

# 자치경찰제 도입모델에 관한 검토

- 문재인 정부 하에서의 논의를 중심으로 -

A Review on the introduction model of municipal police system

- Based on the discussion under the Moon Jaein government -

곽 영 길\*

## 차 례

- |                   |                          |
|-------------------|--------------------------|
| I. 서론             | IV. 자치경찰제 도입의 방향과 고려할 요소 |
| II. 자치경찰제 도입의 당위성 | V. 결론                    |
| III. 자치경찰제 모델     |                          |

### 국문요약

현 시점에서 대한민국의 시대적 과제는 '자치와 분권'이다. 이러한 시대적 과제에 따라 경찰에 있어서도 중앙집권화된 일원적 국가경찰체제를 탈피하여 경찰권을 대폭 지방에 이양함으로써 지방분권적 경찰체제를 확립하여 지방자치단체가 지역주민의 안전관리주체로서의 역할을 충실히 할 수 있도록 하고 경찰행정에 대한 주민의 참여를 통한 협력적인 치안체제를 구축하는 방향으로 나아가야 한다.

문재인 정부는 100대 국정과제로서 '광역단위 자치경찰제 도입'을 천명하였으며, 이에 따라 경찰청 경찰개혁위원회에서 광역단위를 전제로 하는 자치경찰제 권고안을 발표하였고, 광역지방자치단체의 하나인 서울에서도 역시 광역 단위를

전제로 하는 자치경찰제 도입 모델을 제시하였다. 어떠한 형태의 자치경찰 도입이든 치안서비스의 수혜자인 시민들을 위한 자치경찰제의 도입이 필요하며, 이의 성공을 위해서는 다음과 같은 요소들을 고려하여야 한다.

첫째, 자치경찰제 실시에 관한 국민들의 의견을 반영하려는 노력을 기울여야 한다.

둘째, 자치경찰제가 실시될 경우, 치안시스템의 변화로 인한 국민들의 불안감을 해소할 수 있어야 한다.

셋째, 자치경찰이 지역의 치안수요에 적극 대응하여 지역특성에 맞는 주민생활 밀착형 치안서비스를 제공할 수 있도록 충분한 사무와 권한, 인력, 재정, 장비 등이 주어져야 한다.

\* 충남도립대학교 경찰행정학과 교수

넷째, 국가경찰과 자치경찰 간의 업무 중복 및 협조 부족 문제를 해소할 수 있어야 한다.

지방자치단체가 치안·복지·정주여건 등 현장 단위 종합행정을 수행할 수 있도록 민생치안서비스 중심의 광역단위 자치경찰제를 도입하되, 지방의 경찰사무는 자치경찰이 수행하고 국가경찰

은 자치경찰이 처리하기 어려운 사무만을 담당하도록 사무를 재분배하여 기존의 국가경찰조직 중 지방경찰조직과 그에 속한 지방경찰사무에 관한 권한·인력·예산·장비 등을 그대로 자치경찰로 이관시키는 모델이 혼란을 줄일 수 있는 합리적 방안이라 할 것이다.

◆ 주제어 : 국가경찰, 자치경찰, 자치경찰제, 자치와 분권, 경찰개혁위원회

## I. 서론

문재인 정부의 국정기획자문위원회는 2017년 7월 19일 100대 국정과제를 발표하면서 ‘광역단위 자치경찰제 도입’을 천명하였다. 이에 따르면 ‘광역단위 자치경찰제’란 ‘국가경찰은 현재처럼 전국치안을 총괄하고 광역단위(시·도)에 별도로 자치경찰을 설치하여 지역실정에 맞는 주민친화적 서비스를 제공하는 개념’으로, 2017년 하반기에 자치경찰 관련 법률을 제·개정하고, 2018년에 서울, 세종, 제주에 시범 실시 후 2019년에 전면 실시할 계획임을 발표한 바 있다.

그리고, 2017년 10월 26일 행정안전부는 자치경찰제 도입(17개의 시·도에 단계적으로 도입 예정), 공무원 정원관리 자율화, 지방소비세 및 지방소득세 비중 확대, 지자체 간 연계·협약 제도 및 광역 연합제도 도입 등을 주요 내용으로 하는 ‘자치분권 로드맵’을 제시하였다.

역대 정부 하에서 자치경찰제 도입 논의에 있어서의 가장 큰 쟁점은 실시단위를 어느 단위로 할 것인가였는데, 분권화와 권력기관 개혁을 기치로 내건 현 정부에서 ‘광역단위 자치경찰제’의 도입을 천명함에 따라 경찰청 경찰개혁위원회에서 광역단위를 전제로 하는 자치경찰제 권고안을 발

표하였고, 광역지방자치단체의 하나인 서울시에서도 역시 광역 단위를 전제로 하는 자치경찰제 도입 모델을 제시함으로써, 현 시점에서는 광역 단위에 자치경찰제를 어떻게 도입할 것인가에 주로 논의가 모아지고 있다.

이에 이 글에서도 광역단위 자치경찰제 실시를 전제로, 이미 2006년 7월부터 시범적으로 시행되어 왔던 제주자치경찰제도의 현황을 살펴본 후, 경찰청 경찰개혁위원회에서 제시한 자치경찰제 권고안과 서울시에서 제시한 자치경찰제 도입 모델을 평가하고, 현 시점에서 바람직한 자치경찰제도를 도입하는데 있어 고려해야 할 요소들을 논의하고자 한다.

## Ⅱ. 자치경찰제 도입의 당위성

### 1. 자치경찰제의 의의

자치경찰제도의 개념에 대해서는 “지방분권의 정치사상에 따라 지방경찰이 지방자치단체의 권한과 책임 하에 지역주민의 의사에 기하여 자치구역 내에서 치안업무를 자주적으로 수행하는 제도<sup>1)</sup>”, “경찰행정을 지방분권화 하여 지방자치단체가 그 유지의 권한과 책임을 지고 주민의 생명·신체 및 인권을 보장하며 나아가 지방자치의 이념을 구체화하고 경찰의 정치적 중립을 보장하기 위한 제도<sup>2)</sup>”, 그리고 “지방분권의 이념에 따라 지방자치단체에 경찰권을 부여하고, 경찰의 설치·유지·운영에 대한 책임을 지방자치단체가 담당하는 제도”<sup>3)</sup> 등으로 정의되고 있다.

1) 이황우, “지방화시대에 따른 자치경찰제 도입 모형에 관한 연구”, 한국공안행정학회보, 제4권, 한국공안행정학회, 1995, 56쪽.

2) 최우용, “자치경찰제 도입논의에 있어서의 문제점”, 자치행정, 제186호, 291-292쪽.

자치경찰제도에 대하여는 상대적으로 자치권을 중심으로 민주성에 주로 초점을 두고 접근하는 입장과 경찰기능을 중심으로 분권화에 주로 초점을 두고 접근하는 입장이 있는데, 대륙법계 국가적 전통을 가진 우리의 경우는 대체적으로 경찰기능을 중심으로 국가기능과 지방기능의 구분가능성을 토대로 자치경찰제를 접근하고 있다고 할 수 있다.

기능적 관점에서 볼 때, 자치경찰이란 국가경찰과 대립하는 개념으로서 국가와 지방자치단체 간의 기능배분 원리에 입각하여 경찰기능을 배분하여 지방적 경찰기능은 지방자치단체에게 부여하여 치안유지에 관한 책임을 담당하게 하는 제도를 의미한다.

앞서의 행정안전부의 ‘자치분권 로드맵’에서도 이러한 기능적 관점에서 “자치경찰제란 국가경찰과 별도로 지방자치단체에도 경찰권을 부여하고, 지방자치단체가 자치경찰의 설치·운영·유지에 관해 책임”을 지는 제도로 파악하면서, “국가경찰은 대테러·첨단범죄 등 전국적 치안업무를 담당하는 반면, 자치경찰은 생활안전, 교통, 여성·청소년 등 지역 밀착형 치안 서비스를 제공”하는 것이라고 하고 있다.

이러한 자치경찰제도의 기능과 관련하여서는 일반적으로 국가권력에 집중된 경찰권을 지방으로 분산함으로써 집권당의 정치적 영향력을 배제할 수 있고, 지역 특성에 적합한 경찰활동이 가능하며, 자치경찰공무원들의 소속 지역에 대한 귀속감이 높아 주민에 대한 친절·봉사도를 제고할 수 있는 등의 장점이 있지만, 한편으로 경찰권의 행사가 지방정치의 영향으로 인해 지방자치단체의 장 및 지방의원들의 선거목적에 이용되는 등 정치적 중립성과 인사의 공정성이 저해될 수 있고, 국가목적적 치안활동을 위한

---

3) <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=929288&cid=43667&categoryId=43667>(2018.3.22 검색).

조정 및 통제가 곤란하며, 국가경찰과 자치경찰 및 자치경찰 간의 협조가 원활치 못할 경우 광역적 범죄에의 효율적 대응이 곤란하고, 지방자치단체의 재정력 격차에 따른 치안서비스의 지역별 불균형 현상이 초래될 수 있는 등의 문제가 발생할 우려가 있다고 지적되고 있다.

## 2. 자치경찰제의 도입 근거

### 1) 이론적 근거 : 중앙집권적 국가경찰체제의 한계

우리의 경우 경찰은 1948년 이후 국가경찰로 출범하여 남북대치 상황과 중앙집권적 권력구조 하에서 강력하고 일원적인 국가경찰체제를 유지해왔으며, 그 동안 사회 안정과 국민보호 노력에 기여해 왔다.

그러나 한편으로 정권의 불안정성과 반체제운동의 전개에 따라 국가경찰이 시민의 자유와 권리 보호라는 민생치안 보다는 국가보위와 사회질서 유지라는 시국치안에 중점을 두어 활동해 왔으며, 경찰조직이 관료화되어 시민에 대한 민주적 치안서비스 제공자로서의 봉사경찰 이미지보다는 시민 위에 군림하는 권력경찰의 이미지가 고착되어 시민들의 신뢰와 협조를 얻기 어려웠다는 평가를 받고 있기도 하다.

그 동안의 중앙집권적인 국가경찰체제의 한계로는 일반적으로 다음과 같은 사항들이 지적되고 있다.

첫째, 지방에서 발생하는 모든 문제에 대하여 지방자치단체가 종합적인 관점에서 기획·조정하고 집행하는 것이 바람직하나, 치안행정 부분의 분리로 인해 종합행정이 저해됨으로써 지방문제의 종합적 해결을 어렵게 한다.

둘째, 중앙집권적 경찰행정은 지역적인 민생치안수요에 대응하기보다

중앙정부 차원의 정치적인 시국치안수요에 치우치는 경향이 있으므로 지역치안 수요에 대한 지역적 대응성이 저하되고 있으며, 국가경찰의 획일적·경직적 운영으로 인해 지역의 특성을 고려한 유연하고 신속한 대응 및 구체적인 타당성을 결여하는 경우가 많다.

셋째, 지역의 경찰행정이 국가경찰기관에 의해 수행됨으로 인해 경찰행정에 대한 주민의 관심과 참여도가 낮고 경찰행정에 대한 주민의 협조 및 통제가 미흡하다.

넷째, 국가경찰이 지역적인 성격이 강한 치안과 방법문제까지도 처리함으로써 국가경찰은 과부하상태에 있게 되고, 이로 인해 국가경찰은 정작 중요한 국가문제도 해결할 수 없게 되는 기능장으로 경찰행정의 효율성이 저하되고 있다.

오늘날 선진국 경찰들은 과거의 군사적 법집행자, 범죄 해결사, 단속과 처벌 위주의 공급자 중심이었던 경찰활동에서 탈피하여 고객의 다양한 문제를 해결해 주는 수요자 중심의 문제해결자로서 지역주민과 함께하는 지역사회 경찰활동(community policing)을 전개하고 있다.

우리의 경우도 1991년 이후 지방자치가 실시되면서 미약하나마 분권화가 이루어지고 국가권력의 상대적 축소와 동시에 시민권의 확대를 가져오면서 경찰제도도 이에 상응하는 변혁이 요구되고 있는바, 지역주민과 가장 가까운 지방자치단체가 경찰행정에 대한 지역주민의 참여와 통제를 통해 지역주민의 요구에 반응하고 지역실정에 특화된 주민중심 또는 봉사중심의 고객지향적 치안서비스를 제공하는 시스템의 구축이 필요한 시점에 이르렀다고 하겠다.

## 2) 법적 근거 : 자치경찰제 도입의 법적 의무

### (1) 「헌법」

현행 「헌법」은 제8장에서 헌법상 제도적 보장으로서의 지방자치를 규정하고, 제117조 제1항에서 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 하고 있다.

여기서 “주민의 복리에 관한 사무”란 포괄적인 자치행정 전반을 의미하는 것으로서, 지방자치단체가 지역 내의 치안질서를 유지하기 위해 주민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 등의 경찰사무를 행하는 것도 이에 포함된다고 볼 것이다.

### (2) 「지방자치법」

지방자치단체의 사무범위를 정하고 있는 「지방자치법」 제9조는 제1항에서 “지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.”고 규정하면서 제2항에서는 지방자치단체의 사무를 예시하고 있는데(제9조 제2항), 동 조항에서는 경찰사무를 지방자치단체의 사무로 예시하고 있지는 않으나 지방경찰사무는 자치사무 내지 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무에 포함된다고 볼 것이다.

한편 「지방자치법」 제11조는 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무로 “외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무” 등을 열거하여 규정하고 있다.

### (3) 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」

노무현 정부에서 2004년 1월 16일에 제정되었던 「지방분권특별법」은 제10조에서 “국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다.”고 자치경찰제의 도입을 의무화하였으며, 이를 박근혜 정부에서 보완·수정하여 2013년 5월 28일 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」을 제정하였고, 문재인 정부에서는 이에 강력한 자치분권 추진을 위하여 새로운 자치분권 추진체계인 자치분권위원회를 신설하고, 자치분권위원회에 일반국민과 지역단체의 참여를 강화하는 등으로 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」으로 개정하였다.

현행 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」의 관련 규정을 소개하면 다음과 같다.

동법 제7조는 지방분권의 기본이념에 관하여 “지방분권은 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임 하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함을 그 기본이념으로 한다.”고 규정하고 있으며, 동법 제9조 제1항에서는 국가와 지방자치단체 간 사무배분의 원칙으로 “국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다.”고 규정하고 있다.

또한 동법 제12조에서는 특별지방행정기관의 정비와 관련 “국가는 「정부조직법」 제3조에 따른 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무 중 지방

자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 하여야 하며, 새로운 특별지방행정기관을 설치하고자 하는 때에는 그 기능이 지방자치단체가 수행하고 있는 기능과 유사하거나 중복되지 아니하도록 하여야 한다.”(제1항)고 규정하고, 제3항에서 “국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다.”고 하면서 제4항에서 “교육자치와 자치경찰제도의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다.”고 규정하고 있다.

따라서 현행 법률상 국가에게는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도의 실시를 위한 법률을 정할 법적 의무가 부여되어 있다.

### Ⅲ. 자치경찰제 모델

자치경찰제의 모델로는 도입단위에 따라 기초자치경찰제 - 광역자치경찰제 - 절충형 자치경찰제가, 국가경찰조직과의 관계에 따라 일원론(종속형) - 이원론(독립형) - 절충형(대등형) 등이 논의된다.

국가경찰조직과의 관계에서 일원론(종속형)은 국가경찰의 조직내부에 지방경찰의 형식으로 존재하는 형태를, 이원론(독립형)은 국가경찰과 자치경찰을 별도의 조직으로 운영하는 형태를 말하며, 절충형(대등형)은 국가경찰과 지방경찰이 하나의 경찰조직에 병존하면서도 대등한 관계로 운영하는 형태를 말한다.<sup>4)</sup>

4) 최중술, “한국적 자치경찰제도 방안 모색”, 한국행정학회, 국제 및 추계학술대회

우리의 경우 2006년 7월부터 시범적으로 시행되어 오고 있는 제주자치경찰도 (광역자치단체라기엔 소규모이지만 형식적으로는)광역자치경찰제 - 이원론의 모델이고, 현 정부가 추진하고 있는 ‘광역단위 자치경찰제 도입’도 제주자치경찰을 기초로 하는 것으로 볼 수 있으며, 경찰청 경찰개혁위원회에서 제시한 자치경찰제 권고안과 서울시에서 제시한 자치경찰제 도입 모델 모두 광역자치경찰제 - 이원론의 모델이므로, 여기서는 광역자치경찰제 - 이원론의 모델에 한정하여 이들에 관해서만 논의하고자 한다.

## 1. 제주자치경찰제의 현황

### 1) 현황

제주자치경찰은 기존의 국가경찰체제를 그대로 둔 채 지방자치단체에서 국가경찰과는 별개의 자치경찰을 설치·운영하는 모델이다. 제주특별자치도의 경우 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 의해 2006년 7월 1일 도지사의 직속기관으로 자치경찰단이 출범하였으며 올해로 운영된 지 11년여에 이르고 있다.

현행 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」은 자치경찰사무를 처리하기 위하여 도지사 직속으로 자치경찰단을 두고, 자치경찰단의 조직과 자치경찰공무원의 정원 등에 관한 사항은 도 조례로 정하도록 하고 있으며(제88조), 자치경찰단장은 도지사가 임명하고 도지사의 지휘·감독을 받고, 자치경찰단장은 자치경무관으로 임명하되 도지사가 필요하다고 인정하면 개방형 직위로 지정하여 운영할 수 있도록 하고 있다(제89조).

---

발표논문집, 2004, 862-870쪽.

그리고 동법 제90조에서 자치경찰이 처리할 자치경찰사무를 규정하고 있으며, 자치경찰사무 중 주민의 생활안전활동에 관한 사무와 지역교통활동에 관한 사무, 공공시설과 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무를 처리할 때 국가경찰과 자치경찰 간의 사무분담과 사무수행방법은 도지사 및 제주자치도 지방경찰청장이 협약으로 정하여 공표하도록 하고(동법 제91조), 제주자치도와 국가경찰의 치안행정 업무협조를 위하여 도지사 소속으로 치안행정위원회를 두고 일정한 사항을 심의·의결하도록 하고 있다(제94조).

자치경찰의 직무수행에 있어서는 자치경찰공무원이 자치경찰사무를 수행할 때 「경찰관 직무집행법」 제3조(불심검문), 제4조(보호조치 등), 제5조(위험 발생의 방지 등), 제7조(위험방지를 위한 출입), 제10조(경찰장비의 사용 등), 제10조의2(경찰장구의 사용), 제10조의3(분사기 등의 사용), 제10조의4(무기의 사용), 제11조(사용기록의 보관) 및 제12조(벌칙)를 준용하며(제96조), 무기와 장비의 사용(제97조), 범죄의 발견 시 조치(제98조) 등을 규정하고 있다.

그 외 국가경찰과 자치경찰은 직무수행에 필요한 범위에서 유·무선의 통신망과 시설물을 함께 이용할 수 있고(제100조 제1항), 국가는 제주자치도가 자치경찰을 설치·운영하는 데 필요한 경비를 지원할 수 있으며(제103조), 경찰청장과 도지사는 자치경찰공무원의 능력을 발전시키고 국가경찰사무와 자치경찰사무의 연계성을 높이기 위하여 국가경찰과 자치경찰 간 또는 다른 지방자치단체의 자치경찰 상호 간에 긴밀한 인사교류가 될 수 있도록 노력하도록 규정하고 있다(제111조).

제주자치경찰의 인력은 출범 당시 국가경찰로부터 이관된 38명으로 출발하여 현재 133명으로 증가하였고, 조직은 자치경찰단장 소속 하에 경찰정책관(32명), 교통생활안전과(27명), 관광경찰과(40명), 교통정보센터(10

명), 서귀포지역대(24명)로 구성되어 있으며, 2017년 예산은 국비지원액 38억원(자치경찰 이체 인력 인건비 28억원 + 자치경찰 이체 인력 운영비 10억원)과 도비 68억원으로 합계 106억원이었다.<sup>5)</sup>

## 2) 평가

제주자치경찰은 관광객이 많은 제주도의 특성에 맞게 공항·관광지의 질서문란행위 및 관광·환경사범 집중단속, 지역특산물인 감귤 관련 단속 실시로 지역농민과 소비자를 보호하는 역할 등으로 국가경찰과 차별화된 틈새치안을 확보하여 성공적으로 도입되고 있다는 긍정적 평가<sup>6)</sup>가 있기도 하지만 기존에 기초자치단체가 가지고 있던 특별사법경찰사무와 국가경찰이 수행하던 생활안전, 지역교통, 지역경비 업무를 국가경찰과 공동으로 담당하고 있어 국가경찰과의 업무구분이 명확치 않은데다가, 예산과 인력이 부족해 ‘무늬만 자치경찰’이란 비판을 받고 있으며 운영된 지 11여년이 흘렀음에도 그 정체성이 모호한 상태에 놓여 있다.

제주특별자치도 자치경찰단이 제도 및 운영상의 한계로 제시한 사항들을 보면 다음과 같다.<sup>7)</sup>

첫째, 국가경찰과의 관계에서 치안의 주체가 아닌 치안보조자로서 공공안녕질서를 위한 전반적인 치안활동이 아닌 일상생활 범주 내 질서유지행위에 국한되고 있으며, 국가경찰의 지구대와 같은 기본적인 치안조직 체계의 부재로 국가경찰과 자치경찰이 상존함에도 제주 치안종합 성과는 전국 하위권에 머물고 있다.

둘째, 자치경찰의 독자적 영역 부재로 존립기반이 미약하다. 자치경찰은

5) 제주특별자치도 자치경찰단 내부자료, 2017.

6) 행정안전부 ‘자치분권 로드맵’, <http://www.mois.go.kr>(2018.3.20 검색).

7) 제주특별자치도 자치경찰단 내부자료, 2017.

대부분 비권력적 경찰작용(질서유지, 생활안전)만을 수행하며, 음주측정·교통범칙금 등 기초단속권한 행사에 그치고 일반 수사권한이 전무하다(특사경 범위가 일부 확대되어 있으나 환경·산림 등 단속법규에 한정). 실질적 치안활동을 위한 인력과 조직의 부재로 인해 「경찰관직무집행법」상의 불심검문·임의동행, 긴급보호조치, 위험발생방지조치, 긴급출입 및 제지 등 권력적 경찰작용은 5년간 실적이 전무하다.

셋째, 자치경찰 인력 1일 투입률 기준으로 자치경찰 고유사무(교통안전 시설 설치·관리, 비상품 감귤단속, 방역지원, 교통공원 및 기마순찰대 운영) 20%, 국가 고유사무(제주국제공항 검색대 운영, 수배자 인계, 운전면허조회 서비스 제공) 9.6%, 공동사무(교통관리·단속, 경범죄처벌법 위반 사범 단속, 특사경 수사) 70.4%로, 자치경찰사무의 대부분이 국가경찰과의 공동사무임에도 국가경찰에서 이관된 인건비 및 운영비 외에 실질적 지원이 없을 뿐만 아니라 자치경찰 사무수행에 필요한 재정지원이 부족하다.

넷째, 도민은 국가경찰 체제보다 범죄예방 등 기본적 치안행정에 있어 향상된 치안을 기대하며, 지역적 요구에 부합하는 종합적·전면적 치안활동을 요구하지만 자치경찰의 현실은 치안보조활동에 국한되고 부분적 생활안전·질서유지에 한정되며, 지역축제·행사관리, 관광업무 등 서비스 수행만으로는 도민의 치안 기대를 충족시키기는 역부족이다. 이로 인해 대외적으로 자치경찰의 존재감·인지도가 미약하며 만족도 저하를 가져오고 있다.

## 2. 경찰청 경찰개혁위원회의 ‘광역단위 자치경찰제’ 권고안

경찰개혁위원회는 경찰개혁을 위한 핵심과제 중 하나인 ‘광역단위 자치

경찰제' 권고안을 발표하여 광역자치단체인 시·도에 별도의 자치경찰조직을 설치하는 방안을 제시하였으며, 경찰청은 위원회의 권고사항을 수용하기로 결정하였다.<sup>8)</sup>

### 1) 주요 내용<sup>9)</sup>

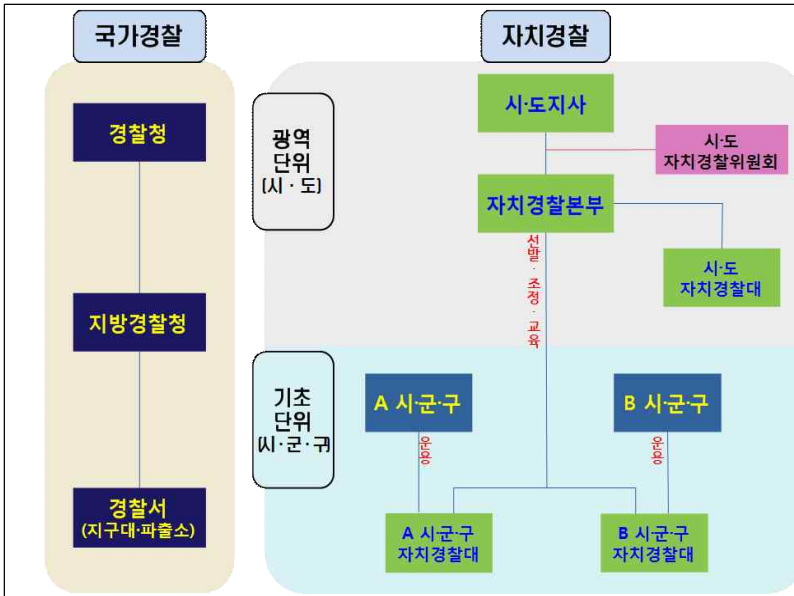
경찰개혁위원회 권고안의 주요 내용은 국가경찰과 별도로 시·도에 자치경찰을 설치하고, 국가에서 인력을 일부 이관하며, 학교폭력·가정폭력·성폭력 범죄에 대한 수사권 등을 부여하는 등 자치경찰의 직무영역을 확장하고, 출범 초기 국가에서 일부 재정지원, 청사 등 자원을 공동으로 활용할 수 있도록 한다는 것이다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

자치경찰의 조직에 있어서는 전국 시·도 소속으로 '자치경찰본부'(자치경찰업무 총괄) 및 심의·의결기구인 '시·도 자치경찰위원회'를 설치하며, 주민밀착형 치안서비스 제공과 기초자치단체와의 연계성 강화를 위해 시·군·구 단위로 '시·군·구 자치경찰대'를 두고(통합운영 가능), 광역자치단체의 법집행력 강화 및 광역단위 행정수요를 충족하기 위하여 시·도 직할로 '시·도 자치경찰대'를 운영할 수 있도록 한다.

시·도지사 소속의 자치경찰본부가 지역의 자치경찰대 업무를 총괄하고, 각 시·도 자치경찰대 및 시·군·구 자치경찰대는 국가경찰에서 독립하여 시·도지사의 지휘를 받게 되는 구조이며, 시·도 자치경찰공무원은 시·도 소속 지방공무원으로 한다.

8) <https://blog.naver.com/polinlove2/221145072141>.

9) [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201711071217001&code=940100\(2018.3.19 검색\)](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201711071217001&code=940100(2018.3.19 검색)).



※ 출처: 경찰개혁위원회가 권고한 ‘자치경찰제’ 조직 운영 방안, 치안정책연구소 (2017년 11월)<sup>10)</sup>

자치경찰의 사무에 있어서는 보안·외사와 같은 국가사무 및 전국적·통일적 처리를 요하거나 고도의 전문성으로 자치경찰이 수행 곤란한 사무를 제외한 주요 예방·단속·위험방지·공공질서 유지 관련 생활안전·교통·경비사무 및 지방 전문행정과 관련된 특별사법경찰사무를 수행하며, 아울러 학교폭력·가정폭력·성폭력 범죄, 가벼운 사기·절도 등 주민의 기초적인 사회관계 형성과정과 밀접히 관련된 일반범죄, 공무집행방해, 음주운전 사건에 대한 수사권을 부여하고, 소위 ‘반려견 사건’ 등 동물 안전 관

10) [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201802161356001&code=940100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201802161356001&code=940100)(2018.3.20 검색).

리와 관련한 수사업무를 수행한다. 그리고 자치경찰은 「도로교통법」이나 「경범죄처벌법」 위반자에 대한 즉결심판청구권을 가진다.

인사에 있어서는 시·도지사가 자치경찰에 대한 인사권을 보유하되, 자치경찰본부장은 시·도 자치경찰위원회가 추천한 3배수 후보자 중 임명하고, 시·군·구 자치경찰대장은 시·군·구청장의 동의를 받아 임명한다. 자치경찰본부장은 경찰 내부 인물뿐만 아니라 외부 인사 중에서도 뽑을 수 있는 개방직으로 운용할 수 있으며, 임기는 2년으로 하되 연임이 가능하다.

지방자치단체에서 운용하는 자치경찰 인력 규모는 자치경찰의 사무범위에 따라 전국적으로 공통적인 기본 인력 기준을 마련하되, 그 외에 추가 인력은 지방자치단체의 여건에 따라 자율적으로 결정하도록 하며, 자치경찰인력은 시·도에서 일괄 선발하여 시·도 또는 산하 시·군·구에서 운용하되, 자치경찰의 순조로운 출범을 위해 초기 소요인력의 상당부분을 국가경찰에서 이관토록 한다.

자치경찰의 재정은 자치경찰 출범 초기에 국가경찰에서 이관되는 인력과 필요한 일부 장비에 대해서는 국가에서 부담하되, 지구대·파출소·치안센터 등 국가경찰 건물에 대해 자치경찰과 공동으로 지원을 활용하는 방안을 검토한다.

자치경찰의 정치적 중립성 확보를 위해 정당 소속이 아닌 지역주민, 시민사회 인사, 치안관련 분야의 학식과 덕망을 갖춘 자 등으로 구성된 시·도 자치경찰위원회를 통해 자치경찰의 업무처리 적정성 등을 전반적으로 감독하게 하며, 임기는 3년으로 한다.

지방행정과 자치경찰 간 연계성 강화를 통한 원활한 자치경찰 운영을 위해, 지방행정의 치안 관련 인적·물적 자원을 자치경찰이 원활하게 활용할 수 있도록 치안자원 연계운영 시스템을 구축하고, 지방자치단체의 범

집행기능을 자치경찰이 통합하여 운영할 수 있도록 한다.

국가경찰과 자치경찰 간 협력을 위해 시·도의회는 지역의 치안 현안과 관련하여 (국가)지방경찰청장에게 의회에 출석하도록 요청하여 필요한 질의를 할 수 있도록 함으로써 국가경찰 - 자치경찰 간 상호 협력하도록 제도화한다.

## 2) 평가

위의 경찰개혁위원회의 권고안에 대해서는 지방분권화와 권력기관 개혁 및 경찰개혁의 의미를 담고 있는 자치경찰제의 도입 취지를 제대로 고려하지 않았다는 비판이 있다.

“수사권 조정에 따른 경찰력 비대화나 민주적 통제장치는 발견하기 어렵다.” “권력의 핵심을 이루는 예산이나 인력 등이 분산되거나 축소되지 않았다.” “시민보다는 자치경찰의 인사권을 갖고 있는 지방자치단체장에게 유리한 측면이 있다.” “자치경찰본부장은 개방직이지만 특별한 유인이 없는 한 경찰 출신이 임명될 것이다.” “제대로 된 수사권을 갖지 못하는 자치경찰은 ‘명칭 사기’에 불과하다.” “주요 사건 수사 때 일선에선 지방청장의 눈치를 보고 지방청장은 경찰청장의 눈치를 보고, 정권의 눈치를 보는 과거와 같은 일이 반복될 수 있다.” 등의 우려의 목소리가 있다.<sup>11)</sup>

또한 경찰개혁위원회의 권고안은 “자치경찰제의 취지와 관계없이 국정 과제로 결정된 자치경찰제를 이행하지 않을 수 없는 상황에서 내놓은 일종의 ‘시혜’에 불과”하며, 기존의 “제주자치경찰 형식의 전국 확대방안에 불과”하다는 비판도 있는바, 이러한 비판을 하는 입장의 견해를 상세히

11) ‘경찰의 살과 뼈를 깎는 부분을 눈 씻고도 찾을 수 없어’, CBS노컷뉴스, (2018. 3. 20. 검색).

소개하면 다음과 같다.<sup>12)</sup>

첫째, 이는 현행 국가경찰제를 유지하는 전제 하에 광역 단위에 자치경찰제를 새로 도입하는 것으로, 현행 제주자치경찰제와 비교하여 권한과 사무를 확대하더라도 제주자치경찰제가 안고 있는 문제점이 그대로 노정될 가능성 높다. 제한된 범위에서 수사권 부여로 나아지기는 하겠으나 아무리 많은 권한과 사무가 주어져도 국가경찰과 중복된 사무를 처리하는 한 그 정체성을 드러내기 어렵다.

소규모 자치경찰인력으로 지역주민이 원하는 치안서비스를 충실히 제공하는 것을 기대하기 어렵고 결과적으로 자치경찰을 설치·운영해 놓고도 국가경찰이 모든 치안사무를 다하게 될 것이므로, 인력이 뒷받침되지 않는 자치경찰은 그 존재감을 찾기 어려우며, 자치경찰 무용론으로 귀결될 우려가 있다.

둘째, 현 정부의 광역 단위 자치경찰제의 도입 취지는 지방분권시대에 부합한 경찰권의 지방분산임에도 이를 충분히 고려했다고 볼 수 없다. 국가경찰의 현행 유지를 전제로 하고 있는 점에서 권한과 사무, 조직 등의 변화를 찾아볼 수 없으며, 비대한 국가경찰의 분산으로 이어지지 않는 자치경찰제를 ‘경찰개혁’이라 하기 어렵다.

셋째, 자치경찰의 설치·운영을 위한 국가의 재정지원은 국가경찰에서 이관되는 인력과 필요한 일부 장비에 한정하고 있는바, 자치단체의 재정적 부담으로 인해 자치경찰은 인력과 장비에 한계를 갖고 극히 제한적인 기능만을 담당함으로써 지역민이 원하는 치안서비스를 제공하기란 불가능하다.

---

12) 황문규, “문재인 정부의 광역단위 자치경찰제에 관한 고찰”, 한국지방자치학회보, 제29권 제4호(통권 제100호), 한국지방자치학회, 2017, 37-39쪽.

넷째, 자치경찰제 도입의 정도에 따라 검찰개혁의 핵심인 검·경 수사권 조정의 범위가 정해질 것인데, 경찰개혁위원회의 권고안(모델)으로 인해 검·경 수사권 조정을 통한 검찰개혁마저 좌초될 우려가 있다. 검찰개혁 위해서는 수사 - 기소 분리수준의 검·경 수사권 조정이 필요한데 여기서 자치경찰제는 수사 - 기소 분리로 인한 경찰권의 비대화라는 우려를 잠재울 수 있는 핵심적 장치(김인희, 2017 :120-121)로서 검찰 개혁의 지렛대이다. 수사권 - 기소권 분리에 있어 검찰의 역할을 대신할 경찰에 대한 불신이 문제이며, 자치경찰제는 경찰개혁의 핵심과제이면서 수사권 - 기소권 분리의 전제이다. 그러나 개혁위의 자치경찰제는 경찰권 분산과는 거리가 멀다.

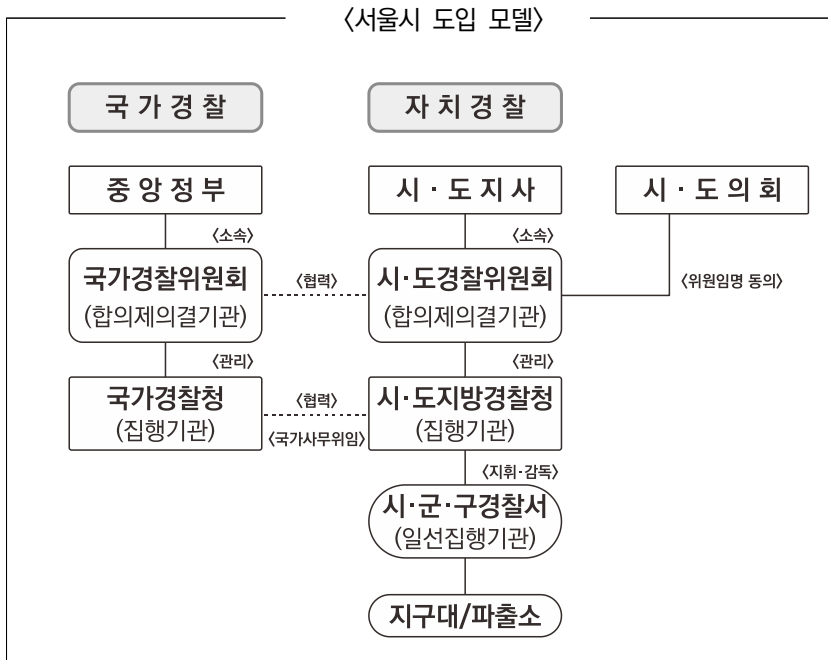
한편 이러한 비판들에 대해 경찰개혁위원회의 권고안 마련에 참여한 한 경찰청 간부는 “우리나라 지방자치 수준이 높지 않아 자치경찰에게 수사권이 전부 넘어가면 자칫 경찰이 지방자치단체장의 손발로 전락할 우려가 있다. 우리나라가 미국처럼 연방국가가 아닌 상황에서 전면적인 자치경찰제 도입은 시기상조라는 현실적 판단을 안 할 수 없었다.”고 언급하였다.

### 3. 서울시의 ‘광역단위 자치경찰제’ 모델

2018년 2월 6일 서울시에서는 2017년 8월부터 약 4개월에 걸쳐 (사)한국정책학회에의 용역을 통해 ‘바람직한 광역단위 자치경찰제 용역 결과 보고서’를 열고 자치경찰제 도입 방안을 발표하였다.

1) 주요 내용<sup>13)</sup>

서울시가 제시한 모델은 광역 지방자치단체를 기준으로 현재의 경찰청 산하의 각 지방경찰청 - 경찰서 - 지구대·파출소 등 모든 국가경찰의 조직과 인력, 기능, 예산을 통째로 시·도로 이관시켜 모두 자치경찰로 전환하는 것으로, 사실상 연방제 수준의 자치경찰제를 도입하는 것이라 평가할 수 있다.



출처 : ‘광역단위 자치경찰제’ 도입 시 경찰 구조도, 서울시 2018년 2월 6일 발표자료<sup>14)</sup>

13) <http://www.fnnews.com/bigissue>(2018.3.19 검색).

14) [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201802161356001](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201802161356001)

국가경찰의 지방경찰조직과 사무가 자치경찰로 이관되는 만큼 국가경찰의 기존 인력과 예산 역시 자치경찰로 이관되는 것이 마땅하다고 하며, 모든 경찰사무는 주민과 가장 밀착돼 있는 자치경찰이 수행하는 것을 원칙으로 하고, 능동적·효율적 대처를 위해 수사권을 부여하되 다만, 국가안보·국제범죄·전국적인 사건 등은 예외적으로 국가경찰이 수행하도록 하자는 것이다.

자치경찰의 재정에 있어서는 장기적으로 지방세 조정, 세외수입 발굴 등 자주재원을 확대하는 방안을 검토하되, 자치경찰제 도입 초기에는 기존 경찰에 배정됐던 국가예산을 특별회계, 교부금 등 방식으로 자치경찰에 이관하는 방안을 검토할 것을 제안하고 있다.

그리고 자치경찰의 정치적 중립성을 확보하기 위해 관리·감독기관으로 독립적인 합의제 기구인 '자치경찰위원회'를 설치하며, 자치경찰위원회는 시의회, 시장 등이 추천한 자로 구성하되 독립성을 가지고 경찰권을 행사하도록 합의제 기관으로 운영토록 하고, '자치경찰위원회'에게 경찰청장(시·도)과 경찰서장(시·군·구) 임명 시 후보자(3배수)를 추천하도록 함으로써 시·도지사가 자의적으로 임명하는 것을 방지하며, 시·도 경찰청장과 시·군·구 경찰서장은 '자치경찰위원회'에서 3배수의 후보자를 추천하고 최종적으로 시·도지사가 임명하는 것으로 하고 있다.

수사 관할과 관련해서는 피의자·피해자가 다수의 지역에 걸쳐있는 경우 국가경찰 - 자치경찰 간, 또는 자치경찰 간 수사관할을 조정할 수 있는 별도의 위원회를 구성하는 등 준비도 필요하다고 제안했다.

---

&code=940100(2018.3.10 검색).

## 2) 평가

서울시의 안(모델)은 제주자치경찰 모형을 전제하면서 제주자치경찰의 한계를 개선·보완하여 발전적으로 개선하려는 경찰개혁위원회의 권고안의 범위를 넘어서서 제주자치경찰 모형은 근본적으로 한계가 있다고 보고 새로운 모델의 자치경찰제를 제시하려는 논의라고 볼 수 있으며, 이에 따르면 국가경찰조직은 사실상 경찰청만 남게 되는 셈이다.

박원순 서울시장은 “경찰청 안에 따르는 것은 국가경찰의 이기주의라면서 종로경찰서가 국립이 있고 서울시립이 있다는 것인데, 시민은 어디에 신고해야 하고 어디서 보호를 받아야 하느냐면서 모든 경찰권은 자치경찰로 넘겨야 한다.”고 하였다.

이러한 서울시의 자치경찰제 도입 모델에 대해 “자치경찰의 시행 주체인 지자체가 논의에 참여해 시민을 위한 자치경찰제의 도입 가능성을 높였으며, 경찰의 지방조직과 더불어 예산도 모두 지자체로 함께 이관함으로써 시민을 위한 자치경찰은 각 지자체의 예산 형편에 따라 차이가 있어서는 안 된다는 점을 강조하고 있고, 제주자치경찰은 그동안 지역 실정에 맞는 치안 서비스를 제공하고 있다는 성과에도 불구하고 조직과 인력 및 권한이 없어 보조자에 머물렀다는 평가가 나오고 있는바 자치경찰이 치안의 주체여야 한다는 점을 강조하고 있음에서 그 의미를 찾을 수 있다는 견해가 있다.<sup>15)</sup>

다른 한편으로 서울시 안에 대해서는 주로 경찰 인사의 공정성 및 정치적 중립성 확보와 관련하여 다음과 같은 비판들이 제시되고 있다.<sup>16)</sup>

15) <http://news.donga.com/3/all/20180306/88966990/1#csidxa8113f94fc947ada32b7f32c66f18f7>(2018.3.20 검색).

16) <http://www.newdaily.co.kr>(2018.3.18 검색).

"미국이나 독일 같은 연방국이 아닌 현 국가 체제에서 자치경찰제 도입은 시기상조이며, 자치경찰에게 수사권이 넘어가면 경찰이 지방자치단체장의 수족으로 전락할 우려가 있다". "자치경찰제 도입 시 정치적 중립성이 보장될 지, 지방 정치권력과 토호 세력에 좌지우지 되지는 않을지 염려가 많다. 서울시 안은 자치경찰의 중립성 확보를 위해 독립적인 합의제 기구인 '자치경찰위원회'를 설치한다고 하지만 오히려 시·도지사의 입김에 의해 경찰 수뇌부 인사가 결정될 가능성이 있고, 경찰권을 남용할 우려가 있다". "서울시의 안대로 기초자치단위인 시·군·구 단위 자치경찰위원회까지 구성해 경찰서장 인선에 개입할 필요는 없어 보인다. 광역 단위 경찰청 수준에서만 자치경찰위원회를 조직해 지방경찰청장을 임명해야 한다." "지방분권 수준과 정치적 중립성 등을 고려할 때 수사는 원칙적으로 국가 사무로 정하는 것이 바람직하다." "과연 자치경찰위원회가 여러 가지 관리·감독을 수행해서 시·도지사의 정치적 중립성을 담보할 수 있을 것인가 의문이다. 시·도지사의 정치적 중립성을 확보하기 위해 자치경찰위원회 구성에 있어 추가·보완이 필요하다."<sup>17)</sup>

## IV. 자치경찰제 도입의 방향과 고려할 요소

### 1. 자치경찰제 도입의 방향

현 시점에서 자치경찰제를 도입하려 할 때에는 다음과 같은 기본적인 방향성에 입각하여 제도가 설계되어야 할 것이다.

17) <http://www.ikbn.news/news/article.html?no=49658>(2018.3.18 검색).

첫째, “자치와 분권”이라는 시대적 과제이다.

그 동안의 국가주도·수도권 중심의 불균형 성장전략은 오늘날 한계를 보이고 있다. 중앙정부 및 수도권에 집중된 권력과 경제는 지방을 소멸시키고, 지방자치단체에게 책임과 부담은 부여하면서도 그 책임을 제대로 수행할 수 있는 권한과 재정은 주지 않음으로써 지방자치를 형해화하여 ‘무늬만 지방자치’가 되게 만들어버렸다.

지금처럼 모든 권력과 경제력이 중앙과 수도권 중심으로 집중된 구조로는 더 이상 민주주의 발전과 지속가능한 경제성장을 달성하는 것이 어려우므로, 중앙정부에 집중된 권한을 획기적으로 지방에 이양하는 방향으로 행정체계를 개선하고, 수직적 위계질서구조를 해체하는 균형발전의 제도적 장치를 마련하여 자치역량을 강화함으로써 국가와 지방 간 대등한 협력관계를 구축하고 지방자치단체 스스로 지역에 맞는 행정을 할 수 있도록 하는 것이 시급하다.

지난 3월 21일 문재인 정부의 헌법개정안 발표에서도 “지방의 소멸은 서울과 수도권의 부담가중으로 이어져 궁극적으로 ‘국가소멸’로 이어질 수 있기에 지방분권, 국가균형발전은 결코 포기할 수 없는 국가발전의 가치이자 수도권과 지방이 상생과 협력 속에 지속가능한 발전을 이룰 수 있는 최고의 국가발전 전략”이라는 인식 하에 제1조 제3항에 “대한민국은 지방분권국가를 지향한다.”고 국가운영의 기본방향이 지방분권에 있음을 명시하고, 지방정부 권한의 획기적 확대와 주민참여 확대, 지방분권 관련조항의 신속한 시행 등을 핵심내용으로 제시하면서 지방분권에 대한 의지를 천명하고 있다.<sup>18)</sup>

18) [http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180322\\_0000260147&cid=](http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180322_0000260147&cid=); You is the news [www.dailian.co.kr](http://www.dailian.co.kr)(2018.3.21 검색).

이러한 시대적 과제에 따라 경찰에 있어서도 기존에 중앙집권화된 일원적 국가경찰체제에서 기인하는 폐해를 개선하여야 한다. 아무래도 중앙집권화된 일원적 국가경찰체제는 중앙정부의 입장을 대변하는 치안행정을 펼칠 수밖에 없으며 지역 치안수요에 효율적으로 대응하는데 한계가 있다.

중앙집권화된 경찰권을 대폭 지방에 이양하여 지방분권적 경찰체제를 확립함으로써 지방자치단체가 지역주민의 안전관리주체로서의 역할을 충실히 할 수 있도록 하여 경찰행정에 대한 주민의 참여를 통한 협력적인 치안체제 구축으로 커뮤니티 폴리싱(community policing)을 실현하는 방향으로 나아가야 한다.

한편 자치경찰제의 실시는 검·경 수사권 조정 등 국가권력의 분권화와 맞물려 있다. 문무일 검찰총장은 2018년 3월13일 국회 사법개혁특별위원회에 참석해 "경찰의 정보기능 분리, 자치경찰제 시행 등의 문제를 먼저 해결한 뒤 수사권을 어떻게 배분할지, 사법권을 어느 정도 약화시키는 방향으로 할지를 논의하는 게 맞다."<sup>19)</sup>고 발언하였으며, 대한변호사협회도 경찰 권한을 강화하는 내용의 검·경 수사권 조정안에 반대하고 경찰에 영장청구권을 주면 안 된다는 입장을 국회 사법개혁특별위원회에 제출키로 하였다고 하는바,<sup>20)</sup> 경찰은 제대로 분권화된 자치경찰제의 실시를 통해 수사권 조정을 위한 지렛대로 활용할 필요가 있다고 하겠다.

둘째, 자치경찰제를 도입하는 이상 분권화, 민주화 등 자치경찰제의 기본가치·이념이 구현될 수 있도록 하여야 한다.<sup>21)</sup> 자치경찰은 기본적으로 주민의 필요에 따라 지역실정에 맞는 치안행정을 펼침으로써 풀뿌리 민주

19) www.newsis.com(2018.3.13 검색).

20) [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201803190600035&code=940301](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201803190600035&code=940301)(2018.3.19 검색).

21) 황문규, 앞의 글, 40-43쪽.

주의 이념을 구현하기 위한 제도로, 지방자치단체장에게 지방경찰을 맡겨 일반 행정뿐만 아니라 치안행정의 업적에 관해서도 차기선거 때 주민심판의 대상이 되도록 하는 것이다.

이러한 자치경찰의 기본가치를 실현하기 위해서는 국가권력의 분권화와 함께 경찰권을 자치경찰에 충분히 이양하여 자치경찰이 지역마다 다른 다양한 지역주민의 치안수요에 적극 부응하여 주민생활 밀착형 치안서비스를 제공할 수 있도록 함으로써 진정한 지방자치와 종합행정을 실현하는 방향으로 설계되어야 한다.

## 2. 자치경찰제 도입에 있어 고려할 요소

이념적인 민주주의 원리를 실현하기 위한 자치경찰 도입이든 중앙집권적 국가경찰제도의 문제점을 개선하기 위한 방안으로서의 자치경찰 도입이든 결국은 치안서비스의 수혜자인 시민들을 위한 자치경찰제의 도입이 필요하며, 이의 성공을 위해 고려해야 요소들을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 자치경찰제 실시에 관한 국민들의 의견을 반영하려는 노력을 기울여야 한다.

현재는 자치경찰제 실시에 관하여 중앙정부나 경찰청, 지방자치단체, 관련 학계를 중심으로만 논의가 이루어지고 있고, 치안서비스의 수혜자인 국민들의 의견수렴을 위한 공론화절차가 부족하다는 느낌이 있다. 최근의 원자력발전소에 관한 사항을 공론화에 부친 것이나 정부가 개헌안 내용을 대국민 공표를 통해 공론의 장에 부친 것처럼 자치경찰제 실시에 관한 사항도 그러한 공론화 과정을 거치는 것이 필요하다고 본다.

둘째, 자치경찰제가 실시될 경우, 치안시스템의 변화로 인한 국민들의 불안감을 해소할 수 있어야 한다.

시민들은 그 동안 중앙집권적 국가경찰체제에 익숙해 있는바, 경찰권이 대부분 지방자치단체 산하의 자치경찰로 이양될 경우 지방자치단체별 재정 여건 등의 차이에 따라 치안수준도 달라지는 지역격차가 커지지 않을까 하는 우려를 할 수 있다.

그러므로 지방자치단체별 재정 여건에 따른 치안서비스의 격차가 발생하지 않도록 하는 것이 매우 중요한데, 생각하건대, 기존의 국가경찰조직 중 지방경찰조직과 그에 속한 인력과 장비, 예산 등이 그대로 자치경찰에 이관되는 것으로 상정하고 있는 서울시가 제안한 모델이 이러한 우려를 해소할 수 있는 합리적 방안이라 생각한다.

셋째, 자치경찰이 지역의 치안수요에 적극 부응하여 지역특성에 맞는 주민생활 밀착형 치안서비스를 제공할 수 있도록 충분한 사무와 권한, 인력, 재정, 장비 등이 주어져야 한다.

제주특별자치도 자치경찰단의 경우, 수행하는 경찰사무의 70%이상이 국가경찰과 중복된 사무를 수행하고 있을 뿐만 아니라 사무를 수행하는데 필요한 조직과 인력, 장비 등은 턱없이 부족하여<sup>22)</sup> ‘무늬만 자치경찰’이란 비판을 받고 있다. 이처럼 지금까지의 제주자치경찰처럼 제한된 사무와 그러한 사무마저도 제대로 수행할 수 있는 권한과 인력, 재정, 장비 등이 뒷받침되지 않는 자치경찰제는 시민들로부터 무용지물로 인식되고 외면 받게 될 것이므로 오히려 실시하지 않는 것이 더 낫다고 하겠다.

경찰개혁위원회의 권고안은 자치경찰의 업무범위로 범죄 예방과 단속 등 생활관련 치안, 지역교통과 경비 등과 함께 음주운전 사건이나 학교폭력·가정폭력·성폭력 등 주민생활과 밀접한 생활범죄 등에 대해서는 수사권을 보유할 수 있다고 보나, 이 외의 강력사건이나 경제범죄, 보안·외사·

22) 제주특별자치도 자치경찰단 내부자료, 2017.

정보·사이버테러 등 전문 업무는 국가경찰 영역으로 남기고 있으며, 2017.12. 이철성 경찰청장은 “자치경찰로 이양하는 경찰권은 (현 국가경찰이 담당하고 있는 경찰사무의)40% 수준이 적정하다”고 발표한 바 있다.

이에 대해 박원순 서울시장은 “이는 ‘무늬만 자치경찰제’라며, ‘자치경찰은 40%짜리가 아닌 100% 자치경찰이 되어야 한다. 지금 경찰이 지키고자 하는 것이 시민의 안전과 생명인지 기득권인지 알 수 없다. 기존 경찰권은 모두 자치경찰로 넘겨야 한다.”고 비판한 바 있다.<sup>23)</sup>

생각하건대 분권화와 자치라는 시대적 과제를 고려할 때, 현재의 국가경찰 사무 중 정보·보안·외사·국제범죄 등 광역 분야의 수사를 제외한다면 나머지의 80%에 달하는 경찰사무는 지역에서 수행되고 있는 지방경찰사무이므로 이들 사무들은 모두 자치경찰에 이관하는 것이 타당하다고 본다.

수사권에 있어서도 자치경찰에게 수사권이 제한적으로 부여돼 국가경찰의 ‘보조역할’로 전락한다면 결국엔 자치경찰 기능이 방범대 수준에 그치고 시민들로부터 외면 받을 우려가 있으므로 자치경찰에게 지역 내에서 발생하는 치안사무에 대한 충분한 수사권이 주어져야 하며, 대부·환경·식품위생 등 민생관련 행정사범 수사권뿐 아니라 절도, 폭력 등 이관된 사무에 관한 한 형사사범 수사까지 포함되어야 할 것이다.

자치경찰 인력에 있어서는 국가경찰로부터 이관되는 사무범위만큼 현행 국가경찰인력을 자치경찰인력으로 전환하고, 자치경찰 재정도 국가경찰로부터 이관되는 사무범위만큼 현행 국가경찰 예산을 자치경찰 예산으로 전환 또는 지원하고 장기적으로 지방자치권이 확대되는 것에 맞추어 지방자치단체가 자체적으로 재정을 확보해나가는 노력을 기울이도록 하는 것이

---

23) <iframe src="//www.googletagmanager.com/ns.html?id=GTM-KDPKKS" height="0" width="0" style="display:none;visibility:hidden"></iframe> (2018.3. 18 검색).

바람직하다고 본다.

넷째, 국가경찰과 자치경찰 간의 업무 중복 및 협조 부족 문제를 해소할 수 있어야 한다.

국가경찰과 자치경찰이 중복된 사무를 수행하는 경우 이는 예산낭비일 뿐만 아니라 시민들이 각종 사건·사고 시 국가경찰과 자치경찰 중 어디에 신고하고 문제해결을 모색해야 하는지 혼란을 겪게 될 것이므로 국가경찰과 자치경찰 간 담당할 사무의 배분이 명확하게 설정될 필요가 있으며, 국가경찰과 자치경찰 간의 긴밀한 협조체제를 마련하는 것이 요구된다.

사무배분의 기준에 있어서는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제9조24)에 따라, 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 않도록 배분하고, 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 자치경찰의 사무로, 자치경찰이 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 배분하며 자치경찰이 부여받은 사무를 자기의 책임 하에 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하면 될 것이다.

다섯째, 자치경찰의 정치적 중립성에 대한 우려를 해소할 수 있어야 한다.

자치경찰제가 실시될 경우, 지방자치단체장 및 지방의원 등 지방정치의 영향을 받아 경찰사무 수행에 있어 정치적 중립성 및 인사의 공정성이 훼손될 우려가 있다는 지적이 많으나, 지금까지의 국가경찰제 하에서도 경찰의 정치적 중립성 및 인사의 공정성 문제는 많이 제기되어 왔다.

정치적 중립성 확보는 자치경찰제만의 문제가 아니라고 할 것이며, 자

24) 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제9조(사무배분의 원칙).

치경찰의 정치적 중립성과 민주성을 확보하기 위하여 도입하려는 자치경찰위원회의 구성에 있어 최대한 중립적으로 그리고 시민의 의사를 최대한 반영할 수 있는 방안을 모색하는 것이 관건이라 할 것이다.

정치적 악용의 가능성은 현행 경찰이든 자치경찰이든 마찬가지다. 자치경찰위원회, 경찰직장협의회, 지방의회, 국가경찰, 검찰 등 정치중립을 위한 장치가 촘촘히 마련되어 있다면, 그리고 시민들의 눈으로 자치경찰을 감시한다면 정치적 악용 우려는 기우가 될 것이다.<sup>25)</sup>

## V. 결론

작금의 시대적 과제는 ‘자치와 분권’이며, 이른바 ‘Me-Too’ 운동에서 나타나듯 사회문화적으로는 수직적 위계질서의 해체이다.

국가권력 전체의 재분배 흐름 속에서 경찰도 비대화된 중앙집권적 국가경찰의 조직과 권한을 지역적으로 분산하여 다원화함으로써 견제와 통제가 이루어지고 지역실정에 부합하고 지역주민이 원하는 치안서비스를 제공할 수 있는 경찰체제를 구축할 것을 요구받고 있다.

하지만 자치경찰제를 도입한다 하여 곧바로 경찰의 민주화와 지역주민의 요구에 부합하는 치안서비스가 이루어지는 것은 아닐 것이며, 어떠한 형태의 자치경찰제인가에 따라 그 결과는 달라질 것이다. 자치경찰이 지방정치권에 예속되어 정치적 중립성이 제대로 이루어지지 않아 악용될 가능성도 있으며, 지방재정의 취약성으로 인해 치안격차가 생길 수 있고, 그 역할과 권한이 명확하지 않을 경우 혼란으로 인해 오히려 치안서비스의

---

25) <http://news.donga.com/3/all/20180306/88966990/1#csidxa8113f94fc947ada32b7f32c66f18f7>(2018.3.20 검색).

악화를 초래할 수도 있다.

기존의 제주자치경찰은 기존의 국가경찰체제를 그대로 둔 채 지방자치단체에서 국가경찰과는 별개의 자치경찰을 설치·운영하는 것이어서 국가경찰의 분권화와는 거리가 있었으며, 자치경찰을 추가 운영함에도 불구하고 제한된 활동으로 인해 치안의 효과는 미미하면서도 비용만 드는 낭비란 비판도 받아왔다. 이러한 점들은 국가경찰이 잘하고 있는데 굳이 예산을 들여 자치경찰제를 굳이 도입할 필요가 있을까라는 의구심으로 이어져 중앙집권적 국가경찰체제를 고착화시키는 악순환으로 이어질 가능성도 있다.<sup>26)</sup>

따라서 국가경찰에서 충분한 사무와 수사권이 인력 및 재정과 함께 이관됨으로써 국가경찰과 자치경찰 간 업무 중복 등이 발생하지 않고 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 자치경찰제의 도입이 필요하며, 이를 실현하기 위해서는 국가경찰과 자치경찰의 역할분담을 위한 사무재배분이 있어야 한다.

역할분담의 기준에 있어서는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제9조에서 제시하듯 보충성 원칙에 따라 경찰사무는 원칙적으로 자치경찰이 담당하는 것을 원칙적으로 하고, 국가경찰은 자치경찰이 수행하기 어려운 사무에 한하여만 담당하도록 하는 것이 타당하다고 본다.

이러한 기준에 따를 때, 자치경찰제의 취지를 살리기 위해서는 “경찰서 단위의 치안업무는 실제로 일부 국가위임업무를 하는 것을 제외하고는 거의 모든 업무가 지방치안업무라는 점에서 지방치안조직을 국가 소속에서 지방자치단체 소속으로” 전환하여야 한다.<sup>27)</sup> 실시 단위로는 지방자치단체

26) 황문규, 문재인 정부의 광역단위 자치경찰제에 관한 고찰, 한국지방자치학회보, 제29권 제4호(통권 제100호), 한국지방자치학회, 2017.12. 34쪽.

27) 이영남, “한국의 자치경찰제도의 정립방향, 한국경찰연구”, 제11권 제4호, 한국경찰연구학회, 2012, 281-282쪽.

가 치안·복지·정주여건 등 현장 단위 종합행정을 수행할 수 있도록 민생 치안서비스 중심의 광역단위 자치경찰제 도입이 바람직하다고 하겠다.

〈논문접수 : 2018. 4. 2, 심사개시 : 2018. 4. 19, 게재확정 : 2018. 5. 16.〉

## 참 고 문 헌

### I. 국내문헌

#### 1. 논문

- 이상열, “서울시민 안전확보를 위한 광역자치경찰제 도입방안”, 2015 서울특별시의회 연구용역 최종보고서, 서울특별시의회, 2015.
- 이승철·곽영길, “자치경찰의 도입 및 운영방안에 관한 연구”, 한국자치행정정보, 24(2), 2010.
- 이영남, “한국의 자치경찰제도의 정립방향, 한국경찰연구”, 제11권 제4호, 한국경찰연구학회, 2012.
- 이황우, “우리나라 실정에 맞는 자치경찰제도”, 치안연구소 자치경찰제도 공청회자료, 치안정책연구소, 1998., “지방화시대에 따른 자치경찰제 도입 모형에 관한 연구”, 한국공인행정학회보 제4권, 한국공인행정학회, 1995.
- 최우용, “자치경찰제 도입논의에 있어서의 문제점”, 자치행정, 제186호, 2004.
- 황문규, “문재인 정부의 광역단위 자치경찰제에 관한 고찰”, 한국지방자치학회보, 제29권 제4호(통권 제100호), 한국지방자치학회, 2017.
- 최종술, “한국적 자치경찰제도 방안 모색”, 한국행정학회, 2004년도 국제학술대회 및 추계학술대회 발표논문집, 2004.

#### 2. 기타

법제처 법령검색([www.law.go.kr](http://www.law.go.kr)).

[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201803190600035&code=940301](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201803190600035&code=940301).

황문규, ‘모든 권한 옮기는 자치경찰제 시행을’.

[http://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?  
bbsid=BBSMSTR\\_000000000008&nttId=61138.](http://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsid=BBSMSTR_000000000008&nttId=61138)

[http://news.donga.com/3/all/20180306/88966990/1#csidxa8113f94fc947  
ada32b7f32c66f18f7.](http://news.donga.com/3/all/20180306/88966990/1#csidxa8113f94fc947ada32b7f32c66f18f7)

[http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=929288&cid=43667&categoryId  
= 43667.](http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=929288&cid=43667&categoryId=43667)

[https://blog.naver.com/polinlove2/221145072141.](https://blog.naver.com/polinlove2/221145072141)

[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=2017110712  
17001&code=940100.](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201711071217001&code=940100)

[http://www.fnnews.com/bigissue.](http://www.fnnews.com/bigissue)

[http://www.newdaily.co.kr.](http://www.newdaily.co.kr)

[http://www.ikbn.news/news/article.html?no=49658.](http://www.ikbn.news/news/article.html?no=49658)

[http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180322\\_0000260147&cid=  
Yousis the news www.dailian.co.kr.](http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180322_0000260147&cid=Yousis the news www.dailian.co.kr)

[www.newsis.com.](http://www.newsis.com)

< ABSTRACT >

## A Review on the introduction model of municipal police system

- Based on the discussion under the Moon Jaein government -

Kwak, Young-Gil

At this time, the task of the Republic of Korea is 'autonomy and decentralization'. In accordance with the challenges of the current times, it is also necessary for the local police to establish a localized police system by transferring the police rights to the local area by moving away from the centralized police system to enable local governments to fulfill their role as the safety management body of local residents. We should move toward constructing a cooperative security system through participation of residents in police administration.

Moon Jae-in declared the introduction of the 'municipal police system in the metropolitan area' as the 100th national task, and accordingly, the police reform committee of the National Police Agency announced the recommendation of the municipal police system based on a metropolitan unit. In Seoul, The municipal police system was introduced.

The introduction of any type of self-governing police officers is necessary for the citizens who are beneficiaries of security services, and the following factors must be considered for their success.

First, efforts should be made to reflect the opinions of the people

on the implementation of the municipal police system.

Second, if an municipal police system is implemented, it should be able to resolve the public anxiety caused by changes in the security system.

Third, sufficient office affairs, authority, manpower, financial and equipment should be given to allow municipal police to respond positively to the demand of police in the region and to provide police-friendly policing service to local residents.

Fourth, it should be able to solve the problem of redundancy and cooperation between national police and municipal police.

Local self-governing bodies will introduce a wide-area unit municipal police system centered on public welfare services so that they can carry out on-site comprehensive administration such as security, welfare, and settlement conditions. Local police work is carried out by self-governing police.

The redistribution of office staff to handle only difficult office work and the transfer of authority, manpower, budget, equipment, etc. of local police organization and local police affairs among the existing national police organizations to self-governing police is part of building what I would call a rational plan for the future of policing.

◆ **Key words** : National police, Local police, Local police system, autonomy and decentralization, Police reform committee