특정 지역에서 재정 수요가 발생하거나 재정 수입이 감소한 경우에 교부하는 것이다. 국가가 지방 재정의 지역 간 균형을 잡기 위하여 지자체에 주는 지방재정교부금의 일종이다.

[표 4] 자치경찰 도입시 예산문제 해결 방안

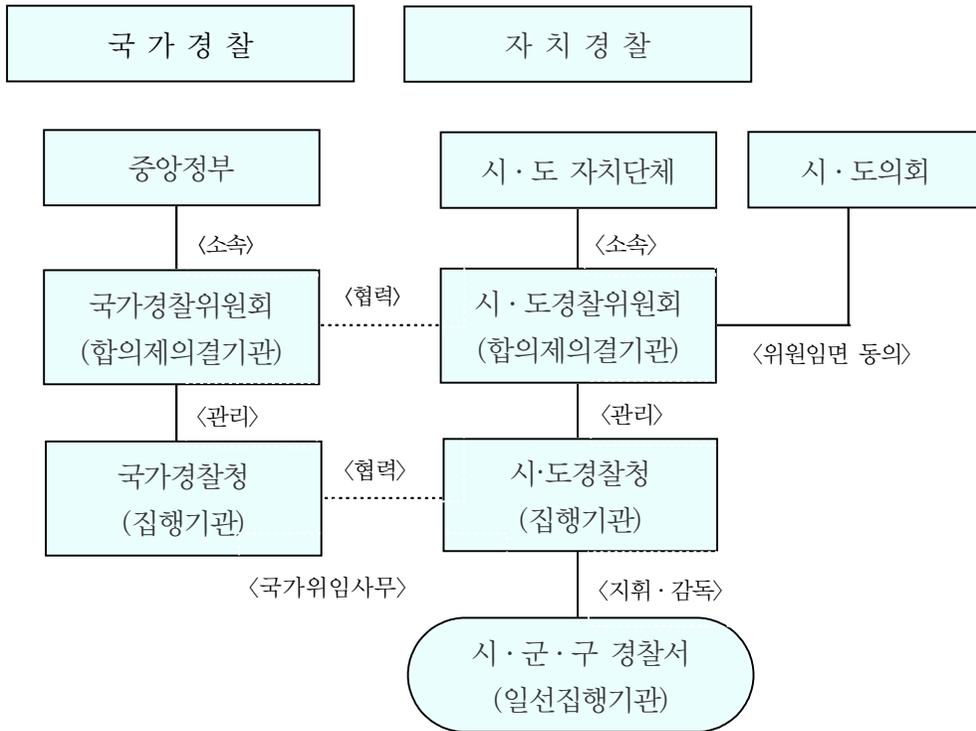
구분	자치경찰 실시를 위한 예산해결 방안	비고
시범실시의 해	국가경찰인력 이관	서울시, 세종시, 제주도, 광역시 1개, 도 1개 <총5곳 선정 예정>
자치경찰 첫해	(가칭) 치안특별교부금으로 실행	첫해에는 국가경찰예산의 이관을 통해 치안특별교부세로 해결
자치경찰 두 번째 해	<국세와 지방세의 세원 재조정> - 국세·지방세 조정을 통해 자치경찰예산을 확보 하는 방안 - 중앙정부가 국세와 지방세 8:2 → 6:4로 재조정 방안	지방세 증액에서 자치경찰세 마련

4) 서울시 자치경찰제 모델(안)

서울시의 경우 국가경찰에서 사무만 넘겨준다면 조직, 인력, 예산의 부족 문제로 인해 광역시도 단위에 적합한 자치경찰제를 시행하기가 녹록치 않은 입장이다. 따라서 국가경찰은 고유의 국가 사무만을 담당하되, 예를들어 서울의 경우 서울지방경찰청이 서울특별시 산하에 그대로 이관되어 광역단위 자치경찰제가 정착되어야 한다는 입장을 강력하게 견지하고 있다. 물론 기존의 지방경찰청에서 수행하던 국가치안업무는 계속해서 위임업무로 수행할 수 있다는 입장이다. 국가경찰도 완전히 이관시키고 나머지는 대부분 지방치안업무이므로 사무 구분도 분명하게 정리되어야 할 것이다.

한편 2005년 사·도지사협의회가 주장했던 모형을 보면 다음과 같다. 서울광역단위 자치경찰제 모델(안)도 이러한 이전의 모형으로 기준을 잡는 것이 바람직하다고 본다.

〈그림 3〉 초창기 시도지사협의회가 주장한 자치경찰제 모형



출처: 전국시·도지사협의회, 「바람직한 자치경찰제에 대하여」, 2005, p. 25.

2005년도에 위와 같은 모델이 전국시도지사협의회로부터 나왔을 때는 노무현 정부에서 이미 기초자치단체 차원에서 자치경찰제를 도입하기로 선언하고 올인하고 있을 때였다. 하지만 이 당시에 위와 같은 모델을 제시했다는 것은 매우 고무적인 일이다. 현재 문재인 정부에서는 광역단위에서 자치경찰제를 도입하겠다는 선언과 함께 본 광역단위 자치경찰 모델로 고려해보는데 있어서 상당히 의미가 있다고 보여진다.

[표 5] 국가경찰과 향후 서울시 자치경찰의 비교

구분	국가경찰	서울시 자치경찰	비고
도입단위	현 국가경찰	시·도 광역자치단체	
조직구조	일원적 집행기관	의결·집행기관 분리	
위원회 성격	심의·의결	심의·의결	
위원구조	경찰위원회	광역시도경찰위원회	
위원 수	7명	9명	
집행기관	경찰청	시·도자치경찰본부, 기초에는 자치경찰대	
자치단체장·의회의 관여	경찰청장 직접	간접적 관여	

한편 경찰청 경찰개혁위원회와 서울시 자치경찰제안의 비교해 보는 것도 의미가 매우 크다고 본다. 위의 양자는 향후 광역단위에서 자치경찰제를 도입하는데 있어서 완전히 참여하게 대립할 것으로 보여진다. 왜냐하면 서울시를 비롯해 17개광역시도는 국가경찰을 자치경찰로 이관하여 수행하는 완전한 의미의 자치경찰제를 추구하는데 반해, 72년의 경찰사를 가진 국가경찰은 기존 대로 그대로 조직을 유지하되 이와는 별도로 광역시도에서 스스로 자치경찰제가 창설되는 것을 선호하고 있다. 국민은 제3자의 입장에서 추가적인 세금을 납부하기를 반대할 가능성이 또한 매우 높을 것으로 인식된다. 이와 같은 의미에서 볼 때, 하나의 절충안이 새롭게 마련되어야 할 것으로 보여진다.

[표 6] 경찰청 경찰개혁위원회와 서울시 자치경찰제안의 비교

제주(현재 시행)	경찰청안(경찰개혁위 발표안)	구분	서울시안(용역안)	시도협안('05년 광역자치안)
<ul style="list-style-type: none"> ◦도지사 소속하에 자치경찰단을 두는 형태 ※ 국가경찰서·파출소 존치 ◦자치경찰은 <ul style="list-style-type: none"> - 집행기관으로 자치경찰단을 둠 ※ 자치경찰단 아래 1관 2과 1대 1센터 - 사군구 단위 하부조직 부재 	<ul style="list-style-type: none"> ◦시·도지사 소속하에 자치경찰본부를 두고, 산하에 시·도 자치경찰대와 시·군·구 자치경찰대를 두는 형태 ※ 국가경찰서·파출소 존치 ◦자치경찰은 <ul style="list-style-type: none"> - 협의제 의결기관으로 시·도경찰위원회를 두고, - 집행기관으로 자치경찰본부와 시·군·구 자치경찰대를 둠 	<ul style="list-style-type: none"> 조직 	<ul style="list-style-type: none"> ◦현행 지방경찰청(하부기관인 경찰서, 파출소, 지구대 등 포함) 전체 이관 - 시민 혼란 방지 등을 위해 현행 지방경찰청 조직체계 그대로를 지방자치단체로 이관 - '정보·보안외사' 등 명백한 국가경찰 사무를 담당하는 조직은 국가경찰 조직에 존치 (국가사무 열거주의) - 정치적중립성 보장 등을 위한 '경찰위원회' 설치 추진(세부역할, 소속 등은 추가 검토 필요) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦시·도지사 소속하에 시·도 경찰청을 두고, 산하에 시·군·구 경찰서를 두는 형태 ※ 국가경찰서·파출소 자치경찰로 통합 ◦자치경찰은 <ul style="list-style-type: none"> - 협의제 의결기관으로 시·도경찰위원회를 두고, - 집행기관으로 시·도지방경찰청 및 시·군·구 경찰서를 둠
<ul style="list-style-type: none"> ◦자치경찰단장 : 도지사가 임명 	<ul style="list-style-type: none"> ◦시·도경찰위원 : 지역의회 동의를 얻어 사도지사가 임명 ※ 임기 : 3년 ◦자치경찰본부장 : 사도경찰위원회 추천(3배수)으로 사도지사가 임명 ※ 임기 2년(1회 연임 가능) ◦시·군·구 자치경찰대장 : 사군구청장의 동의를 받아 자치경찰본부장이 추천해 사도지사가 임명 	<ul style="list-style-type: none"> 인사 	<ul style="list-style-type: none"> ◦시도협안과 동일 - 경찰위원회 위원 : 시의회 동의를 거쳐 시장이 임명 - 지방경찰청장 : 경찰위원회 제청으로 시장이 임명 - 경찰서장 : 지방경찰청장의 제청으로 시장이 임명 	<ul style="list-style-type: none"> ◦시·도경찰위원 : 지역의회 동의를 얻어 사도지사가 임명 ◦시·도경찰청장 : 시·도경찰위원회 제청으로 사도지사가 임명 ◦시·군·구경찰서장 : 시·도경찰청장의 제청으로 사도지사가 임명
<ul style="list-style-type: none"> ◦지방공무원 ◦정원 130명, 현원 125명(초기 국가 인계 38명 포함) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦지방공무원 ◦시·도에서 일괄선발, 초기소요 인력의 상당부분을 국가경찰에서 이체 	<ul style="list-style-type: none"> 신분 (인력) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦지방공무원 - 이관사무, 조직 범위만큼 국가경찰에서 이관 받는 방안(자치경찰을 위한 신규 채용 최소화) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦지방공무원
<ul style="list-style-type: none"> ◦지방경찰 : 생활안전, 지역교통, 지역경비, 특별사법경찰, 즉결심판 청구 	<ul style="list-style-type: none"> ◦국가경찰 : 수사, 정보, 외사, 보안 등 ◦지방경찰 : 생활관련 치안, 지역교통, 지역경비 ※ 특히 학교폭력·성폭력·가정폭력 범죄와 	<ul style="list-style-type: none"> 사무 (기능) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦원칙적으로 자치경찰로 모든 사무 이관(현행 국가경찰 조직에서 국가에 꼭 필요한 사무만 남기는 방안) - 국가경찰 : '정보·보안외사' 담당(열거주의) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦국가경찰 : 수사, 정보, 외사, 보안 등 ◦지방경찰 : 방법,

<p>◦국가경찰 사무분담율 대비</p> <ul style="list-style-type: none"> - 교통: 주요도심지 순찰, 4.5% 교통법규 지도, 1.2% 축제·문화행사, 단독 - 관광: 관광지 순찰 13.7% 관광사범 단속 51% - 특사경 : 22개 분야 69개 법률 <p>◦음주운전 조사권, 도로교통법 단속권한외 수사권 불인정, 기초적인 비권력적 경찰작용</p>	<p>공무집행방해, 음주운전, 강력범죄가 의심되지 않는 실종, 동물안전관리 등 수사권 부여 / 도로교통법 위반 등 통고처분 및 즉결심판 청구권 부여</p> <p>※ 현재의 특별사법 경찰, 자치경찰에 통합 운영</p>	<p>- 자치경찰: 국가경찰 사무의 모든 사무 담당</p> <p>※ 생활안전, 여성·청소년, (모든) 수사, 교통, 경비, 경찰서, 지구대(파출소) 등 포함</p> <p>※ 현행 특별사법경찰 사무는 자치경찰에 포함</p> <p>- 공통사무: 감사, 홍보, 정보화 장비 운영</p> <p>- 현행 국가경찰 부속기관(경찰병원 등)은 자치경찰 도입 과정에서 협의 필요</p>	<p>교통, 일반수사</p> <p>경비,</p>
<p>◦기초적인 치안서비스 외 대부분 국가경찰이 수행</p>	<p>자치경찰이 원칙 수행하되, 필요한 경우 국가·자치경찰간 업무협약을 통해 조정</p>	<p>광역 치안 수요</p> <p>◦자치경찰이 원칙적으로 수행</p> <ul style="list-style-type: none"> - 단, 시도를 넘나드는 광역수사업무 등은 국가경찰과 자치경찰간 협의 필요 	<p>◦사도경찰청에서 직접 집행</p>
<p>◦예산 : 국비 38억 / 도비 68억</p>	<p>◦초기에 국가경찰에서 이관되는 인력과 필요 일부 장비 국가 부담</p> <p>◦국가경찰 건물(지구대·파출소 등)에 대해 자치경찰과 공동활용 검토</p>	<p>재정부담</p> <p>◦국세와 지방세 세원 조정과 연계 검토 필요</p> <ul style="list-style-type: none"> - 조정전까지는 현 경찰예산의 일정비율(80%) 수준으로 국가에서 지원하도록 제도화 <p>◦사무(조직) 이관 범위만큼 국가경찰 건물장비도 이관받는 것을 원칙으로 정함</p>	<p>◦현 경찰예산의 일정비율(80%) 수준으로 국가에서 지원하도록 제도화</p>

IV. 경찰청 경찰개혁위원회 권고안

경찰청 경찰개혁위원회는 영남, 호남, 충청, 수도권 국가경찰들과 간담회를 통해 의견을 수렴하고 서울시가 실시한 자치경찰제 도입을 위한 여론조사를 반영했다고 한다. 그러나 국민, 시민, 주민의 의견은 완전히 배제된 채 권고안을 마련하였고, 향후 이에 대해 향후 국가경찰과 자치경찰의 세부적인 사무범위, 국가의 재정부담, 범위 등을 추가적으로 검토한다고 밝히고 있다. 이어서 시도지사협의회, 시군구청장협의회, 학계 등과 협의를 통해 관련 권고 내용들을 보완해 나가기로 했다.

- ▶ 지방분권이념 구현, 주민밀착형 치안서비스 제공을 위해 「**광역단위 자치경찰제**」 도입
 - ※ △조속한 법령 제·개정 △수사구조개혁 선행 필요 △시범실시(5개 시도) 후 시행
- ▶ (조직) 전국 시·도에 '자치경찰본부'와 심의·의결기구인 '시·도 자치경찰위원회' 설치, 시·군·구에 '시·군·구 자치경찰대' 운영

- ▶ **(사무)** 보안·외사 등의 국가사무를 제외한 전체 경찰사무 중 생활안전·교통·경비 등 생활치안 영역 사무 및 특별사법경찰 사무와 권한(자치경찰에 대한 공무집행방해사건·직무과정에서 단속한 음주운전사건 및 주민의 기초적인 사회관계 형성과정과 밀접하게 관련된 범죄인 학교폭력·가정폭력·성폭력 사건에 대한 수사권 포함)을 자치경찰에게 부여
- ▶ **(인사)** 일반적으로 시·도지사가 인사권을 보유, 다만 자치경찰본부장은 시·도 자치경찰위원회가 공모를 통해 3배수를 선발한 후 시·도지사에게 추천하면, 시·도지사가 후보자 중에서 1인을 임명
- ▶ **(인력)** 시·도에서 자치경찰을 일괄 선발하여, 시·도나 산하 시·군·구에서 운용
- ▶ **(재정)** 지방자치단체 재정부담 완화를 위해 출범 시 예산지원 및 국가경찰건물 공동자원 활용 검토
- ▶ **(업무협력)** △신속한 112 처리를 위한 국가·자치경찰 무선통신망·전산망 공동 활용 △합동단속·합동수사 △시·도 의회에 지방경찰청장을 출석시켜 치안 현안 관련 질의·응답
- ▶ **(정치적 중립성 확보)** △자치경찰본부장 후보자를 시·도 자치경찰위원회가 공모 후 시·도지사에게 추천 △시·도 자치경찰위원회를 시·도지사, 시·도 의회 등의 추천 인사로 구성

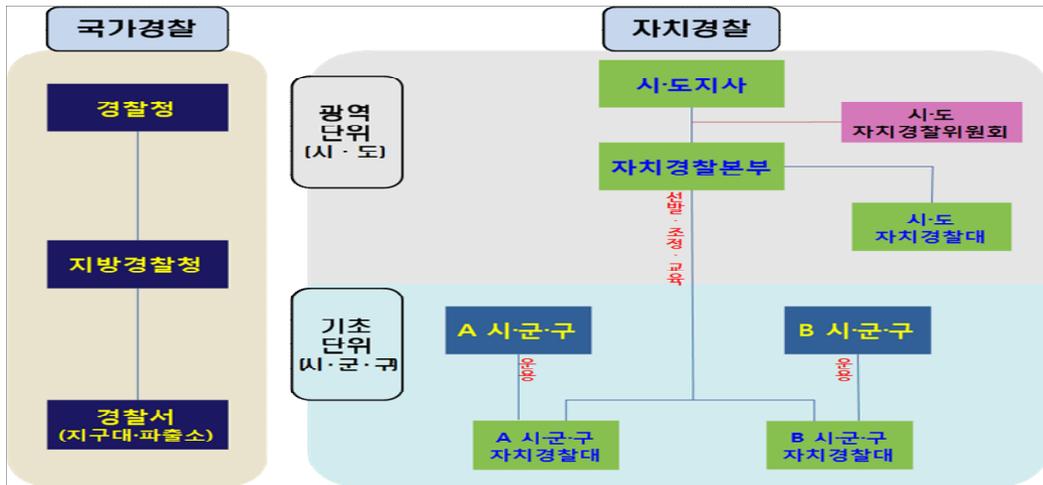
출처: 경찰청 경찰개혁위원회 권고(안)/ 2017. 11. 7.

1. 경찰청 경찰개혁위원회의 자치경찰제 조직도(안)

2017년 11월 7일 경찰청 경찰개혁위원회는 다음 그림에서 보는 바와 같이 전국 사도에 자치경찰 조직을 신설하되, 시·군·구와의 연계성을 강화하도록 한다는 권고안을 제시했다.

본 조직도를 보면 이는 자치경찰제 이원화(안)로서 72년 동안 유지되어 나온 국가경찰제를 그대로 놔둔 채, 완전히 별도로 광역시도에 자치경찰제를 새로이 도입하는 모델이다. 특히 2006년 7월 시행된 제주자치경찰제 모델에다가 몇 가지 수사권만 새로이 부여한 것으로 모양 바꾸기에 불과한 것으로 이해된다.

<그림 4> 경찰개혁위원회가 제시한 자치경찰제 조직도(안)



출처: 경찰청 경찰개혁위원회(2017. 11. 7).

2. 수사권한에 관한 분석

권고안에 따르면 지방치안의 고유 업무를 다루고 있는 지구대·파출소 까지 그대로 놔둔채, 별개의 자치경찰제가 광역시도에 새로이 설치되는 것이다. 조직, 인력, 예산에 관한 구체적인 논의가 향후 풀어야 할 주요 테마로 남아있다.

한편 수사권과 관련해 살펴보면 다음과 같다.

자치 경찰에게는 다음과 같은 업무와 수사권을 권고했는데 주요 예방·단속·위험방지·공공질서 유지 관련 생안·교통·경비 사무 및 지방 전문행정과 관련된 특별사법경찰 사무 등이다. 수사권과 관련해서는 다음의 사항들이다. 즉

- 학교폭력·가정폭력·성폭력 범죄 등 주민의 기초적인 사회관계 형성과정과 밀접히 관련된 일반범죄 및 공무집행방해·음주운전 사건에 대한 수사권

- 강력범죄가 의심되지 않는 실종자·미귀가자에 대한 수사권

- '반려견 사건' 등 동물 안전 관리와 관련된 수사업무(동물보호법)

- '도로교통법' 또는 '경범죄처벌법' 위반에 따른 통고처분 불이행자 등에 대한 즉결심판 청구

사무 권한 등을 새롭게 제시했다.

물론 정보·보안·외사·강력범죄와 같은 국가 사무 및 전국적·통일적 처리를 필요로 하거나 고도의 전문성으로 자치 경찰이 수행 곤란한 사무는 제외함으로써 고유국가경찰사무는 기존대로 유지한다는 것이다.

V. 결론

지난 11년 동안 제주자치경찰제는 국민과 학계로부터 무늬만 경찰이라는 비판이 끊이지 않았다. 경찰은 경찰권을 수행해야 하며, 이를 위해서는 수사권을 반드시 유지 및 행사해야 한다는 차원에서 볼 때, 제주자치경찰은 경찰이라고 이해되기 어려웠다.

그동안 학계에서는 자치경찰제를 도입하되 제주자치경찰제처럼만 안하면 된다는 자조 섞인 논의들도 적지 않았다. 목하 경찰청 개혁위원회가 제시한 자치경찰제 모델은 지방치안업무를 지방자치단체에 제대로 돌려주지 못하고 몇 개의 업무에 한정해 수사권한을 주는데 그침으로서 여전히 허약한 이전의 제주자치경찰제를 모델을 크게 벗어나지 못하고 있다.

국가경찰이 맡아야 할 고유 경찰권한이 있고, 반면 자치경찰이 수행해야 할 고유경찰권이 있으며, 이러한 지방분권 정신과 경찰이념 차원에서 볼 때, 이번 경찰청 경찰개혁위원회(안)은 국가경찰제를 그대로 유지한 채, 여전히 고유지방치안업무(지역경찰인 지구대/파출소)를 국민, 시민, 주민에게 돌려주지 않으려고 노력했다는 비판에 직면할 것으로 평가된다.

<참고문헌>

- 경찰청, 「2016 경찰백서」 2016, p. 411.
- 경찰청 경찰개혁위원회 권고안(2017. 11. 7).
- 뉴시스 1, 2017. 8. 17.
- 박성수, 자치경찰제의 의미와 중요성, 「지방행정」, 10월호(2017).
- 신현기 외, 「비교경찰제도론」, 파주: 법문사, 2015, p. 133.
- 유기준, 유기준 의원의 자치경찰제(안).
- 이영남, 자치경찰제도의 도입방향과 모델, 서울특별시, 시민과 함께하는 바람직한 자치경찰제 방향 모색 포럼(2017. 7. 21).
- 일요서울, 2017. 7. 28
- 서울특별시, 서울시 자치경찰제 기본원칙(2017).
- 한국정책학회(신현기·이상열·남재성·양재열), 서울시 특별사법경찰 10년, 자치경찰제로의 전환을 위한 발전방안 연구, 연구용역미발표 보고서, 2017.
- 전국시·도지사협의회, 「바람직한 자치경찰제에 대하여」, 2005, p. 25.
- 최응렬, 바람직한 자치경찰제도 도입방안, 「지방행정」, 10월호(2017).

03

토론문

자치경찰제도 쟁점 및 과제와 관련한 토론문

김원중(청주대학교 법학과)

1. 들어가며

새로운 정부가 들어온 지 6개월의 시간이 흘러가면서 서서히 자치경찰에 관한 논의가 대두되고 있다. 자치경찰 실시에 관한 발표는 매 정부마다 나오는 단골 메뉴라 할 수 있다. 그만큼 자치경찰은 우리 국민 모두에 관심사이며, 지방분권과 지방자치를 발전시키며 지역주민의 치안확보에 밀접한 관련이 있기 때문이다.

지방자치가 실시되어 온지 26년의 시간이 흘러가고 우리 사회에도 이제 어느덧 지방자치가 서서히 자리 잡고 있다. 지방자치에 대한 찬반 논의는 항상 있어 왔으나 지방자치를 실시한 이후와 지방자치 이전을 비교하면 지방자치 실시 이후가 지역발전을 앞당겼다고 부정할 수 없을 것이다. 지방자치는 권력을 집중에서 분권이라는 형태로 중앙에 있는 권한을 지방에 부여하면서 지역 스스로 자주적인 의사에 의해 결정하여 처리하도록 하고 있는 것이다.

지방자치가 고유권이냐 아니면 전래권이냐를 벗어나서 지방자치는 우리 헌법의 기본적 이념과 제도에서 비롯되었다. 지방자치에는 자치권이 존재하며, 자치권의 범위에 자치경찰이 포함되어 있다. 지방자치에서 자치경찰을 제외할 경우 이는 불완전한 지방자치라 할 수 있다. 지방자치의 주민복리에 관한 사무는 적극적인 행정사무뿐 아니라 소극적인 행정사무인 경찰개념까지 포함하고 있다. 현행 우리 법제에서는 과거 행정경찰과 사법경찰을 구분하였으나, 현실적으로 현행 법체계에서 이를 구분하지 않고 사용하고 있다. 즉 행정경찰과 사법경찰의 개념은 이제 법이론적이고 학문적인 범위에 한정되어 사용하고 있다고 볼 수 있다.

따라서 경찰이라고 하는 것은 그것이 사회의 안녕과 질서유지 그리고 범죄예방과 단속이라는 치안활동을 모두 포함하는 사회적이고 역사적 개념으로 자리잡고 있다. 이에 따라 지방자치에는 지역주민의 안전을 위한 치안활동이 포함되어 있으며, 지방자치단체는 이러한 치안활동을 자치권이라는 권한에서 가지고 있다.

지방자치라고 하는 것은 가장 작은 단위의 지역단체 즉 법인격을 가지는 단체에서 이를 처리하는 것으로 자치경찰 또한 이러한 법인격체를 가지고 있는 단체에서 실시하는 것

이 지방자치의 본연의 취지에 부합한다. 따라서 지방자치는 선택의 문제가 아니라 당연히 실시되어야 하는 필연적인 결과라 볼 수 있다.

그러나 향후 지방자치에 따른 자치경찰을 어떻게 입법적으로 해결하여 선택하는 가는 입법자의 의지에 달렸고, 입법형성의 자유라 할 수 있다. 입법자의 결정에 의해 자치경찰을 실시할 경우에도 자치경찰은 가장 작은 단위 그리고 선택이 아니라 지역민에게 공공재로서 제공하는 역할에 따른 제도로 실시가 되어야 한다.

2. 문재인 정부의 광역단위 자치경찰제에 관하여

자치경찰제도 도입에 관한 현 정부의 광역단위에 대한 비판에 대하여 그 견해에 찬성하는 바이다. 발표 논문에서 성공적 자치경찰제 도입·실현을 위한 과제로 광역자치경찰제도에 대하여 문제점을 분석하고 이를 해결하기 위한 논리를 전개하고 있다.

현실적으로 치안에 관한 내용을 포함하여 자치경찰(안)에 대한 문제점을 검토하여 개선안을 제시한 것으로 매우 유용한 연구 발표논문이다.

검토해 볼 것으로는

첫째, 자치경찰에 대한 문재인 정부의 자치경찰(안)에 대한 문제점에 대한 구체적인 분석으로 매우 유용한 바, 자치경찰에 관한 발표자의 개선안을 제시할 때 기초자치단체에 대한 자치경찰을 함께 비교하여 제시하면 더 좋을 것으로 보인다. 광역단위의 자치경찰이 과연 헌법상의 지방자치와 풀뿌리 민주주의에 부합하는가에 대하여는 의문이다. 광역단위의 자치경찰에서 기초에서는 광역단위의 하부조직으로 이를 이해하고 설계하는 것이 과연 우리 법제상의 지방자치와 지방자치의 이념에 부합하는가에 대하여 고려해 볼 필요가 있다.

둘째, 결론부분에서 현 국가경찰을 17개 광역단위로 분할하여 광역단위의 자치경찰제도를 채택하여야 한다고 보고 있는 바, 이러한 광역단위의 자치경찰과 현행 국가경찰의 차이점을 가질 수 있는 가이다. 현재 연방제 형태의 지방분권을 주장하고 있으나, 연방제의 경우는 하나의 국가적 특성을 가지고 있으나, 우리의 경우 지역적 특색은 역사적으로 가지고 있지, 이를 국가적 성격으로 가지고 있다고 보여지지는 않는다. 따라서 우리 나라의 역사적·문화적 특성에서 과연 연방적 성격의 지방분권이 타당한 가는 의문이다.

우리 현실에 부합하는 자치경찰이 무엇인 가는 매우 어려운 문제라 할 수 있다. 자치경찰에 대한 접근을 시도하기 위해서는 우리 사회에서 요구하고 있는 지방자치와 지방자치가 과연 어디에서 근거하여 오고 있으며, 그 근원에서 발생하는 제도가 무엇인가에 대한 철저한 검토가 있어야 할 것이다.

자치경찰은 지역주민의 복리와 지역의 치안을 확보하는 것을 가장 궁극적인 목적으로

하므로 이에 따라 자치경찰의 조직과 권한 등을 설계할 필요가 있다.

3. 서울시 자치경찰제 도입을 위한 원칙과 방향 및 바람직한 모델에 관하여

서울시 자치경찰시민회의에서 결정된 자치경찰 기본원칙에 대한 소개를 통하여 서울시의 바람직한 모델을 제시한 연구 발표로 매우 신선한 느낌을 가지는 연구이다.

검토해 볼 것으로

첫째, 국가경찰 사무의 광역시도 자치경찰로의 이양으로 광역자치단체에서 기초자치단체로 확대하는 것이 바람직하다고 보고 있어, 광역을 우선적으로 하고 향후 기초자치단체로 범위를 넓힌다고 하여, 광역 우선적 자치경찰을 주장하고 있다. 본 연구발표에서 자치경찰 고유사무로 “생활안전, 방범, 지역경비, 교통 등”으로 구분하고 있는 바, 이러한 생활안전과 관련한 사무는 오히려 광역이 아니라 기초 즉 가장가까이 있는 지방자치단체가 이를 담당하는 것이 타당한 것이 아닌 지 의문이다. 지방자치는 풀뿌리 민주주의를 기본적인 토대로 하고 있어, 가장 작은 단위에서 자치사무를 수행하여 지역주민의 안전을 확보하는데 있다고 본다.

둘째, 국가경찰조직과 인력을 광역 지방자치단체 자치경찰조직으로 이양하여야 한다고 보고 있다. 광역단위의 자치경찰조직으로 국가경찰의 조직과 인력을 이양한다고 할 경우 기초지방자치단체의 자치권에 반하는 결과를 발생시키게 된다. 지방자치에는 자치권을 가지고 있고, 이 자치권에 의해 지방자치단체는 자주적의 의사결정권을 가지고 있다. 그럼에도 기초지방자치단체에 자치경찰제도를 설치하고 광역단위로 자치경찰을 둘 경우 헌법의 지방자치와 「지방자치법」의 자치에 부합할 것인가는 의문이다. 만약 입법에 의해 기초지방자치단체를 모두 없애고 광역단위의 지방자치단체만을 구성할 경우는 입법형성의 자유로 가능할 수 있을지 모르나, 이 경우에도 헌법에서 추구하고 있는 지방자치의 본연의 취지에 부합할 수 있는 가는 의문이다.

4. 맺으며

서울시의 자치경찰제 기본원칙은 서울시의 광역중심의 자치경찰을 중심으로 이를 전개하고 있다. 자치경찰제는 지방자치의 자치고권에 의해 발생하는 것으로 지방자치는 가장 낮은 단계의 법인격체에서 시행하는 것이 헌법상의 지방자치에 부합한다.

따라서 지방자치에 따른 자치경찰이 실시되는 제도를 어떻게 설계할 것인가는 입법자의 입법형성의 자유에 의한다. 입법자가 입법형성자유에 의할 지라도 헌법이 추구하고 있는 지방자치의 본연의 취지에 부합되게 자치경찰제도를 시행하여야 한다. 그렇지 않은 경우 헌법상의 지방자치 본질을 훼손하게 되어 위헌법률 심판 또는 헌법소원 심판이 제기되어 오히려 사회적 혼란만을 가중시킬 수 있다.

그러므로 자치경찰은

첫째, 지역민의 치안서비스라는 관점에서 접근하여야 하며,

둘째, 광역자치단체와 기초지방자치단체가 상호 조화로운 관계에서 이를 제도화 할 필요가 있으며,

셋째, 자치경찰은 지방정치인의 간섭에서 벗어나 독립적인 지위에서 치안업무를 수행할 수 있도록 조직되어야 한다.

자치경찰이 누구를 위한 것인가를 마지막으로 고민하여야 한다.....

자치경찰제도 쟁점 및 과제 토론문

최천근(한성대학교 행정학과)

세계 선진경찰은 각기 다른 역사적 배경과 문화적 환경, 그리고 지방분권에 대한 믿음 속에서 다른 형태의 경찰제도를 만들어 발전시켜 왔다. 우리는 1894년 갑오경장을 거치면서 일본식 경찰제도를 본따서 “경무청”이라는 이름으로 근대경찰을 시작한 이후 120여년이 지난 오늘에 이르기까지 국가경찰체제를 유지하고 있다. 국가경찰체제는 태생적 한계에도 불구하고, 인권유린의 역사를 뒤로 하면서 민주화와 전문화의 과정을 거쳐 어엿한 선진경찰의 반열에 올랐다. 이러한 한국경찰의 발전은 “우리가 안전하게 밤길을 걸을 수 있는” 안전한 사회를 이끄는 데 큰 역할을 하였다.

하지만, 세계의 경찰이 새롭게 변신하면서 제도를 혁신해나가는 것과 같이, 우리가 오랫동안 유지해온 국가경찰제도도 변화가 필요한 시점임에는 틀림없다. 그런데, 이러한 변화는 결국 경찰집행권에 대한 지배구조를 어떻게 변화시키느냐의 문제로 귀결된다. 치안서비스의 제공이라는 공권력의 행사에 대한 최종 통제권한을 누가 갖는 것이 좋으냐의 문제이다.

영국은 2011년 경찰대혁 및 사회책임법을 제정하여 잉글랜드 지역 42개 지방경찰청에서 직접선거를 통하여 지역치안위원장을 선출하도록 하고, 지역치안위원장에게 지방경찰청장을 고용하고 해고할 수 있는 권한을 부여하였다. 이러한 영국의 경찰개혁은 지방분권화를 강화하는 것으로, 중앙정부가 지방경찰의 역할을 침해하였던 것을 바로잡기 위한 것으로, 지역사회의 목소리가 지방경찰의 운영에 적극적으로 반영하도록 설계하였던 것이다. 하지만, 이러한 영국의 변화의 바람과는 반대로, 오히려 자치경찰체제에서 국가경찰체제로 옮겨가는 국가도 있는데 네델란드, 노르웨이, 스코틀랜드 등이 여기에 포함된다(Fyfe and Tops, 2014).

미국 대부분의 도시에서는 지방자치단체의 장이 직접 지방경찰의 장을 임명하고 있고, 일부 큰 도시에서는 지방경찰의 장을 매 4년마다 선거로 선출하여, 지방경찰 운영의 총괄적 책임을 지우고, 선거에 의해 평가받도록 제도를 설계하기도 한다.

또한 일본에서는 국무대신과 위원 5명으로 구성된 합의체 조직인 국가공안위원회가 국가경찰의 운영에 대한 대강의 방침을 정하고 국가경찰을 관리하고, 국가경찰은 도도부현 경찰에 여러 가지 방법으로 실질적인 관여를

하고 있다. 그 방법으로는 국가사무에 대해 경찰청장이 도도부현 경찰을 지휘감독하고, 도도부현 경찰의 고위급경찰관은 국가공무원으로 국가공안위원회가 임면하며, 도도부현 경찰에 필요한 경비 중 일정부분을 국가가 지출하고, 국가공안위원회가 규칙을 정해 실무상의 기준을 정하고, 도도부현 경찰의 내부 조직과 경찰과 정수에 관한 기준을 국가가 정하고 있다.

이처럼 각각의 경찰제도의 변화를 통해 알 수 있는 시사점은, 경찰제도의 변화는 어떤 주의나 주장, 이념, 명분, 방향, 흐름이라는 명분의 문제가 아니라, 그 자체가 갖고 있는 지배구조의 변화에 주목하여 변화의 소망성과 실현가능성을 가늠해보아야 한다.

지금 국가경찰체제는 대통령이 임명한 경찰청장이 국가의 모든 치안서비스에 대해 책임지고 일을 하는 구조이다. 치안서비스에 문제가 발생하면, 그 문제의 대소에 따라 경찰서장, 지방경찰청장, 나아가 경찰청장을 문책하면 된다. 더 큰 문제가 발생한다면 정치적으로 대통령과 여당이 부담을 갖게 될 것이다. 이러한 구조에서 대통령이 권력기관을 이용하듯이 경찰권을 정파의 이익에 활용할 수 있는 우려가 있다.

김대중 정부이후 꾸준히 논의되어 왔던 자치경찰제도의 본질은, 경찰권에 대한 통제 권한(또는 책임)을 대통령에게서 벗겨 다른 주체에게 맡기는 경찰권에 대한 지배구조의 변화를 초래하는 것이다. 통제권한을 시도지사에게 맡길 것인가? 시군구청장에게 맡길 것인가? 아니면, 대통령에게 경찰권에 대한 통제 권한을 갖도록 남겨두되, 시도지사나 시군구청장에게 지역에서 잘 할 수 있는 부분에 대해 일부의 치안서비스를 제공할 수 있는 여지를 남겨줄 것인가의 문제이다.

시도지사에게 경찰권에 대한 통제를 맡기는 방식이 있는데, 이러한 방식의 일례는 연방제 국가에서 나타난다. 독일이 그러하다. 시도에 연방제에 버금가는 권한이 부여된다면 가능한 일이라고 하겠다. 영국식의 형태도 있다. 시도지사가 직접 경찰권을 통제하는 것이 아니라, 시민이 투표로 뽑은 지역치안위원장이 그 역할을 수행하되, 지방경찰청장의 임면과 치안행정의 우선순위를 정하는 정도에 그친다. 일본과 같이 형태만 도도부현에 속하는 방식도 있다. 일본경찰은 자치경찰에 대해 국가경찰의 인사권에 근거한 지휘통솔을 통해 국가경찰의 관여가 지대하다는 특징이 있다.

시군구청장에게 맡기는 방식도 있다. 미국의 도시에서 찾아볼 수 있다. 선거에 의해 선출된 지방자치단체장이 경찰서장을 직접 임명하거나, 경찰서장 후보자와 러닝메이트로 선거에 나서거나 하는 방식이다.

마지막으로, 경찰권에 대한 책임을 국가가 그대로 갖고 있되, 국가가

세밀하게 관심을 가질 수 없는, 지역의 치안수요를 제대로 반영하기 곤란한, 그리고 지방자치단체에서 더욱 잘 할 수 있는 부분에 한정하여 치안서비스를 제공하는 방식이다. 이것은 스페인, 이탈리아의 경우에서 찾아볼 수 있다. 스페인의 경우, 국가경찰을 근간으로 유지하면서 자치경찰은 보완적인 경찰업무를 수행한다. 자치경찰의 조직은 기초단위 자치단체에 자치경찰대를 직속기관으로 설치하되, 주민의 참여기구를 운영한다. 자치경찰의 인사에 있어서 자치단체장이 자치경찰대장을 임명한다. 자치경찰의 사무는 지역 생활안전, 지역교통, 지역경비 사무와 특별사법경찰사무를 수행한다.

필자는 다음과 같은 주장을 한다. 이번 자치경찰제도의 도입 방안을 마련함에 있어서 어떤 모형을 미리 염두에 두고 그것을 따라가는 것은 굉장히 정치적으로 흐를 수 있다는 점에서 상당한 우려를 표하고자 한다. 주의나 주장이 중요한 것이 아니다. 우리는 경찰의 지배구조의 변화와 그 변화 속에서 일해야 하는 경찰공무원의 의식과 인센티브 구조가 어떻게 변화할 것인지, 그리고 지역주민에게는 결국 어떠한 변화가 초래될 것인지를 큰 그림에서 파악할 필요가 있다. 특히, 소방공무원의 국가직 전환이 제기하는 시사점을 음미할 필요가 있다. 소방서비스는 그야말로 지방사무이고, 지역적 사무임에도, 그곳에서 근무하는 소방공무원을 광역자치단체 지방공무원에서 다시 국가직으로 되돌리겠다고 하는 것은, 국가경찰공무원을 광역자치단체 지방공무원으로 전환하겠다는 지금의 자치경찰제도 도입 논의와는 정반대의 방향이 아닌지, 국가직 전환의 논의가 어디에서 출발했는지를 되짚어볼 필요가 있다.

이러한 점에서 새로운 정부가 도입하려고 하는 자치경찰제도의 설계는 어떤 모형을 미리 염두에 두지 않고, 자치경찰이 수행하여야 하고 잘 할 수 있는 사무가 무엇인지에 대해 먼저 깊이 있게 고민하는 것에서 출발하여야 한다. 자치경찰이 수행해야 하고 잘 할 수 있는 사무를 먼저 선정하게 되면, 그에 맞게 자치경찰의 조직과 인력, 예산을 추산하게 되고, 최종적으로 자치경찰제도의 모형을 도출할 수 있을 것이다. 주의주장과 모형에 매몰되게 되면 선진외국 사례를 무비판적으로 수용할 수 있다는 비판을 받을 소지가 크다. 일본식이든 미국식이든 영국식이든 그 나라의 지방분권의 역사와 맥락을 무시할 수 없기 때문이다. 또한, 네델란드, 노르웨이, 스코틀랜드와 같이 자치경찰체제에서 국가경찰체제로 되돌아가는 국가도 있다는 점을 명심할 필요가 있다.

마지막으로, 어떤 사실에 대한 설명을 할 때, 논리적으로 가장 단순한 것이 진실일 가능성이 높다는 오컴의 면도날(Occam's razor) 원칙을 제도

설계과정에서도 생각할 필요가 있다. 지나치게 복잡한 제도는 뭔가 문제를 많이 내포하고 있을 가능성이 높다. 지금 제시되고 있는 여러 가지 안들은 지나치게 복잡하다. 전문가가 보기에다 복잡하고 이해하기 어려운데(특히, 경찰책임자에 대한 임명권을 보면 더욱 그러하다), 일반시민들은 얼마나 복잡하고 이해하기 어려울지 생각해본다. 그럴수록 기본으로 돌아가서 단순하게 생각하는 것이 필요하다. 현재 국가경찰의 문제는 무엇인지, 문제가 있어서 개선이 필요하다면 어떻게 하는 것이 바람직한 것인지, 개선의 방향이 시민들에게 어떤 영향을 미칠 것인지, 개선이 개악이 되는 것은 아닌지 하는 본질적 질문이 필요할 때이다.

경찰개혁위원회의 자치경찰 모델에 대한 비판적 분석

이영남(관동대학교 경찰행정학과, 한국자치경찰학회 회장)

1. 경찰개혁위원회의 자치경찰모델의 개요

1) 국가-자치경찰 이원화

- ▶ 국가경찰: 현행유지
- ▶ 자치경찰: - 생활안전, 교통, 경비 등 생활치안 영역사무
 - 특별사범경찰 사무
 - 일부 수사권: 음주운전사건, 학교폭력, 가정폭력, 성폭력 사건 관련
납치, 실종자·미귀가자(강력범죄 의심되지 않는)
 - ※구체적 수사범위는 국가경찰과 자치경찰의 업무협약
 - 반려견 사건 관련 동물 안전관리관련

⇒ 국가경찰과 자치경찰이 공존

2) 조직

- ▶ 전국 광역자치단체 시·도지사 하에 시·도 자치경찰위원회를 두고 자치경찰 본부, 시·도 자치경찰대, 시·군·구에 자치경찰대를 두는 안이다.

3) 인사

- ▶ 특정직 지방공무원 신분
 - 자치본부장: 가. 계급: 자치치안감 또는 자치경무관급
 - 나. 임용방법: 자치경찰 내부에서 임용하거나 개방적으로 임용가능, 시도자치경찰위원회에서 공모를 통해 3배수 후보자를 추천하고 그중에서 시도지사가 임명
 - 다. 임기 및 연임: 임기는 2년, 1회에 한하여 연임가능
 - 자치경찰대장: 자치총경급
 - 가. 자치경찰본부장이 시군구청장의 동의를 받아 시도지사에게 후보자를 추천하면 시도지사가 임명

- ▶ 근속 문제: 자치경찰이 국가경찰에 비해 분리하거나 차별을 받지 않도록 국가경찰에서 가이드라인을 마련

4) 재정

- ▶ 출범초기: 국가경찰에 이관되는 인력과 필요한 장비에 대한 재정부담은 국가부담
- ▶ 운영과정: 지역 간 균형적인 치안서비스를 위해서는 국가재정이 투입가능

5) 지구대·파출소·치안센터

- ▶ 국가경찰과 자치경찰의 공동활용 가능성

2. 경찰개혁위원회의 자치경찰모델의 비판적 분석

1) 국가-자치경찰 이원화

- ▶ 제주자치경찰형식의 전국 확대방안으로 평가한다는 황문규교수님의 의견에 전적으로 동감한다.
- ▶ 10년 동안 제주도의 자치경찰제도를 실시한 결과 많은 문제점이 나타난 것을 알면서도 이 안으로 가야한다고 주장하는 이유를 국민들은 납득하지 못할 것이다.
- ▶ 만약 자치경찰제도가 이 안으로 정립된다면 현재 국가경찰제도가 어차피 존재하는 만큼 자치경찰제도를 실시하지 않은 것이 더 낫다고 하겠다. 왜냐하면 웬만한 제주자치경찰의 기능은 현재 자치단체의 특별사법경찰이 담당하는 것과 별반 다른 것이 없으며, 중첩되는 기능의 조직을 새로 만듬으로 인하여 국가적인 차원에서 예산의 낭비이며, 자치단체 예산에 부담감이 가중될 것이다. 곧 이것은 주민의 세금부담의 증가로도 이어질 것이기 분명하기 때문이다.
- ▶ 제주형의 비판받는 부분을 희석하느라 다소 작은 부분의 생활안전분야 및 음주단속권, 일부 독자적인 수사권을 부여한다고 하고 애매모호한 표현으로 수사권을 일부 이양가능하다고 언급하고 있으나 실제상황에는 수사인력과 시설 및 장비가 전문화 되지 않는 상황에서는 수사권이 일부 이관된다고 하더라도 제대로 된 수사권 행사가 불가능하다고 보아야 할 것이다.
- ▶ 즉, 수사전문인력, 과학수사에 대한 모든 노하우, 시설, 장비 등이 모두 이관되지 않으면 사실상 수사권이 주어진다고 해도 자치경찰이 수사권을 제대로 사용하지 못하기 때문에 일부이양은 문제가 있으며 전체를 이양해야 한다고 주장한다.
- ▶ 대안: 현재 경찰기능을 국가치안에 통일이 필요한 기능과 분야, 국제적이고 국가적인 테러와 보안과 관련된 업무 및 광역수사와 관련된 기능과 분야, 기타 필요한 기능 등은 국가경찰이 담당하고 일반적인 경찰기능은 모두 광역단체의 자치경찰이 수행하면 이러한 문제는 자연스럽게 해결될 것이다.

2) 조직

- ▶ 극소수 일부 자치경찰권을 수행하는 것을 감독·통제하기 위해 자치경찰위원회를 조직해서 운영하는 것은 지방치안을 담당하는 공용같이 거대한 지방치안 조직은 시민이 감독·통제를 못하는 상황에서 다소 코메디 같은 조직안이라고 하겠다.
- ▶ 정부가 광역단위로 방향을 정했다고 제주자치경찰은 광역단위이거나 하나 기초단위와 같은 유형인데 억지로 광역단위로 변경시켜 국가경찰조직과 비슷한 형태의 조직구조를 신설하여 제시한 것은 정말 이렇게라도해야 했나 싶어 연민

마나 느끼게 한다.

- ▶ 경찰청장의 독임제를 제대로 견제하지 못하고 있다는 비판을 받는 현재의 심의·의결기능을 하는 자치경찰위원회를 감안한다면 지방에 심의·의결형으로 위원회를 설치한다면 제 기능을 발휘할 수 있을 것인가 의문이며 불필요한 조직기구만 남발될 수도 있음을 간과해서는 안 될 것이라 하겠다.
- ▶ 대안:
 - ① 국가경찰과 자치경찰은 소속이 국가나 자치단체이냐에 따라 붙여진 명칭에 불과하며 국가경찰이든 자치경찰이든 그 기능과 역할은 변함이 없다고 보아야 할 것이다.
 - ② 치안의 업무는 지방의 고유사무인 만큼 지방청 단위에서 행해지는 모든 치안의 사무는 지방으로 이양하고 국가경찰은 전체적인 차원에서 광역단위, 국제단위, 통합적인 차원의 전국단위 치안행정, 대규모 치안 불안사태 발생 시 대응과 지방자치단체의 응원 문제 등을 다루어야 하기 때문에 국가경찰이 사라지는 것은 아니다.
왜냐하면 이러한 모형으로 정립되면 국가경찰은 사실상 사라지게 되고 자치경찰만 남게 된다고 경찰청이 주장하고 있는 경찰청의 의견은 다소 문제가 있는 표현이라고 생각한다.

3) 인사

- ▶ 일단 국가경찰에서 자치경찰로 누가 가겠는가 하는 문제가 제기된다. 제주자치경찰이 실시될 때는 사실상 계급정년제가 없고, 지방직 공무원과 같은 대우기 때문에 계급정년에 걸린 많은 경찰들이 제주형을 선호하는 점이 있으나 자치경찰이 되면 현재 경찰인사제도의 전반을 같이 운영한다고 보면 누가 갈 것인가 하는 문제이다.
- ▶ 일시적으로 국가경찰이 자치경찰로 전환하도록 특혜를 부여하는 것은 옳지 않은 방법이라고 생각되며 현재 지방청 단위의 모든 경찰조직을 그대로 지방에 이양하면 이러한 문제는 제기되지 않을 것이다.
- ▶ 자치경찰대장(자치총경급) 인사를 자치경찰본부장이 시군구청장의 동의를 받아 시도지사에게 후보자를 추천하면 시도지사가 임명한다고 다소 시도지사 및 시군구청장의 환심을 사기는 할 수 있는 안이나 오히려 시·도지사의 간섭과 정치적 중립성이 훼손될 우려가 상당히 있을 수 있음도 알아야 할 것이다.
- ▶ 대안: 시·도지사의 인사중립성 우려해소방안
 - 신현기 교수님이 제시한 시·도지사의 小割(소할) 개념으로 정립되어야 할 것임. 자치경찰제의 실시 목적 중 하나가 국가권력(정치 및 경찰권력)으로부터 인사중립성확보문제이기 때문에 제도를 어떻게 만드느냐가 관건이다. 그러나 지방자치단체나 토호세력에 의한 정치적 중립도 대단히 중요한 부분이기 때문에 심각하게 고려한 조직운용의 제도적인 장치가 마련되어야 할

것이다.

- ▶ 현 제주자치경찰도 경감까지 근속 승진한다고 경찰은 주장하고 있으나 국가경찰과 자치경찰이 인사 제도적인 면에서 차등이 있어야 한다는 논리는 맞지 않으며 현재 국가경찰과 같은 근속 및 인사제도로 가야 할 것이다,

4) 재정

- ▶ 경찰개혁위원회 안에서 출범초기 국가경찰에 이관되는 인력과 필요한 장비에 대한 재정부담은 국가부담하고 운영과정에서 지역 간 균형적인 치안서비스를 위해서는 국가재정이 투입가능하다고 하고 있다.
- ▶ 애초의 경찰청 주장에서 시·도 재정자립도에 따라 결정된다는 점에서 다소 수정된 안이라고 보겠다.
- ▶ 자치경찰법안을 만들 때, 현재 국가경찰예산을 지방에 배정하도록 치안특별교부세로 정한다면 자치단체의 열악한 재정자립도에 경찰 보수나 기타 예산이 영향을 받지 않을 수 있다. 법안을 만들 때 반드시 치안특별교부세를 관철시켜야 하는 이유가 여기에 있음을 또한 본 위원은 주장한다.

5) 지구대 · 파출소 · 치안센터

- ▶ 국가경찰과 자치경찰의 공동활용 가능성을 열어두었지만 실제로 어려운 일이며 국민에게 혼란만 가중시키는 일이 될 것이다.

3. 자치경찰제도의 정립방향

1) 제주자치경찰의 경험을 면밀히 분석해서 혼란을 되풀이지 하지 않아야 한다.

- ▶ 10년을 실시한 제주도에서의 자치경찰의 현주소는 도민이 자치경찰을 잘 모른다는 점이다.
- ▶ 국가경찰이 그대로 존재한다면 모든 국민들은 치안서비스가 필요할 때, 국가경찰로 찾아갈 가능성이 높으며, 많은 제약이 있는 자치경찰로 민원을 제기하지 않을 것임
- ▶ 만약 국가경찰과 자치경찰의 민원제기 분야를 나누어 둘 경우 어디로 가야 할 것인가 주민불편이 가중될 것이다.
- ▶ 제주자치경찰의 경우 자치경찰에 대한 자부심보다는 신분 및 기능상 국가경찰의 비교열위에 대한 자괴감으로 국가경찰로 이직하기 위하여 새롭게 경찰공부를 하는 자치경찰을 많이 보았다.
- ▶ 자치경찰의 국가경찰과의 비교열위로 인한 사기저하는 주민에게 제대로 된 치안서비스를 기대하기 어렵다고 하겠다고 할 것이다.

2) 자치경찰에 대한 인식변화 필요

- ▶ 국가경찰과 자치경찰은 그 기능면에서 차등을 두어야 한다는 인식은 불식되어야 할 것이다. 자치경찰은 국가경찰과 마찬가지로 기능을 수행해야 한다. 이는 주민혼란을 방지하고 자치경찰의 존재를 유명무실하게 만들지 않는 방안이라고 하겠다.

- ▶ 국가경찰과 자치경찰의 기능배분은 국민의 편익과 업무의 민주성과 효율성을 함께 고려해야 할 것이다.
- ▶ 경찰청이 주장하듯 자치경찰이 제도화되면 국가경찰은 사라진다는 인식은 불식되어야 한다. 국가경찰과 자치경찰이 그 존재이유에 따라 적절한 기능을 배분해야 할 것이다.
- ▶ 어떤 제도든지 장단점이 있다는 점을 인정해야 한다. 다만 자치경찰제도의 정립과 실시는 자치시대를 살고 있는 현재로서는 자치경찰제도로의 전환이 불가피하다는 점을 인식해야 한다. 만약 현 정부에서 자치경찰제도가 도입되지 않으면 다음 정부, 또 그다음 정부에서 지속적으로 도입이 제기될 것이 분명하게 예상되기 때문에 신중하게 제도적 전환을 검토하여 실시하는 것이 바람직하다고 하겠다.

3) 자치경찰제도의 방향

- ▶ 광역단위의 자치경찰은 현재 지방청 단위의 모든 경찰력을 지방에 이양하는 것을 말한다.
 - 광역단위 자치경찰은 국가경찰과 자치경찰의 이원화를 의미하며 국가경찰은 여전히 대한민국 치안에 중요한 역할을 하여야 한다.
 - 국가경찰은 국가치안에 통일이 필요한 기능과 분야, 국제적이고 국가적인 테러와 보안과 관련된 업무 및 광역수사와 관련된 기능과 분야, 기타 국가경찰이 맡아야 할 필요성이 인정되는 기능 등을 맡고
 - 위의 요소들을 제외한 현재 국가경찰이 담당하고 일반적인 경찰기능은 실제로 모두가 지방치안의 업무임으로 모두 자치경찰에 이양해야 할 것이다.
- ▶ 광역단위로 자치경찰제도를 도입할 경우, 국가경찰에서 적용하고 있는 근간이 되는 인사제도, 보수 관련 제도는 자치경찰에도 동일하게 적용되도록 하여 국민 및 경찰공무원들의 혼란과 불안을 최소화 하여야 한다.
 - 이는 자치경찰의 사기와 근무만족도를 감안한 것이며, 비교열위를 느끼는 상황에서는 진정한 치안서비스를 기대하기 어렵기 때문이다.
- ▶ 현재 국가경찰예산을 지방에 배정하도록 치안특별교부세로 전환하여 자치단체의 열악한 재정자립도에 경찰 보수나 기타 예산이 영향을 받지 않게 해야 한다.

『자치경찰 추진을 위한 쟁점과 과제』 토론문

김수연

(대한민국시도지사협의회 정책연구센터장, 법학박사)

자치경찰제의 도입은 지방행정과 연계되는 치안행정의 지방분권화를 의미하는 것이다. 오늘날 지방행정이 종합행정을 지향한다는 점에서 실질적인 지방자치의 실현을 위해서도 반드시 필요하다. 특히, 대통령이 지속적으로 언급한 바와 같은 “연방제 수준의 지방분권화”를 위해서도 현재의 불완전한 지방자치를 강화하기 위한 방안으로서도 반드시 필요한 부분이다.

금년 제19대 대통령선거에서 더불어민주당은 공약으로 광역단위 자치경찰제를 전국으로 확대하여 실시하겠다고 내세웠다. 이에 따라 공약에서는 ▶「경찰위원회」실질화를 통해 경찰에 대한 민주적 통제 강화, ▶국내정보기능 경찰에 이양 추진(국정원은 해외정보와 국가안보, 테러, 산업비밀에 대한 해외유출 감시로 제한), ▶국가경찰은 전국적 치안수요에 대응, 자치경찰은 지역주민밀착형 치안서비스 제공을 밝혔다.

이를 바탕으로 광역단위 자치경찰제의 실시는 국정과제에 반영되어, 『국정운영5개년계획』에서 2017년부터 자치경찰 관련 법률을 제개정하고, 2018년 시범실시를 거쳐 2019년 전면실시라는 로드맵을 명시하였다.

또한 지난 10월 26일 지방자치박람회 개막식날 정부는 “자치분권로드맵”을 발표하였고, 광역단위 자치경찰제에 관해 자치단체가 치안복지정주여건 등 현장단위 종합행정을 수행할 수 있도록 민생치안서비스 중심 자치경찰을 도입한다는 점과 국가경찰은 전국 치안수요에 대응하고, 자치경찰은 지역주민 밀착형 치안서비스 제공, 지역별 다양한 치안서비스 요구에 적극 부응한다는 원칙을 밝혔다. 이에 따라 국가경찰은 ①전국적 통일성 필요, ②전국적 규모, ③고도의 전문성·재정 등이 필요한 사무를 담당하고, 자치경찰은 ①지역적 한계성, ②주민생활 밀접성, ③지방행정 연계성, ④주민참여 가능성, ⑤지역적 차별성, ⑥국가안위와 낮은 관련성이 있는 치안사무를 담당한다는 기준을 제시하였다.

최근 경찰개혁위원회는 이러한 기준에 유사하게 학교폭력·가정폭력·성폭력 범죄 등 주민의 기초적인 사회관계 형성과정과 밀접히 관련된 일반범죄 및 공무집행방해·음부운전 사건에 대한 수사권, 강력범죄가 의심되지 않는 실종자미귀가자에 대한 수사권, 반려견 사건 등 동물안전 관리와 관련된 수사 업무, 도로교통법 또는 경범죄처벌법 위반에 따른 통고처분 불이행자 등에 대한

즉결심판 청구 사무권한 등을 제시하였다.

또한 경찰개혁위원회의 권고안에는 자치경찰의 구성 및 운영방안으로서 기존의 국가경찰은 지구대와 파출소까지 그대로 유지한 채, 자치경찰을 신설하고, 자치경찰을 위한 공간을 국가경찰서 공간을 공유할 수 있다는 취지를 나타내었다.

사실 표면적으로 자치경찰의 사무를 보면 그동안 제시했던 기준에 일응 부합하는 것처럼 보인다. 그러나 지방분권에 기초한 사무의 배분은 국가경찰이 담당하는 것이 적당하다고 판단되는 ①전국적 통일성 필요, ②전국적 규모, ③고도의 전문성재정 등이 필요한 사무를 제외하고는 모두 자치경찰의 사무이어야 한다. 따라서 자치경찰의 사무를 열거할 것이 아니라 국가경찰의 사무를 열거하고, 나머지는 모두 자치경찰의 사무로 한다고 제시하였어야 한다는 점이다.

또한 기존의 국가경찰의 인력과 자원, 기구, 경찰서 등을 모두 유지하는 선에서 자치경찰을 신설한다는 발상은 현실적으로 국가재정은 물론 지방재정에 매우 큰 재정적 부담을 야기하고, 자치경찰의 선발과 훈련 등에 이르는 기간 동안 지역주민에 대한 생활치안의 공백이 발생할 수 있다는 점, 국가경찰의 하부기관 썸으로 인식되는 자치경찰제의 도입은 “지방분권” 더 나아가 “연방제에 준하는 수준의 지방분권”과는 상당히 거리가 있는 구상이라는 점을 지적하지 않을 수 없다.

또한 자치경찰제 도입방안을 마련하는 과정에서도 철차적으로 도입방안을 먼저 만들어 두고 의견을 수렴한다는 방식은 구시대적인 발상이다. 자치경찰의 도입방안을 마련하는 과정에서는 철저히 비밀에 부쳐 지방에서 전혀 내용과 정보를 알 수 없는 과정으로 진행된 이후에 일방적으로 마련한 안에 대해 차후에 의견을 수렴한다는 것은 매우 중앙집권적인 방식이라는 점이다. 자치경찰을 실시하고, 사무와 책임을 부담하고 지역치안행정의 주체이자 수요자인, 가장 직접적인 이해관계자인 지방의 입장을 반영하는 것은 민주주의의 측면에서 사후 의견수렴이 아니라 방안을 마련하고 구상하는 과정에서 적극적으로 참여하게 하여 함께 구상하였어야 하는 것이다.

또한 자치경찰의 도입과 정착과정에서 발생하는 비용에 대한 검토가 반드시 필요하다. 정부는 자치분권로드맵에서 현재 국세와 지방세의 비율을 7:3에서 장기적으로 6:4까지 추진하겠다고 밝혔다. 이것은 현재 부족한 지방재정의 자율성을 높이기 위해 반드시 필요한 부분인데, 자치경찰을 도입하면서 국가경찰의 재정과 인력 등의 지방이양 없이 추진할 경우 지방에 발생할 지방재정 부담요소를 극복할 방안이 없게 된다. 지방세 비중이 늘어날 것으로 기대하더라도 급진적으로 증대하고 있는 복지사무 등을 고려한다면 자치경찰에 투입할 재정이 절대적으로 부족하게 되는

것은 명백한 상황이다.

결론은 국가경찰의 재원과 인력, 기구와 수사노하우 등을 과감히 지방으로 이양하는 조치가 있어야 제대로 된 자치경찰을 시행할 수 있다는 점과 자치경찰의 도입방안을 마련하는 과정에서 지방과 함께 만들어 가야한다는 점을 기억해야 한다는 점이다.

시민과 함께 만들어가는 바람직한 자치경찰제

김 영 기*

I. 서론

서울시는 새 정부의 공약사항인 ‘광역단위 자치경찰제’ 도입을 준비하는 과정에서 시민과 각계각층의 의견을 반영하고자 지난 8월 31일부터 주민단체 대표, 시민단체 관계자, 교수, 관련 전문가 등 22명으로 구성된 ‘자치경찰시민회의’를 운영해오고 있다. 자치경찰시민회의에서는 경찰제도에 관한 온라인 여론조사와 자치경찰제 방향 모색을 위한 포럼 결과 등을 바탕으로 3차에 걸친 전체회의와 분과회의 등을 통해 자치경찰제 도입 시 반드시 지켜져야 할 8가지 자치경찰 기본원칙을 마련하였다. 그리고 서울시는 향후 자치경찰 도입안을 구상하는 과정에서 이 원칙이 적극 반영될 수 있도록 행정안전부, 경찰청 및 대한민국시도지사협의회에 전달하였다.

II. 자치경찰 도입 기본원칙

자치경찰 기본원칙은 △ 시민과의 소통 및 참여를 통한 자치경찰제 구현, △ 자치경찰 도입 과정에서 시민에 대한 치안공백이 발생되지 않도록 현재 국가경찰의 기능·사무·조직 등의 효율적 분담, △ 자치경찰을 실시함에 있어 새로운 인적·물적 시민부담의 최소화, △ 정치적 중립성 보장 등을 담고 있으며 구체적인 내용은 아래와 같다.

첫째, 자치경찰은 시민의 의사를 존중하여 구현되어야 하며, 시민의 신뢰와 지지, 참여를 기반으로 한다. 즉 자치경찰 도입을 위한 논의 과정에 시민의 참여가 보장되어야 하고, 시민에게 충분한 정보가 제공됨으로써 시민의 신뢰를 얻어야 한다.

둘째, 자치경찰은 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고, 지역적 특성을 반영하여 시민이 요구하는 치안서비스를 신속히 제공하여야 한다.

* 서울특별시 민생사법경찰단 민생수사1반장

셋째, 국가경찰과 자치경찰은 지방분권의 이념에 입각하여 독립적으로 구성·운영하고, 국가경찰은 국가치안을, 자치경찰은 지역치안을 전담하되, 범죄의 수사과 예방을 위해 상호 협력하여야 한다.

넷째, 자치경찰을 실시하기 위한 새로운 인적·물적 시민부담은 최소화 되어야 한다. 즉 사무이양의 기본원칙에 따라 국가로부터 지방자치단체로의 자치경찰 기능 이양은 재정의 이양과 함께 이루어져야 하고, 지방에 재정적 부담이 발생하지 않도록 하여야 한다.

다섯째, 자치경찰은 시민과 친근한 인권보호 경찰이 되어야 한다. 시민에 대한 치안 서비스 제공이라는 기본입장에서 시민에게 친절하고 친근한 경찰상을 확립하여야 한다.

여섯째, 자치경찰은 어떠한 경우라도 정치적 중립성이 보장되어야 한다. 중립성 확보는 시민이 우려하는 부분으로 자치경찰 도입 시 정치권력 및 공직자, 지역의 토호세력 등에 의해 자치경찰의 공권력 행사가 영향 받지 않도록 견제와 균형의 원리에 따른 민주적 제도를 마련하여야 한다.

일곱째, 자치경찰은 시민의 참여와 협력을 바탕으로 지역의 치안문제를 시민과 함께 해결하여야 한다.

여덟째, 서울시 자치경찰은 모범적 모형을 창출하여 지방경찰제도와 지방자치의 발전에 기여하여야 한다.

Ⅲ. 결론

얼마 전 경찰개혁위원회는 광역단위 자치경찰제 도입 권고안을 발표하면서 서울시에서 실시한 여론조사를 참고하고, 서울시 자치경찰 기본원칙을 반영하였다고 밝혔다. 위 권고안은 자치경찰 출범 초기에 국가경찰에서 이관되는 인력과 필요한 일부 장비 예산은 국가에서 부담하나, 향후 지역 간 균형 치안서비스를 위해 국가재정을 지원할 수 있다고 한다. 그러나 권고안에 따르면 자치경찰로 이관되는 사무범위가 적은 만큼 결국 지자체에서 재정 부담을 떠안을 수밖에 없게 되는데, 이는 자치경찰을 실시하기 위한 새로운 인적·물적 시민부담을 최소화하여야 한다는 자치경찰 기본원칙과 상반되는 내용이다. 권고안대로라면 시민부담이 가중될 것이 예상되며 심히 우려스럽다.

자치경찰 도입은 검·경 수사권 조정 등 권력기관 개혁과는 별도로, ‘지방분권’을 추진하는 현 정부에서 반드시 실현해야 할 시대적 과제이다. 그리고 주민 생활과 밀접한 관련이 있는 만큼 도입에 관한 논의는 일방통행에 그쳐서는 안 된다. 시민과 다양한 기관 주체가 참여하는 중립적인 논의구조를 통해 시민 의사를 적극적으로 반영하고, 마침내 최적의 자치경찰 모델안이 마련될 수 있기를 기대한다.