2023년 8월 제78호
ISSN 1976-6041(On-Line)
www.psi.go.kr

치안정책리뷰

POLICE SCIENCE INSTITUTE REVIEW

발행인 최종상 **편집인** 김영수 **전화** 041-968-2293 **FAX** 041-968-2989

경찰 4.0시대, 자치경찰제 과제와 개선 방향

권 두 언

자치경찰의 현재, 과거, 미래 — 한국형사·법무정책연구원 박 준 휘 부원장

전문가 제언

자치경찰제도의 형사정책 상의 시사점 — 동아대학교 경찰학과 라 광 현 교수

자치경찰사무의 법적 성격을 토대로 현행 자치경찰제에 대한 법리적 검토 — 영남대학교 경찰행정학과 성 홍 재 교수

외국의 자치경찰제도 –우리나라 자치경찰의 진로를 탐색하며– — 광주경찰청 북부경찰서 김 형 훈 경무과장

자치경찰제도의 성공적 추진을 위한 자치경찰위원회의 운영 — 부산자치경찰위원회 박 노 면 사무국장

연구소 소식

경 찰 대 학
KOREAN NATIONAL POLICE UNIVERSITY

Total Solutions in Policing
치안정책연구소
Police Science Institute

뉴스 빅데이터로 분석해 본

언론에 비춰진 '자치경찰제'

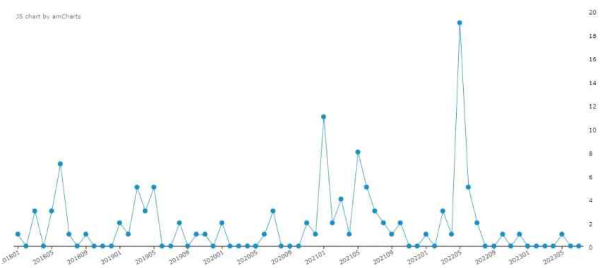
치안정책연구소 법·정책·자치경찰연구실

지역 치안 문제를 스스로 해결하고 지역 특성에 맞는 맞춤형 지역 치안정책의 수립과 시행을 목표로 자치경찰제가 시행된 지 2주년을 맞았다. 이에 빅카인즈를 통해 언론에 비춰진 '자치경찰제' 전반을 분석해본다.

빅카인즈의 뉴스 검색 및 분석 서비스를 이용한 '자치경찰제' 관련 언론보도의 분석 대상은 다음과 같다.

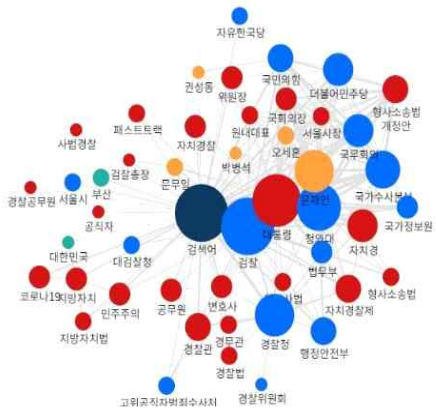
구분	내용
분석내용	• '자치경찰제' 키워드 국내 언론보도 분석
분석기간	• 2018. 01. 01.~2023. 07. 31.
뉴스검색	• 검색대상 - 빅카인즈 內 국내 전국일간지 뉴스 • 검색키워드 - 자치경찰제 AND 자치경찰제 시행(BUT 자치경찰)
뉴스분석	• 키워드 트렌드 분석 - 검색어가 포함된 뉴스 건수를 월간 그래프로 분석 • 개체명 관계도 분석 - 개체 사이의 연관 관계를 네트워크 형태로 분석 • 연관어 분석 - 연관성이 높은 키워드를 말구름 형태로 분석

<그림1> '자치경찰제' 키워드 트렌드



빅카인즈를 통해 2018년 1월 1일부터 2023년 7월 31일까지 '자치경찰제' 키워드의 뉴스를 검색한 결과 분석대상 뉴스 건수는 총 120건이었다. 월간 키워드 트렌드 분석 결과, 2022년 5월에 19건으로 가장 많았는데, 이는 5월 3일 국무회의에서 검찰 수사·기소권 분리법 공포안이 의결되어 이를 전하는 뉴스가 많았다는 것을 의미한다. 연관 키워드 분석 결과, 권력기관(1위) > 국가수사본부설치(2위) 순으로 나타났다.

<그림2> '자치경찰제' 키워드 개체명 관계도 분석



'자치경찰제' 키워드 개체명 관계도 분석 결과, '검찰'(1위) > '대통령'(2위) > '청와대'(3위) 순으로 검찰과 대통령 관련 개체명이 두드러지게 나타났다. 이는 자치경찰제 시행과 관련하여 '검찰' 및 '대통령'을 보도하는 기사들이 많았기 때문으로 보인다.

<그림3> '자치경찰제' 연관어 분석

'자치경찰제' 키워드 연관어를 워드클라우드로 나타내었다. 연관어 분석 결과, '수사권 조정'(1위) > '권력기관'(2위) > '시대적 소명'(3위) 순으로 나타났다. PSI

자치경찰의 현재, 과거, 미래

한국형사·법무정책연구원 부원장 박준휘

자치경찰의 현재 : 현 정부의 구상

현 정부는 2022년 5월 10일 윤석열 대통령의 취임으로 공식 출범하였으나, 국정운영의 방향은 2022년 3월 18일 출범하여 약 50일 동안 활동한 대통령직인수위원회 활동과 120대 국정과제를 통해 미리 짐작할 수 있었다. 특히 국정과제 111번 '지방시대 실현을 위한 지방분권 강화' 부분에서 '자치경찰권 강화'라는 소제목 하에 '범정부 추진체계를 구성하여 이원화 자치경찰모델 마련 및 시범실시(제주·세종·강원) 후 성과분석·제도개선을 통해 전면시행'을 명시하였다. 그리고 해당 국정과제 담당 부처를 행정안전부로 하였다.

2022년 6월 21일 행정안전부 자문기구인 「경찰제도개선 자문위원회」(공동위원장: 황정근 변호사, 행정안전부차관)는 경찰의 민주적 관리·운영과 효율적 업무수행을 위한 권고안을 발표하였다.[1] '민주적 관리.운영'과 관련하여, 1) 행정안전부 내 경찰 관련 지원조직 신설, 2) 행정안전부장관의 소속청장에 대한 지휘 규칙 제정, 3) 경찰 인사절차의 투명화(후보추천위원회 등 설치), 4) 감찰 및 징계제도 개선 등을 권고하였다. '효율적 임무 수행' 관련하여서는 1) 경찰 업무 관련 인프라 확충(복수직급제 개선, 순경 등 일반출신 경찰공무원의 고위직 승진 확대 등), 2) 수사의 공정성 강화 등을 권고하였다. 이러한 권고를 바탕으로 많은 논란 끝에 경찰국이 설치되었고, 복수직급제 도입, 순경 등 일반출신 경찰공무원의 고위직 승진 확대 등의 조치가 이루어졌다. 무엇보다도 경찰제도에 대한 광범위하고 근본적인 발전방안 마련을 위해 「경찰제도발전위원회」 설치를 권고하였다.

2022년 9월 국무총리 소속으로 경찰제도발전위원회(위원장 박인환)가 구성되었다. 동 위원회는 1) 경찰대학개혁, 2) 국가경찰위원회 발전방안, 3) 자치경찰 이원화, 4) 현장치안역량강화, 5) 행안부장관의 경찰에 대한 지휘감독체계 등을 중심으로 논의를 이끌었다. 위원회는 23년 6월 초까지 총 12차에 걸친 회의를 진행하였으며, 특히 자치경찰 이원화와 현장치안 역량강화 과제의 경우 별도의 분과위원회를 구성하였다.

이러한 논의과정을 거쳐, 현 정부는 지방분권의 일환으로 자치경찰권을 강화하기 위하여 시도지사 소속으로 자치경찰조직을 두고, 시도지사가 시도자치경찰위원회의 심의·의결을 통해 자치경찰조직을 지휘·감독하는 이원화된 형태의 자치경찰제 도입을 위한 세부 방안을 마련하고 있다. 작년 제시된 국정과제 내용과 마찬가지로, 세종특별자치시, 강원특별자치도, 제주특별자치도에서 2024년 중 이원화 모델을 시범실시하도록 한 후(최근 전북 포함), 그 운영 결과를 분석·평가하고, 나타난 문제점을 보완하여 2025년까지 전면시행 방안을 마련할 계획이다.

이원화 자치경찰은 자치경찰사무를 총괄하기 위해 시도자치경찰위원회 심의·의결을 통해 시도지사가 지휘감독하는 시도 자치경찰본부를

1) 이상민 행안부 장관은 2022년 5월 12일 취임 즉시 경찰제도개선 자문위원회를 꾸릴 것을 지시했고, 자문위는 바로 다음 날인 5월 13일 구성을 마무리하고 첫 회의를 열었다. 자문위는 4차례 회의 후 행안부 내 경찰국 신설 등이 포함된 제도개선 권고안을 마련했다. 특히 행안부는 7월 15일 경찰국 신설 직제안을 마련하였으며, 직제안은 7월 26일 국무회의를 통과하였다.

두며, 그 아래 시군구 단위별 또는 시군구 단위를 묶어 자치경찰본부 소속 시군구 자치경찰대를 설치할 수 있다. 지구대와 파출소의 경우 자치경찰이 치안 현장의 주민 접점에서 지역 치안 수요에 직접 대응할 수 있도록 이원화 모델 시범실시지역 중 한 곳 이상을 정하여 자치경찰로 이관하여 운영을 해 본 후에, 그 운영결과를 다른 시범실시지역과 비교·평가하여, 이원화 모델 전면 실시 방안 마련 시 소속 및 운영방안 등을 구체적으로 결정하기로 한다. 112 상황실은 국가경찰에서 운영하되 자치경찰이 합동근무하게 하는 것을 원칙으로 하고, 치안수요에 비추어 자치경찰에서도 운영하는 것이 불가피할 경우 국가경찰과 공조하는 시스템을 갖추도록 한다. 시도자치경찰위원회는 시도자치경찰본부장과 자치경찰대장 추천, 인사와 예산 등 주요 정책의 심의·의결을 통해 자치경찰 업무의 중립성을 보장하도록 한다.

이원화 모델에서는 현행 자치경찰사무 담당 경찰관 정원을 시도로 이관하며, 시도경찰청 소속 인력은 자치경찰본부를, 경찰서 소속 인력은 자치경찰대를 구성한다. 이후 시도의 수요에 따른 충원은 시도별 신규채용에 의한다. 자치경찰은 시도 소속 특정직 지방공무원으로서, 시도지사가 임용권을 행사한다. 이원화된 형태의 자치경찰제 도입에 따라 이관되는 인력과 장비에 대한 비용은 원칙적으로 국가에서 부담한다. 이원화 시범실시에 따른 재정부담의 최소화를 위해 시도경찰청, 경찰서, 지구대·파출소·치안센터 건물 등의 국유재산을 시도가 공동으로 활용할 수 있도록 한다. 지역 치안 수요 대응에 필요한 예산의 확보를 위해 자치경찰 특별회계 등 자치경찰 예산의 독립성을 제고할 수 있는 방안을 마련하며, 교통과태료·범칙금 등 적합한 재원이 자치경찰 예산으로 편성될 수 있도록 하고 자치경찰교부세의 신설을 검토한다.

자치경찰의 과거 : 전 정부의 구상과 현재 모습

자치경찰에 대한 전 정부의 구상은 사실 현재의 모습이기도 하다. 즉 발전을 위한 현재의 노력과 과거의 산물이 공존하고 있는 것이다. 그런데, 사실 (국가경찰 중심의) 일원화 모델로서 현 자치경찰의 모습과 향후 도입을 추진하는 이원화 모델 모두 이미 전 정부에서 법제화가 이루어졌거나, 동시에 다른 형태로 법제화를 추진하던 모델들이다. 때문에 일원화, 이원화, 그리고 또 다른 일원화(서울시안)가 극명히 비교되었던 과거의 논의를 다시 반추해 보는 것은 향후 미래를 위한 설계에 도움이 된다.

<표 1> 전 정부 시기 논의된 세 가지 자치경찰 모델의 비교 (김영배 의원안, 홍익표 의원안, 서울시안)

	김영배 의원안 (2020.8.)	홍익표 의원안 (2019.3.)	서울시안 (2017.12)
의의	국가경찰 중심 일원화 모델 (현행 제도)	국가경찰과 자치경찰 병립 이원화 모델 (현 정부 추진 제도)	자치경찰 중심 일원화 모델 (제3의 제도)
자치수준	10	50	90
국가경찰 조직	존치	1/2감축	거의 이관
대국민 서비스	혼란 없음	큰 혼란 가능	혼란 없음
지휘계통	혼선 많음	혼선 없음	혼선 없음
효율성 (재정 등)	좋음	매우 저하	저하
일반 국민의 수용력	보통	보통	매우 낮음
일선경찰관의 수용력	낮음	보통	낮음
고위경찰관의 수용력	낮음*	보통*	매우 낮음*
자치단체장의 수용력	낮음	높음	매우 높음*

※ 출처 : 박준휘 외(2020)[2] 611쪽 표를 보완함
※ 수용력을 설문응답 기준으로 판단한 경우의 기준은 20% 미만: 매우 낮음, 20% 이상-40% 미만: 낮음, 40% 이상-60% 미만: 보통, 60% 이상-80% 미만: 높음, 80%이상: 매우 높음; * 표시는 설문이 아닌 면접과 기타 정황을 근거로 판단한 것임

2017년 제시된 서울시안(연방제 수준의 경찰력을 지방정부가 보유하는 것으로 완전한 의미의 자치경찰제)의 자치수준이 90 정도라면,

2) 박준휘·강석구·박준희·문경환·최성락·문준섭·최대현·전성만·장일식·강소영·박종승·라광현. (2020). 「한국형 자치경찰제 시행 및 정착에 관한 연구(Ⅱ)」. 한국형사·법무정책연구원.

2019년 3월 제시된 홍익표 의원안은 50, 김영배 의원안은 10 정도로 평가될 수 있다. 서울시안이 대(對) 국민서비스, 지휘계통에 혼선이 없는 안이라면, 홍익표 의원안은 이원화된 경찰활동에 의해 국민들에게 큰 혼란을 줄 수 있으나, 내부 지휘계통상의 혼선은 없다. 반면 김영배 의원안은 국민들에게 혼란은 없으나, 3원화된 내부지휘계통에 따라 혼선이 야기될 가능성이 높다. 김영배 의원안은 추가적 재정투입이 거의 없으며, 규모의 경제효과를 그대로 누릴 수 있어 효율성 관점에서 가장 우수하다. 서울시안은 규모의 경제효과를 잃을 수 있으며, 홍익표의원안 역시 많은 추가 재정투입과 함께 규모의 경제효과도 잃을 수 있는 안이다.

한편, 제도에 대한 수용력의 경우, 선행연구에 의하면 일반 국민은 김영배 의원안과 홍익표 의원안 모두 50% 내외에서 찬성을 하고 있어 보통 수준으로 평가되나, 서울시 안의 경우 14.5%만이 찬성하여 매우 낮은 것으로 평가된다.[3] 일선경찰관의 제도 수용력은 홍익표 의원안의 경우 보통 이상의 수준을 갖고 있으나, 김영배 의원안과 서울시안은 낮게 나타났다.[4] 홍익표 의원안의 경우 자치경찰로의 전환을 통해 복지, 인사 등에 있어 이점이 있을 수 있다는 기대가 있었으나, 김영배 의원안의 경우 업무량과 통제는 높아질 가능성이 있으면서도 보상은 불확실하기 때문이다. 경찰고위직의 경우는 설문조사 결과보다는 심층면접을 통해 수용력 수준을 가늠해 볼 수 있었는데, 지휘혼란 등을 이유로 김영배 의원안을 낮게 평가하였으며, 서울시 안의 경우 국가경찰 형해화 우려로 매우 낮은 수용력을 보였다. 상대적으로 홍익표 의원안에 대한 수용력이 보통 수준이었다. 자치단체장의 경우는 어렵게 않게 서울시안을 가장 높게 선호하고, 다음으로 홍익표 의원안과 김영배 의원안 순서로 내려간다. 지자체의 권한에서 세 안이 확연히 차이가 나기 때문이다.

전반적으로 평가하였을 때 문재인 정부 당시 코로나 사태 등으로 국가재정이 어려운 상황이나 형사사법개혁(특히 수사권 조정 등을 통한 검찰개혁)의 완성이라는 관점에서 김영배 의원안은 일종의 고육지책(苦肉之策)이었으며, 자치경찰제 도입을 전제로 하는 상황이라면 차선(次善)의 대안으로 평가될 수 있었다. 비록 자치수준은 높지 않으나 20년 이상 논의만 되고 실현되지 않았던 자치경찰제의 도입을 명백히 하고 있다는 점, 일반 국민에게 혼란을 주지 않으면서도 훗날 완전한 의미의 자치경찰제가 도입될 수 있는 가능성을 열었다는 점은 분권론자들(지방자치론자들)에게 작지 않은 환영을 받았다.[5]

다행히도 2021년 7월 1일은 76년 한국경찰사에 있어 매우 기념비적인 날이 되었다. 건국 이후 국가경찰체제를 유지하였던 대한민국에 자치경찰제가 처음으로 시행되었기 때문이다. 특히 2021년은 지방자치 부활 30년이 되는 해이기에 자치경찰제 도입으로 지방자치제도가 한 단계 더욱 높아지는 계기가 되었다고 평가되기도 한다.[6] 다만 현행의 자치경찰제는 불완전한 혹은 과도기 모형으로 평가 받는다. 애초 전 정부 출범 당시부터 계획했던 국가경찰조직 외 별도의 자치경찰조직을 만드는 이원화 모형

3) 신현기·이상열·남재성·양재열. (2017). 「서울시 특별사법경찰 10년, 자치경찰제로의 전환을 위한 발전방안 연구」. 서울특별시.

4) 신현기 외(2017)에 따르면 '완전한 자치경찰제로의 전환'에 대해 23.4%의 응답자가 찬성을 한 반면, 국가-자치경찰 이원화에 대해서는 37.9%가 찬성함. 참고로 국가경찰제도 유지에 대한 찬성율은 30.0%였음

5) 대표적인 예가 오랜 기간 자치경찰제 시행을 주장해 온 제주대학교 행정학과 양영철 명예교수(현 제주국제자유도시개발센터 이사장)이다.

6) 1987년 대통령 직선제와 지방자치 부활을 위한 헌법 개정이 이루어졌고, 1991년 3월 기초의원 선거, 6월 광역의원 선거가 치러졌다. 비록 단체장 선거는 1995년 실시되었지만, 지방자치의 핵심은 주민대표기구인 지방의회의 구성이기 때문에 2021년이 지방자치 부활 30년으로 기념되고 있다. 특히 자치론자들은 2020년-2021년 사이에 제정된 지방자치법 전부개정, 지방일괄이양법, 중앙지방협력회의 설치법 그리고 자치경찰 도입을 위한 경찰법 전부개정 등으로 향후 자치분권 2.0 시대가 열리게 되었다고 전망하고 있다 [김순은. (2021). "지방자치 부활 30주년의 성과와 한계 및 자치분권 2.0 개막". 『분권레터』 (86).] .

대신, 코로나 사태에 따른 국가재정력과 일반 국민의 혼란을 고려하여 일원화 모형으로 급속히 선회하여 입법이 이루어졌기 때문이다.[7]

자치경찰의 미래 : 평가와 전망

2023년 7월 1일 자치경찰제 시행 2년을 맞아 전국의 시도 자치경찰위원회는 다양한 기념행사를 진행하였다. 시행 1년 차에 주요 성과로 제시된 시책들은 대체로 ① 사회적 약자 보호, ② 시민안전 확보, ③ 교통안전 강화, ④ 주민참여·소통 활성화, ⑤ 범죄예방 환경설계(CPTED), ⑥ 자치경찰 홍보 활성화 등 6개의 분야로 유형화되었다.[8] 시행 2년차가 되면서 이들 시책들의 범주는 크게 변하지 않았으나, 최근 전국자치경찰위원회가 발간한 「한국형 자치경찰! 우리가 함께 만들어 간다」에 게재된 우수 사례들을 살펴보면 1년 전보다 그 내용이 좀 더 구체화되고 시책별 강약이 주어지고 있음을 발견할 수 있다.

'전국시도자치경찰위원장협의회'가 자치경찰 시행 1년차를 기념하여 제시한 제도개선 내용들이 시행 2년차에도 변함없이 요구되고 있다. 우선, 법률 개정을 요하지 않는 즉시 실천 과제로 1) 자치경찰위원회의 실질적 인사권 확보를 위한 '지구대·파출소' 소속 경찰관 직제(현 112종합상황실 소속)의 생활안전과 환원, 2) 자치경찰위원회 내 '보통승진심사위원회' 및 '보통징계위원회' 설치 등이 있으며, 법률개정이 필요한 중점 실천과제로 1) 이원화된 자치경찰제 도입을 위한 「지방자치경찰법」 별도 제정, 2) 「지방자치법」개정을 통한 자치경찰사무 개념 명확화, 3) 자치경찰특별회계 및 자치경찰교부세 조항 신설을 통한 안정적 재원 마련 등이 있다. 이들 개선 과제들은 앞서 살펴본 현 정부 제시 이원화 모델과 개선 방안 등이 실현된다면 상당 수준 해소될 수 있다. 문제는 과연 이원화 모델 도입이 현 정부가 제시한 로드맵에 따라 작동될 수 있는지 여부와 과연 그렇게 작동되는 것이 바람직한 혹은 국민이 바라는 궁극적인 자치경찰의 모습인가하는 것이다.

현 정부는 기본적으로 보수 정부이다. 보수 정부는 시장의 자유를 강조하며, 작은 정부를 통한 효율성을 추구한다. 때문에 권력의 분산보다는 내부효율과 규모의 경제 효과를 거둘 수 있는 집권적 통치체제를 선호한다. 현 정부에서 경찰국을 설치한 배경도 이러한 측면에서 해석할 수 있다. 이 경우 실질적 의미의 자치경찰권 확대는 쉽지 않은 과제가 된다. 다만 이번 정부는 검찰권의 강화 혹은 정상화를 통한 법질서의 확보 또한 (명시적으로 드러내지는 않았으나) 중요한 가치로 삼고 있다. 이 경우 실질적 분권화를 가져오는 자치경찰제 실시도 기대해볼 측면이 있다.[9] 이는 마치 지난 정부가 검찰개혁의 연장선상에서 (비록 매우 낮은 수준이지만) 자치경찰제를 도입하려 한 것과 유사한 맥락일 수 있다. 더하여 경찰국 설치를 통한 경찰 거버넌스의 집권적 형태를 희석하려는 측면에서 (최소한 외면적으로라도) 자치경찰제가 심화될 가능성이 존재한다. 즉 정책당국이 경찰국에 의한 시·도 자치경찰위원회에 대한 실효적 통제가 가능하다고 판단하게 되면, 이 요인 또한 자치경찰제 확대 가능성을 높일 수 있다. 이는 마치 오랜 기간 동안 영국 정부가 과거 3원체제 하에서 내무부(Home Office)를 통해 지방정부와 지방경찰을 통제한 방식과 유사하다.[10]

7) 비록 재정 소요가 적은 일원화 모형으로 자치경찰제가 시행되었다고는 하나, 적지 않은 인력과 예산이 투입되고 있다. 2021년 출범 당시 126명의 시·도자치경찰위원이 선출되었고, 정원기준 376명의 지방공무원과 51명의 경찰공무원이 사무국에서 근무하였다(현원 기준 사무국 근무 인원은 총 518명으로 경찰서 1개 정도 규모임). 인건비를 제외하더라도 2021년 한 해에만(정확하게는 6개월 동안) 18개 시·도자치경찰위원회별로 평균 4억 7천만 원의 기관운영비와 사업비가 소요되었다.

8) 윤태웅. (2022). 전국 시도자치경찰위원회의 주요시책 분석과 개선과제. 「분권레터 9월호」. 대한민국시도지사협의회.

9) 실제로 현 대통령과 직접 대면한 몇몇 인사들의 전언에 의하면, 지방분권과 관련하여 대통령은 사법자치(司法自治)까지 언급한 것으로 알려져 있다.

10) 대통령과 직접 대면하여 지방분권 문제에 대해 논

한편, 현 정부에서 제시하고 있는 이원화 모델은 지난 정부에서 제시한 '홍익표 의원안'과 거의 유사하다. 홍익표 의원안이 실행되지 못한 점은 코로나 상황하에서 추가적으로 과도한 비용이 든다는 현실적 이유도 있었으나, 자치경찰제 도입에 대한 국민의 낮은 지지율과 대국민 경찰서비스의 혼란 야기 가능성이었다. 또한 이원화 모델 도입의 전제는 국내 통설적 견해인 경찰활동에 있어 행정경찰과 사법경찰 구분론에 근거한다. 그러나 해외 선진국 중, 행정·사법경찰 조직을 분리 운영하는 사례는 없다. 영국과 미국 등에서 두 개념에 대한 구분은 물론 기능별 구분도 없다. 프랑스, 독일, 일본 등 대륙법계 국가에서도 개념적 구분만 존재할 뿐, 실제 기능별 주체 분리는 없다. 이는 현대법의 위험형법화 경향 등을 고려할 때 범죄예방(행정경찰)과 범죄수사(사법경찰)에 대한 개념적 구분이 사실상 불가하거나 무의미하기 때문이다.[11] 이원화 모델은 생활안전, 교통, 경비 등 범죄예방기능 중심으로 자치경찰사무를 규정하고 있으며, 대부분의 수사 업무는 국가사무로 함으로써 최근의 위험형법 개념에서 이탈함은 물론 현장에서 수행되는 실제 경찰활동을 반영하지 못한다.

무엇보다도 자치경찰제 시행이 소위 말하는 '맞춤형 경찰활동' 즉, 지역치안수요를 반영할 것이라는 전제 또한 재고되어야 한다. 자치경찰의 원류라 할 수 있는 미국에서도 이러한 맞춤형 경찰활동이라 할 수 있는 지역사회 경찰활동(community policing)이 많은 자원과 시간을 들였음에도 불구하고 제대로 작동하고 있는지에 대해 의문이 제기되고 있다. 박준휘(2005)에 의하면,[12] 기존 우리나라 국가경찰제 하에서도 지역별 차별화된 경찰활동은 일정 수준 이상 구현되고 있었다. 요컨대 주민 수요에 부응한 경찰활동은 거시적 제도 외에 지역정치 특성, 경찰하위문화, 경찰재량 등 고려해야 할 요소가 많다는 것이다.

이상의 이유들 때문에 필자는 이원화 모델 도입에 정책당국이 너무 서두르거나 매몰될 필요가 없다고 생각한다. 오히려 자치경찰제의 최종목표를 '자치경찰 중심의 일원화 모델'에 두고, 현행 체제를 좀 더 이러한 방향으로 실질화하는 로드맵을 고민하고 것이 더 타당하다고 본다. 경찰운용의 효율성 등 경제적 측면에서 뿐만 아니라, 무엇보다도 일반 시민이 기존 국가경찰체제와 비교하여 전혀 혼란을 느끼지 않기 때문이다. 자치경찰 중심 일원화 모델은 시도경찰청과 경찰서 모두를 자치경찰로 전환하고 국가경찰을 최소화하는 것으로, 단순히 말해 바뀌는 것은 경찰 최고 책임자가 대통령에서 자치단체장으로 바뀌는 것뿐이다. 가장 높은 수준의 자치권을 확보하면서도 재정수요와 경찰 내외부 혼란이 최소화됨으로써 현 정부의 국정철학과 궤를 같이 할 수 있다. 다만 동 모델의 취약점은 단체장의 전횡 가능성과 지역부패이다. 전자에 대해서는 시도자치경찰위원회의 권한을 실질화함으로써 어느 정도 견제가 가능하며, 후자에 대해서는 국수본을 중심으로 한 광역단위 수사경찰력의 강화, 특정 범위 내 검찰의 직접수사권 실질화, 공수처의 권한 강화 등을 통해 문제를 최소화할 수 있다.

소위 무늬만 자치경찰제라는 현행 국가경찰 중심 일원화 모델은 그 시행이 얼마 되지 않았음에도 불구하고 나름의 성과를 거두고 있다고 평가된다. 인사권 강화 등 최소 수준의 제도적 보완만 이루어져도 과도기적 자치경찰 모델로서 그 역할을 일정 수준 이상 할 수 있을 것으로 예상된다.[13] PSI

의한 복수의 관계자 전언에 의하면, 현 대통령은 검찰자치를 포함한 사법자치까지 언급할 정도로 지방분권에 대한 강한 의욕을 표현하였다고 함

11) 강성용·차종진·김용훈·김태형·염윤호· 박재일·이현주. (2020). 「행정·사법경찰 분리주장에 대한 비판적 고찰」. 치안정책연구소.

12) 박경래. (2005). 「일선경찰의 시민지향성에 관한 연구」. 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.

13) 현행 제도의 평가/보완과 관련하여서는 '황문규. (2022). 국가경찰 중심의 일원적 자치경찰제의 법·제도적 한계와 발전방안, 「한국지방자치학회보」 34권 3호(통권119호): 83-115'를 참조

자치경찰제도의 형사정책 상의 시사점

동아대학교 경찰학과 조교수 라광현

들어가며

자치경찰제도 도입은 치안 문제의 주무기관인 경찰과 관련한 중대한 변화임에도 불구하고, 지금까지 범죄의 원인, 현상 및 대책 등과 관련한 범죄학적·형사정책적인 함의에 대한 논의는 충분하지 않았다. 물론 기존 문헌들에서 자치경찰제도와 지역사회 경찰활동의 관련성을 지적하였으며, 회복적 사법이나 절차적 정의 이론 관련 함의가 제시되기도 하였다. 하지만 기존 문헌에서 자치경찰제도의 특성이 형사정책상의 혁신과 어떻게 맞닿아 있는지 면밀하게 분석되지 않았다. 이에 이하에서는 자치경찰제도의 일반적 특성을 확인하고, 이들 특성이 최근에 논의되고 있는 형사정책적 혁신과 어떠한 관련을 가지고 있는지를 검토하였다.

자치경찰제도의 일반적 특성

자치경찰제도는 운용하는 국가의 역사적·제도적 맥락에 따라 다양한 특성을 가진다. 다만 운용 주체가 중앙정부가 아닌 지방정부라는 점은 국가와 사회의 맥락을 떠나 자치경찰의 고유한 속성이라고 할 수 있다. 이에 다양한 자치경찰의 양태에도 불구하고, 자치경찰제도들 사이에서 공통적으로 발견되는 특성이 있다. 아래 표에서 제시하는 바와 같이, 연구자들은 자치경찰제도의 특성 혹은 필요성을 민주성, 의사결정체계 분권화, 정책적 독립성, 신속한 의사결정, 국가적 통제 약화, 지방행정과 결합, 종합자치행정, 대응성, 지역 책임성 강화, 경찰의 정치적 중립성 확보 등으로 제시하고 있다.

이러한 선행연구를 고려하여, 이하에서는 자치경찰제도의 특성을 의사결정체계 분권화(민주성, 업무 효율화), 신속한 의사결정, 국가적 통제 약화(중앙권력으로부터의 부당한 간섭배제), 지방행정과 결합(종합자치행정, 대응성), 지역 책임성 강화(지역실정에 맞는 치안확보)로 재범주화 하여 각각의 특성과 최근의 형사정책적 혁신 이론들 간의 정합성을 검토하였다.

<표 1> 자치경찰제의 특성

연구자	구분	특성
김원중 (2006)	자치 경찰의 기본이념	민주성; 지자체-중앙정부와의 업무조정을 통한 업무 효율화; 중앙권력으로부터 부당한 간섭배제; 지역치안 사무 책임소재 명확화; 지역실정에 맞는 치안확보
최병일 (2010)	자치 경찰제 정착 필요성	지역특성에 맞는 치안서비스 제공; 경찰의 정치적 중립성 확보; 경찰의 민주성 확보; 지방자치의 완성 및 지방 종합행정 실현
성수영·김상운 (2019)	자치 경찰의 필요성	지역특색에 맞는 치안서비스 제공; 경찰의 정치적 중립성 확보; 경찰의 민주성 확보; 지방자치의 완성 및 종합행정 실현
라광현·정재훈 (2019)	자치 경찰의 특성	민주성; 정책적 독립성; (종합)자치행정의 실현
박준휘 외. (2021)	자치 경찰제의 일반 효과	대응성(지방행정 연계, 종합자치행정 등); 민주성(민주적 통제, 경찰 분권화, 경찰 중립성, 투명성 등); 의사결정의 독립성

최근의 형사정책상 혁신 이론들에 대한 자치경찰제도의 함의

경찰과 관련한 최근의 형사정책상 혁신 이론에는 지역사회 경찰활동, 회복적 사법, 절차적 정의 이론, 형사사법 사회복지 등이 있다. 자치경찰제도의 특성이 최근의 형사정책상 혁신 이론들의 추진에 얼마나 부합하는지는 성공적인 형사사법 개혁을 위한 전제가 될 수 있다. 이하에서는 각 이론들과 자치경찰제도와의 정합

성을 중심으로 각 이론들의 특성을 검토하였다.

1. 지역사회 경찰활동

지역사회 경찰활동은 자치경찰제도 도입과 관련하여 빈번하게 논의되는 경찰활동 이념이다. 지역사회 경찰활동은 지역사회 구성원들을 치안서비스의 공동생산자로 여기며 협력적인 관계를 강조한다는 점에서, 지역에 대한 책임을 강조하는 자치경찰의 도입취지에 부합한다. 지역사회 경찰활동의 원활한 작동을 위해서 경찰조직은 1) 일선 경찰관에게 더 큰 재량을 부여하는 분권화, 2) 경찰관의 문제해결능력을 저해하는 규칙·정책을 제거하는 탈공식화, 3) 특정 기능에 대한 전문성보다는 지역사회에 대한 이해를 가진 경찰관을 활용하는 탈전문화, 4) 경찰서장과 일선 경찰관 간의 사회적·행정적 거리를 줄여주는 탈계층화 등의 요소를 갖추어야 한다(Walker & Katz, 2017). 이러한 지역사회 경찰활동의 조직 측면의 특성들은 자치경찰의 의사결정 분권화, 신속한 의사결정, 국가적 통제 약화 등과 상통한다.

<표 2> 지역사회 경찰활동의 정합성

자치경찰 특성	부합 수준	함의
의사결정 분권화	높음	의사결정 분권화는 일선경찰관서 및 경찰관들의 재량권을 강화하여 지역사회 경찰활동 추진에 기여할 수 있음
신속한 의사결정	높음	신속한 의사결정 및 국가적 통제 약화는 국가 수준의 치안상황과 상이한 지역사회 수준의 치안수요에 기민하게 반응할 수 있게 기여할 수 있음
국가적 통제 약화	높음	
지방행정과 결합	보통	자치경찰제도 도입을 통한 치안행정과 지방행정과의 결합은 치안서비스 공동생산자로서 지자체에 대한 적극적인 연계협력을 요구할 수 있는 근거를 제공. 다만, 지역사회 경찰활동이 반드시 행정과의 연계를 요구하지는 않음.
지역 책임성 강화	높음	지역 책임성 강화는 지역사회 경찰활동의 목표에 부합함

자치경찰의 또 다른 특성 중 하나인 치안행정과 지방행정과의 결합은 지역사회 경찰활동을 위한 자원 확보에 도움이 될 수 있다. 하지만, 지역사회 경찰활동의 핵심은 경찰이 "국가권력의 도구"라는 관점에서 "지역사회를 위한 서비스 제공자"라는 관점으로 옮겨가는 것으로써(Feltes, 2014), 분방(分邦)을 중심으로 중앙집권적인 경찰체제가 운영되는 독일이나 자치경찰제 도입 이전의 우리나라 등 중앙집권적인 경찰제도를 채택했던 국가들에서도 경찰활동에 있어 지역사회 경찰활동의 이념을 반영하고자 노력을 지속해왔다. 이러한 점에서, 지역사회 경찰활동이 반드시 지방행정과의 결합 혹은 연계를 요구하는 것은 아니다.

2. 회복적 사법/경찰활동

회복적 사법은 가해자 중심의 기성 사법을 보완하는 형사정책 상의 이념이다. 회복적 사법은 범죄를 피해자 뿐만 아니라 지역사회 및 가해자 본인에게 손상을 야기하는 행동이라고 전제하며, 형사사법은 이러한 손상을 회복하는데 기여해야 한다고 주장한다(Zehr, 1990/2010역; 2002/2015역). 이에 영향을 받은 "회복적 경찰활동"이 경찰에도 도입되고 있다.

회복적 사법은 사법절차에서 지역사회의 관여가 필요하다고 주장한다. 기존 형사사법이 범죄를 국가에 대한 침해로 여기는 반면, 회복적 사법은 범죄를 피해자 및 지역사회에 대한 침해행위로 여기며, 범죄통제는 1차적으로 지역사회의 기능에 달려 있다고 주장한다(노성호 외, 2018). 이러한 점에서 회복적 사법은 국가에 의한 중앙집권적 절차 및 처우보다는 가·피해자와 지역사회가 직접 관여하며 개별화된 절차와 처우의 필요성을 제시한다.

다만, 회복적 사법은 행정경찰의 영역인 범죄예방보다는 사법경찰의 영역과 관련이 깊기 때문에 기존 사법제도와의 관계성 속에서 논의가 지속되어 왔으며, 지방행정과의 연계가 강조되지는 않는다. 더불어, 회복적 사법은 피해자와 가해자 사이에서 직·간접적 의사소통이 충분히 이루어지고 강제적인 결론보다는 상호 합의

를 강조하기 때문에(Zehr, 2002/2015역) 신속한 의사결정과도 다소 무관하다고 볼 수 있다.

<표 3> 지역사회 경찰활동의 정합성

자치경찰 특성	부합 수준	함의
의사결정 분권화	높음	회복적 사법은 개별처우를 강조한다는 점에서 높은 의사결정 분권화 수준 요구
신속한 의사결정	낮음	사건에 따라 회복적 사법이 기존 형사사법보다 신속할 수 있으나, 회복적 사법에 신속한 의사결정이 필수적이라고는 보기 어려움
국가적 통제 약화	높음	회복적 사법은 개별적 처우를 강조하며, 지역사회 이해관계자들의 참여를 강조. 회복적 사법은 국가 중심의 응보적 사법에 대한 대안적 사법을 요구.
지방행정과 결합	낮음	회복적 사법은 행정과의 연계를 강조하지는 않음
지역 책임성 강화	높음	회복적 사법은 범죄피해 및 회복과 관련한 지역의 책임성을 강조

3. 절차적 정의 이론

1990년대 초반 등장한 Tom Tyler(1990)의 절차적 정의 이론은 시민들이 법에 순응하고 경찰에 협력하는 이유가 경찰의 절차적 공정성 및 정당성에 있다고 주장한다. 이 이론에 따르면, 시민들은 경찰의 결정이 자신에게 불리하더라도, 경찰이 시민들을 절차적으로 공정하게 대할 때 경찰의 정당성을 인정하며 자발적으로 법에 순응하며 경찰에 협력한다.

이 이론에서 절차적 공정성과 법순응 사이를 매개하는 경찰 정당성의 구성요소 중 하나는 경찰과 지역사회 간의 가치·규범의 공유 혹은 도덕적 일치감이다. 즉, 경찰이 시민들의 가치를 존중하고 공유할 때 시민들의 법순응, 경찰 협조 및 지지를 끌어낼 수 있다. 이러한 점에서 지역사회에 대한 책임을 강조하는 자치경찰 제도와 절차적 정의 이론은 상통하는 부분이 있다. 반면, 국가경찰의 경우 지역적인 가치를 강조하기보다는 전국적으로 일관성 있는 치안 활동을 위해 적법성을 강조하는 경우가 많다.

하지만, 절차적 정의 기반 경찰활동은 경찰관의 결정과 관련한 일선 경찰관의 재량(의사결정 분권화 혹은 국가적 통제 약화)을 요구하지 않으며, 종국적 결정(분배적 공정성)보다는 결정 과정에서 시민과의 상호작용(절차적 공정성)에 관심을 가진다. 즉, 의사결정 분권화, 국가적 통제 약화 등의 자치경찰 특성과는 다소 무관하다. 실제로 우리나라 경찰의 경우도 자치경찰제도 도입 이전부터도 경찰의 "일하는 원칙"으로서 절차적 정의를 강조하였다.

<표 4> 지역사회 경찰활동의 정합성

자치경찰 특성	부합 수준	함의
의사결정 분권화	보통	절차적 정의는 지역사회와 경찰 간의 가치 및 규범성의 공유를 강조하지만, 개별처우나 지역사회 맞춤형 제도 등 보다는 절차에 대한 공정한 집행을 강조한다는 점에서 높은 수준의 분권화를 요구하는 것은 아니라고도 볼 수 있음
신속한 의사결정	낮음	절차적 정의는 신속한 의사결정 보다는 공정한 절차를 강조. 더불어, 절차적 정의 이론은 경찰관이 시민들의 의견을 충분히 경청(voice)할 것을 요구한다는 점에서 신속한 의사결정과의 관련성은 낮음.
국가적 통제 약화	낮음	국가적 통제 약화 혹은 지방행정과의 결합은 절차적 정의 이론과 큰 관련성이 없음
지방행정과 결합	낮음	
지역 책임성 강화	높음	절차적 정의는 지역사회와 경찰 간의 가치 및 규범성의 공유를 강조

4. 형사사법 사회복지(criminal justice social work)

형사사법 사회복지는 아직까지 경찰 혁신에 대한 근거로 여겨지지는 않고 있으나, 범죄 및 무질서 행위의 가·피해자로서 노숙인, 주취자, 정신질환자 등 경찰활동의 대상자는 동시에 보건 및 복지의 대상이기도 하다는 점은 빈번하게 지적된다.

형사사법 사회복지는 특히 스코틀랜드에서 논의되고 있는 보호관찰제도의 특수한 형태이다. 스코틀랜드의 보호관찰 서비스는 1968년 스코틀랜드 사회복지법에 따라 사회복지 부서로 통합되었다. 이러한 변화는 오히려 대상자 감독의 부실화를 야기하여 결과적으로 보호관찰명령이 줄고 교도소 인구의 증가로 이어졌다. 그럼에도 스코틀랜드의 형사사법에는 사회복지

원칙 및 가치, 그리고 사회적 포용이 굳게 자리하고 있다(Chapman, 2012).

자치경찰의 관점에서 볼 때, 형사사법 사회복지는 사회복지부서에 의해 수행되는 보호관찰 서비스로써 경찰서비스와 직접적인 관련은 없다. 즉, 형사사법절차를 중심으로 볼 때 형사사법 초입에 있는 자치경찰과 말단에 있는 형사사법 사회복지는 다소 거리가 있다.

하지만 이를 지방행정의 관점에서 재구성해 본다면, 이 두 제도는 지역사회 기반의 치안서비스라는 점에서, 지자체를 중심으로 연계되어 지역 주민들에게 책임성 있는 서비스를 제공할 수 있는 모멘텀이 될 수 있다. 예컨대, 우범자 및 보호관찰 대상자에 대한 보호·감독·재범예방 혹은 가정폭력, 학대, 학교폭력 예방 등의 영역에서 자치경찰과 형사사법 사회복지 간의 유기적인 협업을 기대해 볼 수도 있다.

<표 5> 지역사회 경찰활동의 정합성

자치경찰 특성	부합 수준	함의
의사결정 분권화	높음	형사사법 사회복지는 지역사회의 사회복지 시스템을 기반으로 하고 있음
신속한 의사결정	낮음	대체로 형사사법 사회복지는 신속한 의사결정을 요구하지 않음
국가적 통제 약화	보통	형사사법 사회복지는 지역사회 사회복지 시스템을 기반으로 하고 있으나, 국가적 통제 약화가 형사사법 사회복지에 중요한 요인으로 보기 어려움
지방행정과 결합	높음	형사사법 사회복지는 사실상 보호관찰 서비스로 형사사법절차와 깊은 관계를 가지고 있으나, 지방행정의 사회복지 서비스와 통합되었음. 자치경찰과 지방행정 간의 결합을 통해 지역사회를 중심으로 한 치안서비스를 강화할 수 있음.
지역 책임성 강화	높음	형사사법 사회복지는 지자체의 사회복지부서를 통해 수행됨으로써 지역사회와 밀접한 관계를 유지

나가며

국내에서 추진되고 있는 자치경찰제도는 기존의 국가경찰제도와 비교하여 실질적으로 변한 것이 없는 불완전한 것으로 평가되기도 하지만, 이는 제도 운용상의 문제이지 자치경찰제도가 내재한 문제로 볼 수는 없다. 이에, 여러 가지 문제점이 지적되고 있는 현재 국내에서 추진되고 있는 자치경찰제도가 아닌, 자치경찰제도의 일반적·공통적 특성을 살펴보고 이러한 특성들과 형사정책상 혁신 이론들과의 관계를 살펴보았다. 물론 지역사회 경찰활동, 회복적 사법, 형사사법 사회복지, 절차적 정의 등에서 도출된 정책이 기존의 국가경찰제도 하에서 적용 불가한 것은 아니다. 실제로 기존 국가경찰체제에서도 다양한 지역사회 경찰활동 프로그램들이 도입되어 왔고, 회복적 경찰활동이 시범 실시되기도 하였다. 다만, 절차적 정의를 제외한 다른 이념들은 국가경찰보다는 자치경찰과 좀 더 높은 정합성을 가지고 있는 것으로 볼 수 있다.

향후 자치경찰제도는 어떤 식으로든 보완되고 고도화되어 갈 것으로 예측된다. 하지만 이것이 단순히 국가경찰의 사무, 인력, 권한 등을 자치경찰로 이관하는데 그친다면 지역 간 치안서비스의 일관성, 경찰 조직 내의 유기적 협업, 지역 정치로부터의 중립성 등 국가경찰제도가 가지던 장점만을 손상시킬 우려가 있다. 이에 자치경찰제도의 고도화는 제도 본연의 장점과 최근에 강조되고 있는 형사사법 이념을 조화시킬 수 있는 방향으로 추진되어야 한다.PSI

<참고문헌>

노성호·권창국·김연수·박종승. (2018). “피해자학”. 제2판. 도서출판 그린.

박준휘·강석구·김민영·조제성·문경환·진정일·최성락·박종승. (2021). “한국형 자치경찰제 시행 및 정착에 관한 연구(Ⅲ)”, 한국형사정책연구원, 21-B-01

김원중. (2006).“제주특별자치도 자치경찰제도의 특성 검토”, 지방자치법연구, 6(2), 225-244.

라광현·정재훈. (2019).“중앙정부의 자치경찰 책임성 강화방안 - 미국 연방정부의 자치경찰직무집행 연방조사제도 및 국고보조금을 중심으로 -”, 감사연구원, 감사논집, 32,

69-95.
성수영·김상운. (2019).“우리나라 실정에 맞는 자치경찰제 도입에 관한 연구”, 한국콘텐츠학회 논문지, 19(4),573-580.
최병일. (2010).“자치경찰제 정착을 위한 경찰체제 유형별 비교연구”, 한국자치행정학보, 24(1), 19-35.
Chapman, T. (2012). “Revising the national outcomes and standards for criminal justice social work services in Scotland”. In Offender Supervision (pp. 456-476). Willan.
Feltes, T. (2014, November). Community policing in Germany. In OSCE Yearbook 2013 (pp. 219-230). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
Tyler, T. R. (1990). Why people obey the law. New Haven: Yale university press.
Walker, S., & Katz, C. M. (2017). The police in America. McGraw-Hill.
Zehr, H. (1990/2010역). 회복적 정의란 무엇인가?. 손진 역. 한국 아나뱁티스트 출판사.
Zehr, H. (2002/2015역). 회복적 정의 실현을 위한 사법의 이념과 실천. 조균석 외 역. 한국 아나뱁티스트 출판사.

자치경찰사무의 법적 성격을 토대로 현행 자치경찰제에 대한 법리적 검토

영남대학교 경찰행정학과 교수 성홍재

서론

경찰법(1991.5.31. 제정 및 1991.7.31. 시행)이 2020.12.22. 전부 개정되어 2021.1.1.부터 '국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률(약칭 경찰법)'이라는 이름으로 시행되고 있다. 개정된 경찰법에서는 국가경찰의 조직 및 운영과 자치경찰의 조직 및 운영의 조화를 기하고자 한다. 그래서 경찰법 제4조에서 경찰사무를 국가경찰사무와 자치경찰사무로 구분하고, 제7조 이하에서 국가경찰인 경찰청과 자치경찰인 자치경찰위원회를 규정하고 있다. 그 결과 국가경찰인 경찰청장-시도경찰청장-경찰서장과 광역지방자치단체의 기관장인 시도지사-시도의회-자치경찰위원회간의 권한 및 사무를 각각 규정하면서 동시에 상호 견제를 통한 권한 분산을 꾀하고 있다. 또한 경찰조직을 경찰청장의 지휘·감독을 받는 국가경찰, 국가수사본부장의 지휘·감독을 받는 수사경찰 및 자치경찰위원회의 지휘·감독을 받은 자치경찰이라는 소위 '한 지붕 세 가족'으로 구분하면서 국가경찰이라는 체제하에 경찰사무를 국가경찰사무와 자치경찰사무로 이원화하고 있다.

그 결과 현행 경찰조직을 조직별·사무별로 전체적으로 살펴보면 아무런 문제점이 없는 것처럼 보이지만, 구체적으로 접근하면 자치경찰사무가 국가사무인지 자치사무인지, 자치경찰사무를 지휘·통제하는 시도자치경찰위원회를 시도지사나 시도의회는 통제할 수 있는지 등 의문이 제기된다.

자치경찰사무의 법적 성격

자치경찰사무는 지역 내 주민의 생활안전 활동에 관한 사무, 지역 내 교통활동에 관한 사무, 지역 내 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전관리에 관한 사무, 그리고 학교폭력·아동폭력·가정폭력·경범죄·교통사고 및 교통관련 범죄 등에 대한 수사사무에 국한되므로 지자체의 자치사무로 볼 수도 있다.

그러나 지방자치법 제13조에서 지방자치단체의 사무로 경찰사무를 규정하지 않고 있고, 개별법인 경찰법에서도 자치경찰사무를 지방자치단체의 사무로 규정하고 있지 않다. 따라서 자치경찰사무를 자치사무로 보기는 어렵고 위임사무로 보는 것이 타당할 듯 하다.

그런데 자치경찰사무 중 학교폭력 등 특정 범죄에 대한 수사사무는 형법, 형사소송법 등 형사법이 적용되고, 위 법률들은 전국적으로 통일을 기하는 법률이다. 또한 자치경찰사무에 속하는 특정 범죄는 자치경찰이 취급할 수 있는 범죄의 종류를 규정하고 있을 뿐이며, 수사사무는 시도자치경찰위원회가 지휘하는 사무가 아니라 국가수사본부장이 지휘하는 사무에 속하므로 기관위임사무에 가깝다.

반면, 그 외 자치경찰사무로 분류된 사무는 지방자치단체별로 고유성과 정제성이 인정되는 사무이므로 단체위임사무에 가까울 듯 하다.

현행 경찰법상 자치경찰제의 구조적 문제점

1. 자치고권의 보장 가능 여부

경찰법 및 하위 규정인 경찰청과 그 소속기관 직제 등에서 경찰조직은 경찰청-시도경찰청-경찰서 편제로 되어 있고, 자치경찰사무를 담당하

는 부서 역시 경찰조직에서 떼어낼 수 없으며 시도지사는 시도자치경찰위원회를 지원하는 부서만 설치할 수 있을 뿐이므로, 조직적 측면에서 자치고권은 인정하기 어렵다.

한편, 경찰공무원의 신규채용 및 면직은 대통령-경찰청장-경찰대학장-시도경찰청장이 행사할 수 있을 뿐 시도지사는 임용권자가 아니다. 시도지사는 경정의 전보·파견·휴직·직위해제 및 복직에 관한 권한과 경감 이하 임용권(신규채용 및 면직 제외)을 위임받았을 뿐이다. 그런데 경감 이하의 임용권 역시 경감 또는 경위로의 승진임용권 외에는 다시 시도자치경찰위원회에 위임해야 한다. 한편, 시도자치경찰위원회 역시 임용권을 행사할 때 시도경찰청장의 추천을 받아야 한다. 그래서 인사측면에서 자치고권은 상당히 제한받고 있다고 보는 것이 타당할 듯 하다.

입법적 측면에서 본다면, 자치경찰사무 중 '지역 내 주민의 생활안전 활동에 관한 사무, 지역 내 교통활동에 관한 사무, 지역 내 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전관리에 관한 사무에 대해서는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정한다'고 경찰법 제4조 제2항에서 규정하고 있고, 조례는 포괄적 위임으로 가능하므로 지방의회의 자치고권은 보장된다고 볼 수 있다. 그러나 교육감과 달리 시도지사가 자치경찰사무에 대해 규칙을 제정할 수 있다는 수권조항은 경찰법뿐 아니라 지방자치법에도 없고, 오히려 시도자치경찰위원회가 자치경찰사무에 관한 규칙의 제정·개정·폐지를 담당하고 있어 시도지사의 자치고권은 제한된다고 봐야 할 듯 하다.

마지막으로 경찰법 제34조 이하에서 규정한 시도지사의 자치경찰사무수행에 필요한 예산 수립권한 및 자치경찰사무 담당공무원에 대한 재정적 지원권한, 자치경찰사무에 대한 국가의 재정적 지원의무 등으로 볼 때, 시도지사가 국가의 간섭없이 자기책임하에 행사할 수 있으므로 재정적 측면에서 자치고권은 보장된다고 볼 수 있을 것이다.

2. 지자체장인 시도지사의 지휘·감독 여부

자치경찰사무를 관장하는 시도자치경찰위원회는 시도지사 소속으로 설치하지만, 위원회 구성에 있어서 시도지사는 1명만 지명할 수 있을 뿐이고, 인사권에 있어서도 경위 및 경감으로의 승진임용권만 있을 뿐 그 외 계급의 승진에 대해서는 시도자치경찰위원회로 권한을 위임해야 한다. 그뿐 아니라 자치경찰사무에 대해서는 시도지사가 아니라 시도자치경찰위원회가 독립적으로 담당한다. 경찰법 어디에도 시도지사가 시도자치경찰위원회나 시도경찰청장을 지휘·감독할 수 있다는 조항은 없다. 따라서 자치경찰사무와 관련하여 시도지사가 지휘·감독권을 행사하는 것은 한계가 있다.

3. 지방의회의 통제 가능 여부

지방자치법 제49조 제4항에 따라 지방의회는 감사를 위해 현지 확인 내지 서류 제출을 요구할 수 있고 지자체장, 관계 공무원, 관계인을 출석하게 하여 의견을 진술하도록 요구할 수 있다. 경찰법 제35조 제3항 역시 시도의회는 시도자치경찰위원장의 출석 및 자료 제출을 요구할 수 있다고 규정하고 있어 지방의회는 예산 집행과 관련하여 통제할 수 있다.

한편, 행정사무감사와 관련하여 지방의회는 자치사무에 대해서는 지방자치법 제49조 제1항에 따라 독자적으로, 위임사무에 대해서는 지방자치법 제49조 제3항에 따라 국회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외하고 감사를 할 수 있다. 그런데 국정감사 및 조사에 관한 법률 제7조 제2호에 따르면, 국회의 감사는 시도지사를 대상으로 할 수 있을지언정 시도자치경찰위원장을 대상으로 하기는 어려울 듯 하다. 물론 위 법률 제7조 제4호에 따라 지방행정기관을 대상으로 국회는 감사할 수 있지만, 이 경우에는 국회 본회의에서 반드시 의결을 해야 한다. 따라서 지방의회는 자치경찰사무에 대해 행정사

무감사가 가능하다고 볼 수 있다.
그런데 경찰법 제24조 제1항 제7호에 따르면, 자치경찰사무에 대한 감사는 시도자치경찰위원회의 소관사무이므로, 지방의회는 자치경찰사무를 감사하는 것이 아니라 시도자치경찰위원회의 자치경찰사무감사를 감사하는 구조로 보는 것이 타당하다. 왜냐하면 경찰법 제35조 제3항에서 지방의회는 '관련 예산의 효율적 관리를 위하여...'라는 조건을 규정함으로써 예산 집행과 관련하여 감사할 수 있을 뿐이기 때문이다.
결국 자치경찰사무에 대한 지방의회의 행정사무감사는 지자체 예산이 수반되는 시도자치경찰위원회의 소관사무에 대한 감사에 국한된다.

4. 권한의 위임에 따른 시도자치경찰위원회의 지위

국가의 사무를 지자체에 위임하는 경우, 지방자치법은 원칙적으로 지자체장에게 위임하도록 하고 있고, 수임기관은 그 사무를 처리하는 범위 내에서 국가기관의 지위에 있게 되므로, 위임기관인 국가의 지휘·감독을 받게 되고 지방의회는 그 사무집행에 대해 관여할 수 없다.
또한 자치경찰사무에 대해 시도자치경찰위원회는 의결로 결정하는데, 그 의결이 적정하지 않다고 판단될 경우 시도지사는 재의를 요구할 수 있고, 그 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해할 경우 경찰청장이나 행정안전부장관은 관련 절차를 거쳐 시도지사에게 재의를 요구하게 할 수 있다. 그러나 재의요구사안에 대해 시도자치경찰위원회에서 재적위원 과반수 출석과 출석위원 2/3 이상의 찬성으로 기존과 동일한 의결을 하면 그 의결사항은 확정된다. 그런데 이렇게 확정되면, 경찰법이나 지방자치법 어디에도 이에 대한 통제방법이 없다. 물론 기관소송을 고려할 수도 있지만, 기관소송은 기관소송법정주의에 따라 수권법률이 없어 기관소송도 불가하다.
마지막으로 '행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정' 제6조에 따라 시도자치경찰위원회가 경찰청장이나 시도지사를 지휘·감독할 수 있다고 해석할 수도 있다. 그러나 이 규정을 그렇게 해석할 경우, 경찰청장→시도지사→시도자치경찰위원회→시도경찰청장 순으로 임용권 위임체계를 규정한 경찰공무원 임용령 제4조에 따라 경찰청장이 시도지사를 지휘·감독할 수 있다는 모순에 빠지게 된다. 따라서 이 규정을 적용할 수 없다.
결국 현행 경찰법, 지방자치법 등 관련 규정에 따라 시도자치경찰위원회는 '과도한 권한, 미약한 통제'에 해당하는 기관이라는 결론에 이르게 된다.

입법적 대안

1. 자치경찰사무의 재설정

2020년 12월 경찰법을 전면 개정하면서 경찰조직을 국가경찰조직과 자치경찰조직으로 이원화하지 않고 경찰사무를 국가경찰사무와 자치경찰사무로 이원화하였다. 입법자는 지역 특성에 부합하는 경찰행정을 펼칠 수 있는 영역을 그대로 자치경찰사무로 설정함으로써 주민자치와 단체자치를 모두 구현하겠다는 의지가 앞선 듯 하다. 그 결과 경찰법 제4조에서 성격이 전혀 다른 사무, 즉 특정 범죄에 대한 수사사무와 위험방지사무를 하나의 자치경찰사무로 분류하게 되었다. 그런데 특정 범죄에 대한 수사사무는 기관위임사무로, 위험방지사무는 단체위임사무에 가까워 수사사무에 있어서는 기관위임사무의 성질상 국가수사본부장이 시도자치경찰위원회를 지휘·감독할 수 있는 모순에 빠지게 된다. 따라서 자치경찰사무에서 특정 범죄에 대한 수사사무는 제외시키는 것이 바람직할 듯 하다.

2. 시도자치경찰위원회에 대한 통제방안 마련

수사사무를 제외한 자치경찰사무를 단체위임사무로 본다면, 국가위임사무를 처리하는 지자체장에 대한 국가의 지휘·감독권, 직무이행 명령권, 대법원 제소권 등을 규정하고 있는 지방자

치법 규정처럼 경찰법에 시도자치경찰위원회에 대한 통제가능성은 열려있어야 한다.

경찰법에 통제방법을 규정한다면, 경찰청장이나 행정안전부장관이 재의를 요구한 부분에 대해 시도자치경찰위원회가 기존의 안대로 확정했을 때를 대비한 제소권을 부여하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 그 권한은 행정안전부장관이 행사하되 경찰청장에게는 행정안전부장관에 대한 제소신청권을 부여하면 될 듯 하다.

한편, 지자체장에 대한 국가의 지휘·감독권이나 직무이행 명령권은 지방자치법과 달리 약간의 변형이 필요할 듯 하다. 왜냐하면 시도자치경찰위원회에 대한 경찰청장이나 행정안전부장관의 지휘·감독권을 인정하는 것은 시도자치경찰위원회를 신설한 경찰법 입법취지에도 부합하지 않기 때문이다. 따라서 시도자치경찰위원회의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정될 경우, 행정안전부장관에게 취소 또는 정지요청권을, 경찰청장에게는 행정안전부장관에 대한 요청신청권을 부여하고, 시도자치경찰위원회는 다시 심의·의결해야 한다는 강행규정을 신설하면 될 듯 하다.

결론

자치경찰제는 교육자치와 함께 지방자치의 본질적 내용임을 부정할 수 없다. 현행 자치경찰제는 경찰행정과 지방행정의 연계라는 측면에서는 매우 의미가 있지만, 지방자치의 취지에 부합하는지 여부로 접근한다면 곧바로 수긍하기는 어려운 것도 사실이다. 그래서 현행 자치경찰제를 '자치경찰은 없고 자치경찰사무만 존재하는 제도'라는 비판도 존재한다. 또한 치안에 대한 국민적 혼란 방지, 지역간 경찰력의 질적 불균형, 지자체의 재정자립도 등 현실적 이유도 고려하지 않을 수 없다.

그러나 비록 지금은 '자치경찰'이라는 부분에 대해 생소하고 아무도 걸어보지 않은 길을 가고 있어 많은 문제점들이 야기되겠지만, 현행 자치경찰제를 소위 '한국형 자치경찰제'로 보고 그 과정에서 도출되는 법적·제도적 문제점 등 구조적 문제점에 대한 개선방안을 점진적으로 도출하여 우리나라에 적합한 자치경찰제를 구축하는 것이 필요하다.PSI

외국의 자치경찰제도

- 우리나라 자치경찰의 진로를 탐색하며 -

광주경찰청 북부경찰서 경무과장 김형훈

무엇이 자치경찰인가?

많은 논의와 우여곡절 끝에 우리나라에도 2021년 자치경찰제도가 도입되었다. 도입까지 자치경찰제도가 필요한가 하는 기본적 혹은 정치적 결단의 물음이 우선한 나머지, 어떤 경찰조직의 구성을 자치경찰이라고 하여야 하는지에 대한 깊은 검토는 부족하였다고 생각된다.

만족할 수는 없지만 제도의 출발에 의미를 부여할 수 있다 하더라도, 향후의 발전방향을 가닥잡기 위해서는 현재 우리의 제도가 과연 자치경찰의 실질을 가지고 있는지 진단하여야 한다. 물론 이러한 의문을 해결하기 위한 잣대는 논리적으로 어렵지 않게 추론될 수 있지만, 그 기준의 정도는 주요 외국의 현실을 비교함으로써 가늠할 수 있다고 생각된다.

자치경찰제는 지방자치제도 도입 목적인 분권의 이념에 따라 지방자치단체에 경찰권을 부여하고, 경찰의 조직·인사·예산·운영 등에 관한 책임을 지방자치단체에 부여하는 제도이다.[1]

자치경찰의 정의에서 논리적으로 추론될 수 있는 자치경찰의 잣대는 주민자치성과 사무분권성이다. 자치란 자기의 책임으로 자신의 사무를 수행함을 의미하기 때문이다.[2] 주민자치성을 확보하는데는 특히 인사와 재정권이 요구된다. 이러한 주민자치를 자치경찰의 질적인 문제로 보는 반면 사무분권성을 갖추는 것은 자치경찰의 양적인 문제이다. 여기서 예방경찰사무가 자치사무가 될 수 있다는데는 이론이 없으나, 수사경찰사무가 자치사무가 될 수 있는지는 대륙법계 국가에서는 달리볼 수 있다.[3]

이하에서는 이러한 2가지 자치경찰의 잣대로 5개 주요 외국의 자치경찰제도를 비교해보고자 한다. 양적인 차이를 나타내는 사무분권의 정도를 먼저 살펴보고, 자치경찰의 질적 요소인 주민자치성을 순차로 확인하도록 하겠다.

미 국

미국은 각기 헌법을 가진 50개 국가들과 몇몇의 연방 직할구역(1개 수도구와 기타 직할령들)이 연합한 연방국가이다. 각 국가들(분방들) 내에는 단층제의 지방자치단체(카운티,[4] 시, 타운, 교육구, 특별구)가 병렬로 구성되고 있다.

(1) 사무분권

연방 고유의 필요에 의한 경찰조직[5] 외에는 연방경찰은 없으며, 연방에 속하는 국가들인 분방(통상 '주')에 경찰권과 경찰조직이 속한다.

이러한 분방경찰에 대해 지방자치단체들은 자치경찰권을 갖게 되는데, 자치경찰이 일반적인 경찰업무를 수행하고 분방경찰은 고속도로 순찰대 등 분방 차원에서 필요한 제한적 경찰업무만을 수행한다. 즉 미국의 자치경찰이란 연방이 아닌 분방에 대한 자치를 의미하고, 경찰업무는 자치경찰이 우선 권한을 갖는 전면적인 사무분권성을 가지고 있다고 할 수 있다.

1) https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148865005 대한민국 정책브리핑, 2021.11.19. 게재(2023.6.29. 방문).

2) 홍정선, 신지방자치법 제4판, 2018, 3면.

3) 이하 내용의 많은 부분은 저자가 집필에 공동 참여하였던 치안정책연구소, 외국 자치경찰제도 연구, 2020.12.에서 인용 내지 요약되고 있다.

4) 원래는 분방의 보조행정기관으로 출발하였으나 자치권을 행사하는 지방정부로 전환되었다.

5) 예로 연방보안관실(U.S. Marshal's Office).

(2) 주민자치

자치경찰의 책임자는 주민이 직접 선거하거나 지방자치단체장이 임명한다.[6] 예를 들어 카운티경찰의 경우 주민 직선으로 보안관청장(Sheriff)을 선출할 수도 있고, 카운티 자치단체장(군수)가 임명하는 경찰국장이 경찰책임자가 되기도 한다. 시의 경우 대부분 선출직 시장이 시의회의 동의를 거쳐 경찰책임자인 경찰국장(Commissioner 또는 Chief of Police)을 임명한다.

따라서 주민자치 즉 민주적 정당성의 고리가 직접 또는 간접적으로 경찰지휘자에게 연결된다. 또 분방경찰은 자치경찰을 지휘감독할 수 없다. 자치경찰의 예산은 당해 지방자치단체에서 부담한다.

요컨대 자치경찰이 가장 명확하게 주민자치성을 확보하는 국가라고 볼 수 있다.

영 국

영국은 헌법이 아닌 법률의 제정권을 가진 3개의 자치지방(스코틀랜드, 북아일랜드, 웨일즈)과 1개의 국가 직할지방(잉글랜드)으로 구성된 준연방국가이다. 각 자치지방이 갖는 자치권은 언제든 국가에 회수될 수 있다는 점에서 원칙적으로는 단방국가에 속한다. 각 지방 내에서 도시지역에는 단층제(Borough, 런던자치구 / Metropolitan District, 광역시 / Unitary, 자치시)로, 비도시지역은 복층제(County, 도 - District, 자치구역)로 지방자치단체가 구성되고 있다.

(1) 사무분권

스코틀랜드와 북아일랜드는 각각 1개의 자치지방경찰청만 있을 뿐 그 밑으로 별도의 자치경찰을 두고 있지 않고, 잉글랜드와 웨일즈는 반대로 자치지방경찰청없이 바로 지방자치단체들을 몇 개씩 묶어 43개의 자치경찰청을 두고 있다. 여기에는 런던시경찰청과 런던의 외곽을 둘러싼 수도경찰청이 포함된다. 원칙적으로 광역수사를 위한 국립범죄청(National Crime Agency) 외에는 국가 차원의 경찰조직을 두지 않고 있다. 경찰법 및 경찰개혁법과 지방정부법으로 자치경찰이 설치되고 자치경찰이 일반적인 경찰업무를 담당하고 있어, 전면적인 사무분권성을 가지고 있다고 볼 수 있다.

(2) 주민자치

주민직선 경찰감(PCC, Police and Crime Commissioner)[7]이 자치경찰청장(Chief Constable)[8]을 임명한다. 경찰감은 1인 자치단체조합으로 1~10개의 지방자치단체에 대하여 경찰사무를 대표한다. 경찰감은 지역치안계획의 수립권과 예산권을 보유하며, 경찰지휘권은 자치경찰청장이 갖는다. 자치경찰청이 없이 자치지방경찰청만을 가진 스코틀랜드와 북아일랜드는 자치지방의회의 경찰위원회가 자치지방경찰청장을 임명한다.

국가는 내무부장관을 통해 자치경찰에 대하여 전략적 감독, 보고요구, 감사, 규칙제정 등 일상적인 개입을 할 수 있고, 긴급사태시는 국가재난관리사무처나 내무부가 지휘한다. 자치경찰의 예산은 내무부가 최소 51% 이상을 지원하고 나머지는 지방세로 충당한다. 내무부장관은 지방경찰별 실적 평가 후 예산반영권도 보유한다. 한편 스코틀랜드와 북아일랜드의 자치지방경찰은 내무부장관이 아닌 스코틀랜드부 장관과 북아일랜드부 장관이 담당하며, 감독은 해당 자치지방의회 경찰위원회에서 행한다.

요컨대 영국은 경찰의 대표를 주민이 직선하는 등 주민자치성이 확실한 부분이 있는 반면, 국가가 규칙제정권과 예산보조를 통해 상당한 규제와 감독을 하고 있어, 전체적으로는 주민자치성이 제한적이라 볼 수 있다.

6) 참고로 분방경찰의 책임자는 분방지사가 임명한다.

7) 최근까지 국내논문에서 지역치안위원장으로 번역하여왔으나, 합의제인 위원회의 위원장이 아닌 단독 경찰관청이므로 경찰감으로 번역함이 타당하다.

8) 런던시경찰청장과 수도경찰청장은 Commissioner라고 달리 부른다.

독 일

독일은 각각의 헌법을 가진 16개의 국가들이 연합한 연방국가이다. 각 국가들(분방들) 내에는 각각 단층(Kreisfreie Stadt, 광역시) 혹은 복층제(Kreis, 도 - Gemeinde, 시)의 지방자치단체가 구성되고 있다.

(1) 사무분권

연방헌법과 분방법률에 의하면 연방 고유의 필요에 의한 경찰조직[9] 외에는 연방경찰은 없으며, 연방에 속하는 각각의 국가인 분방(통상 '주')에 경찰권과 경찰조직이 속한다.

이러한 분방경찰에 대해 지방자치단체들은 자치경찰권을 갖지 못하며, 경찰사무는 예방, 수사, 기동경찰 등을 전적으로 분방경찰이 수행한다.

자치단체의 질서관청(Ordnungsbehörde)에서 수행하는 소위 질서경찰업무(총포허가 등 내근업무)는 지방자치단체 고유업무가 아닌 분방경찰의 위임사무에 불과하다.

다만 최근 대도시를 중심으로 도입되는 도시경찰은 소속 분방의 경찰법에 근거하여 해당 지방자치단체 의회의 의결로 설치·운영되며 수사를 제외한 부분적 집행경찰사무(순찰 등 외근업무)를 수행하고 있으므로 제한적이지만 자치경찰의 사무분권성을 갖추고 있다고 보여진다.

(2) 주민자치

자치경찰은 원칙적으로 조직이 없고, 분방내 지방자치단체에서 수행하는 질서경찰사무는 위임된 분방사무이므로 예산도 분방경찰이 부담한다. 따라서 주민자치성이 인정되지 않는다.

다만 자치경찰의 실질을 가진 도시경찰(Stadtpolizei)에 국한하면 경찰지휘관을 지방자치단체장이 임명하고,[10] 예산도 해당 지방자치단체에서 부담하므로 주민자치성이 인정된다.

9) 연방경찰청(Bundespolizeipräsidien), 연방수사청(Bundeskriminalamt) 등이다.

10) 참고로 분방의 경찰국장(Landespolizeipräsident)은 분방지사가 임명한다.

프 랑 스

1개 국가로 구성된 단방국가로, 3단계 자치계층(광역, 중역, 기초)을 설치하고 있다. 지방(Région)단위에 광역이, 도(Département)단위에 중역이, 시(Commune) 단위에 기초자치단체가 구성된다.

(1) 사무분권

지방자치법(Code général des collectivités territoriales)과 국내치안법(Code de la sécurité intérieure)에서 기초자치경찰을 설치할 수 있음을 규정하고 있다. 작은 규모의 지방자치단체는 다른 지방자치단체와 공동으로 자치경찰을 운영하기도 한다. 자치경찰은 공공질서나 공중위생 등 부분적인 예방경찰업무만을 고유사무로 하고, 수사업무는 국가경찰을 보조할 수 있을 뿐이다. 즉 프랑스의 자치경찰은 제한적인 사무분권성을 가진다.

(2) 주민자치

기초자치단체인 시의회 의장이 시장(Maire)이 되며,[11] 시장이 직접 자치경찰책임자가 되어 자치경찰을 조직하고 인사권을 보유한다. 부시장이나 의회의원에게 경찰권을 위임할 수도 있다. 기초자치경찰의 예산은 시에서 부담함이 원칙이며, 필요시 국고에서 보조한다.

다만 치안에 관하여 시장은 자치경찰의 활동범위부터 관선 도지사(Préfet)의 일상적 행정통제를 받으며,[12] 긴급사태시 관선 도지사, 책임관선지사, 내무부장관이 순차로 지휘한다.

요컨대 국가경찰로부터 완전한 독자성을 확보하지는 못하였지만, 주민이 자치단체장에게 치안책임을 물을 수 있는 구조로서 제한적인 주민자치성을 수긍할 수 있다.

11) 프랑스에서는 지방의회 의장이 지방지사를, 도의회 의장이 도지사를, 시의회 의장이 시장을 겸임한다.

12) 프랑스에서는 지방자치단체와 병렬로 국가에서 해당 지역에 국가사무책임자를 임명하는데, 지방에는 관선 지방지사를, 도에는 관선 도지사를 둔다. 다만 시에는 별도 파견없이 시장이 중앙정부의 사무를 위임받아 수행한다.

일 본

1개 국가로 구성된 단방국가로, 2단계 자치계층(광역, 기초)을 설치하고 있다. 도(都/道/府/縣) 단위에 광역자치단체가, 시(市/町/村) 단위에 기초자치단체가 구성된다.

(1) 사무분권

경찰법 및 지방자치법에 의해 광역자치단체를 단위로 경찰본부(警察本部)를 설치한다. 광역자치단체 단위에서 도도부현경찰이 예방, 수사 등 일반적인 경찰업무를 담당하며, 국가경찰은 전국 통일적인 조정기능만 수행한다.

(2) 주민자치

도도부현경찰의 책임자인 경찰본부장과 지휘부를 국가공안위원회가 임명한다. 도도부현 소속의 경찰공무원들도 경시정(총경) 이상 승진시 모두 국가직으로 전환된다.

도도부현 지사는 도도부현 공안위원회를, 도도부현 공안위원회는 경찰본부를 관리하는데 그치며, 도도부현경찰을 구체적으로 지휘감독하는 것은 국가경찰인 경찰청장관과 관구경찰국이다. 긴급사태시 경찰청장관이 직접 지휘한다.

반면 도도부현경찰 예산의 98%는 광역자치단체가 부담하고 국가지원은 2%에 그친다. 따라서 경찰의 예산만 지방자치단체가 부담하고, 경찰의 운영은 여전히 국가가 행한다는 비판이 제기된다.

요컨대 자치경찰 요소로서 주민자치는 결여되고 있어, 자치경찰이라기보다 국가의 지방행정기관인 지방경찰이라고 보는 것이 타당하다.

우리나라

우리나라는 1개 국가로 구성된 단방국가로, 2단계 자치계층(광역, 기초)을 설치하고 있다. 도 단위에 광역자치단체가, 시 단위에 기초자치단체가 구성된다.

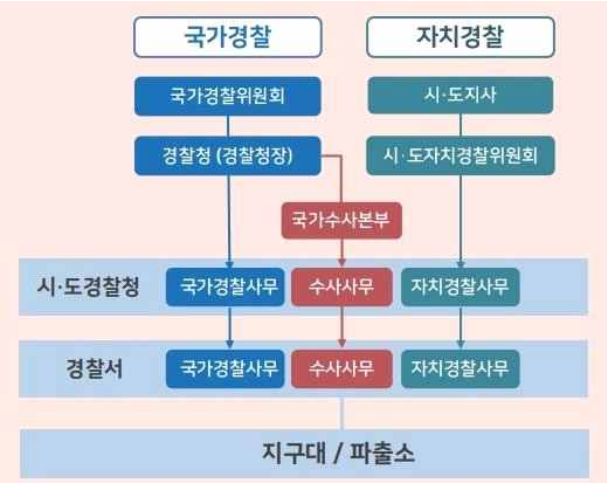
2020년 12월 경찰법 전부개정안이 국회를 통과하여, 2021년 1월 1일부터 6월 30일까지 각 시·도의 시범운영을 거쳐, 7월 1일부터 전국에서 전면 시행하게 됨으로써, 광역단위에 자치경찰이 도입되었다.

(1) 사무분권

「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제18조 이하에 의하면 우리나라의 자치경찰은 별도 경찰공무원으로 구성된 조직은 만들지 않고, 시·도에 자치경찰위원회만을 설치함으로써 발족하였다. 시·도자치경찰위원회는 시·도지사로부터 독립하여 자치경찰사무를 관장하는 7명의 합의제 행정기관으로, 자치경찰 사무에 대해 시·도 경찰청장을 지휘·감독한다.

결국 경찰사무는 크게 국가경찰사무와 자치경찰사무로 나뉘어, 국가경찰사무는 경찰청장이, 자치경찰사무는 시·도자치경찰위원회가 지휘·감독하도록 하고, 국가경찰이나 자치경찰사무에 속한 수사사무를 포괄하여 다시 국가수사본부장이 지휘·감독하게 되었다.

이에 따라 자치경찰 도입 후 전국 경찰사무의 체계는 아래와 같다.[13]



동법 제4조 제1항 2호에서 시도자치경찰위원회에 의하여 수행되어야 할 자치경찰사무를 규정하고 있는데, 주민 생활과 밀접한 지역의 생활안전, 교통·경비, 수사 사무가 해당된다.[14]

---

13) https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148865005 대한민국 정책브리핑, 2021.11.19. 게재(2023.6.29. 방문).

14) 〈생활안전〉 지역순찰, 범죄예방/주민참여 방범활동 지원/아동·여성·청소년 등 보호/안전사고·재해·재난

(2) 주민자치

광역단위에서 자치경찰이 도입되었다고 하나 광역 단위인 시도경찰청의 경찰 지휘관은 주민에 의하여 선출되지도 않으며, 선출직 자치단체장이나 자치의회에서 경찰 지휘관을 임명하지도 않는다. 주민은 선거를 통하여 직접 또는 선출직을 통하여 간접적으로 치안에 관한 책임을 따져 물을 수가 없다.

또 합의제 행정기관으로서 자치경찰위원회가 주민을 대표하여 자치경찰사무를 지휘한다고 하나, 경찰사무의 지휘관이 합의제 행정기관이라는 개념은 현실에 맞지 않는 형식적 선언이라고 보아야 하고, 주민에 의해 선출되는 것도 아니며 지방의회나 지방자치단체장에 의해 전적으로 임명되지도 않아 민주적 정당성 확보가 불분명한[15] 자치경찰위원회가 오히려 자치경찰사무를 최종적으로 책임져야 할 지방자치단체의 자치경찰 지휘권 내지 감독권을 차단하는 기능을 하고 있다. 요컨대 우리의 자치경찰제도에는 주민자치성이 결여되어 있다.

향후 자치경찰의 진로

자치경찰의 원조라고 불리우는 영국도 자치경찰에 대한 국가의 일상적 개입이 이루어지고, 유럽대륙 대부분의 국가는 자치경찰에게 극히 부분적인 조직 내지 사무만을 부여하여 국가경찰의 보조에 그치도록 하고 있다. 또 일본의 경우는 광역단위 경찰의 소속은 지방자치단체로 하고 있으나 지휘부를 국가에서 임명하고 있어 자치경찰이 아닌 지방경찰이라고 보는 것이 타당하다.

주민자치성과 사무분권성 양면에서 자치경찰의 원형이라 부를 수 있는 국가는 결국 미국 정도인데, 미국경찰이 보여주는 경찰업무의 단편화, 파편화, 자원부족 내지 중복 등의 문제가 자치경찰의 보편화를 고민하게 한다.

우리나라의 자치경찰의 경우는 사무분권은 인정되나 주민자치성이 결여되어 자치경찰의 실질은 없다고 할 수 있다. 하지만 현행 경찰법령에서 자치경찰이 도입되고 있음을 선언하고 있는 이상, 이제는 자치경찰의 본질을 갖추기 위한 제도개선이 진행되어야 할 단계라고 평가된다. 개인적으로는 상당한 부작용이 보고되고 있는 미국과 같은 완전한 자치경찰보다는 자치경찰의 지휘관을 주민이 직(간)접적으로 선출(임명)하되 국가의 직간접적인 감독을 상당한 정도로 허용하는 영국의 자치경찰이 향후 우리의 모델로서 적합하지 않을까 생각된다.PSI

긴급구조지원 〈교통·경비〉 교통위반 단속/교통안전 교육·홍보/교통안전시설 심의·설치·관리/어린이통학버스 신고, 통행허가/지역 다중운집행사 교통 및 안전관리 〈수사〉 학교폭력 등 소년범죄/가정폭력·아동학대/공연음란, 성적 목적 다중이용장소 침입/교통사고, 가출인·실종아동 수색 등.

15) 위원에 대한 임명을 시도지사가 한다고 하나 7명의 위원 중 시도지사 지명 1명, 시도의회 추천 2명으로 과반수에도 미치지 못한다.

<심층면접> 자치경찰제도의 성공적 추진을 위한 자치경찰위원회의 운영

부산자치경찰위원회 사무국장 박노면

1. 자치경찰제 시행 이후 2년이 지난 시점에 대해 어떻게 평가하시나요?

자치경찰제 시행 이후에 운영에 관한 전반적인 평가는 중간 정도(3점/5점)로 평가합니다.

먼저 자치경찰제가 시행됨으로써 경찰 업무와 자치단체 업무가 연계될 수 있는 시스템이 마련됐다고 하는 것 자체는 긍정적으로 평가할 수 있습니다. 다만 국가경찰과 자치경찰의 업무 권한 배분 문제 등이 제도의 원활한 시행을 가로막는 측면도 있습니다.

지금까지 경찰 업무는 중앙의 일괄적인 지휘에 의해 전국이 똑같이 시행되었습니다. 광역수사, 중요수사 등은 통일된 지침을 따를 필요가 있으나, 각 지역의 교통안전, 주민들의 삶과 관련된 범죄 예방 또는 사회적 약자 보호, 지역축제 경비 등 업무는 자치단체와 경찰의 업무연계를 통해서 시너지 효과를 낼 수 있습니다. 그러므로 조직이나 인력운영 등에서 자치경찰의 업무 권한이 더 확대될 필요가 있습니다.

1-1. 자치경찰제의 정착과 관련하여 시급히 개선할 사항은 무엇인가요?

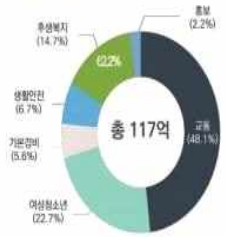
주민의 의사에 따른 치안행정의 구현이라는 제도 시행 취지를 고려할 때 시·도가 경찰 운영의 책임과 권한을 갖도록 하고, 이를 집행하는 경찰관들도 지방공무원이 되어야 합니다. 이로써 경찰과 자치단체 간 협의도 더욱 활성화되고, 협업에 따른 효과도 극대화됨으로써 주민의 안전을 더욱 두텁게 보호할 수 있게 될 것입니다.

2. 자치단체와의 협력사례가 있으면 말씀해 주세요.

부산의 경우 올해 각 구·군에 자치경찰사무에 대한 지원 근거 마련을 위한 '자치경찰 지원 조례' 제정을 독려 중으로 올해 내 모든 구·군이 제정될 수 있도록 노력 중입니다. 부산진구의 경우 조례 제정 이후 구청장·구의장·경찰서장이 조례에 따른 자체 협의체 회의를 통해 자율방범대 운영에 필요한 장비, 범죄 예방을 위한 CCTV 추가 설치 등 약 1억 7천만 원의 예산을 확보하기도 하였습니다.

<그림1> '23년 부산자치경찰위원회 예산

'23년 예산



(단위) 백만원

분 야	2023년	2022년	증감
운영비	651	688	-37
생활안전	789	728	+61
여성청소년	2,655	4,463	-1,808
교통	5,629	3,253	+2,376
홍보	260	140	+120
복지 차우	1,724	1,300	+424
합 계	11,708	10,572	+1,136

출처 : 자치경찰 출범 2주년 정책세미나

또한 지난 4월 부산 영도에서 발생한 어린이 보호구역 내 안전사고를 계기로 부산시와 각 기초자치단체, 경찰 합동으로 어린이보호구역의 안전펜스, CCTV, 신호등, 도로구조 등을 전수조사하고, 이를 개선하는 데 필요한 비용 약 150억원을 금년 연말까지 부산시 예비비로 확보해서 지급하기로 하였습니다. 부산의 경우 자치경찰제 시행 전 자치경찰사무 관련 예산이 연간 65억 원 정도였는데, 올해 예산은 2배 가량이 증가한 약 117억 원입니다. 이에 더해 관계 기관 간 협의를 통해 어린이보호구역 주변

안전을 위해서 150억원을 추가 투입하기로 한 것은 큰 의미가 있다고 할 수 있습니다.

3. 자치경찰제 안착을 위해 필요한 것은 무엇이라고 생각하시나요?

자치경찰제가 안착되려면 먼저 경찰 지휘관들의 인식 변화가 중요합니다.

국가경찰사무와 자치경찰사무가 명확히 구분되는 것이 아니고 중복되는 게 참 많아요. 이를 해결하기 위해 시·도경찰청과 업무 협의를 해야 하는데, 일각에서는 이러한 협의를 '권한을 빼앗긴다'고 생각하는 경우도 있는 것 같습니다.

예컨대, 국가경찰사무와 자치경찰사무가 중복되는 경우에는 어느 사무의 비중이 높으냐에 따라서 해결하는 것이 원칙입니다. 경비와 교통사무가 분리되지 않는 경찰서 '경비교통과'의 경우 교통안전이나 지역축제 관리, 재해·재난 대응 등 자치경찰사무를 수행하고 있습니다. 그러나 일부 시·도경찰청은 경비교통과는 국가경찰의 영역이라고 강력히 주장하고, 자치경찰위원회는 어쩔 수 없이 이를 수용하고 있습니다. 이로 인해 교통 업무를 담당하는 직원들은 자치경찰사무 담당 공무원에게 추가로 지급되는 복지포인트를 받는데, 같은 과에 근무하는 경비부서 직원은 못 받게 되어 항의하는 경우도 있었습니다. 아울러 부산은 지역경찰에 대해 추가 복지포인트를 일괄 지급하고 있으나, 이를 지급하지 않는 지방의 경우 경비교통과의 사례와 유사한 갈등과 항의가 있었던 것으로 알고 있습니다.

4. 지방의회와의 관계는 어떻게 평가하시나요?

시의회와의 관계는 대체로 만족합니다.

자치경찰제도의 필요성에 대해 적극 공감해 주고, 한편으로는 견제·감시를 통해 위원회 활동에 대해 따끔히 질책을 해주기도 합니다. 부산의 경우 상호 이해가 무엇보다 중요하다고 판단하여 소관 상임위원회의 시의원들과 적극 소통 중입니다. 시의회에서도 자치경찰제가 안고 있는 여러 문제점들을 잘 알고 있기 때문에 시의회 차원에서 자치경찰 발전을 위한 방안을 함께 고민 중입니다.

5. 2023년 5월 부산자치경찰위원회에서 주최한 자치경찰위원회 전국 워크숍에서는 어떤 논의들이 있었나요?

지난 5월 25일과 26일 전국 자치경찰위원회의 위원장, 사무국장을 비롯한 여러 관계자들이 모인 가운데 '자치경찰의 미래를 그리다'라는 주제로 워크숍을 개최했습니다.

첫 번째 주제발표로 지난 2년 간 부산자치경찰위원회에서 추진한 주요 정책 및 활동을 참석자들에게 소개하였습니다.

먼저 '재해·재난 대응 보호장비' 보급 사례를 소개했습니다. 부산은 지역 특성 상 태풍 등 재해·재난의 피해가 큽니다. 이럴 경우 현장의 교통경찰관들이 교통 통제 등을 위해 근무를 하는데, 비산물 등으로 인해 위험에 노출되는 경우가 많습니다. 그래서 관련 예산을 확보하여 외부 충격을 흡수하는 방호복, 장화, 헬멧 등 '재해·재난 대응 보호장비'를 보급함으로써 현장 경찰관들이 태풍, 폭우 등 재해·재난 시 안전하게 근무할 수 있도록 노력하였습니다.

그리고 가정폭력 예방을 위한 가해자 교정프로그램인 '행복한 家 희망드림 프로젝트'의 내용과 결과도 발표했습니다. 단순 상담소 연계가 아닌 자체 프로그램 개발을 통해 '가해자 재범방지'라는 목적을 달성할 수 있도록 노력하였습니다. 지난해 2억 7천만 원의 예산을 확보하여 180여명에 대해 교육을 실시했는데, 중간 평가에서 교육 이수자의 재범율이 미이수자의 재범율에 비해 크게 감소한 것으로 나타났고, 교육 만족도 또한 가·피해자 모두 90%를 넘는 등 효과가 우수한 것으로 나타났습니다.

<그림2> 행복한 家 희망드림 프로젝트 운영

출처 : 자치경찰 출범 2주년 정책세미나

이외에도 부산 사하구에서 전국 최초로 경찰서에 아동학대 전담 공무원들이 합동 근무함으로써 24시간 대응 체계를 확보한 '동그라미 센터'를 비롯해, 우리 위원회, 부산의 각 경찰서 등에서 추진한 효과성이 높고 우수한 정책을 소개하였습니다.

두 번째 발표는 '자치경찰제의 바람직한 발전 방향'이라는 주제였는데, 현재의 '국가 중심 일원화 자치경찰제'에서 '시·도 중심의 일원화 자치경찰제'로 제도가 정착되어야 한다는 것이 그 결론입니다. 경찰사무 중 국가 차원의 통일성이 필요한 사무는 시·도에 위임을 하여 중앙에서 지휘·감독을 하거나 미국의 FBI와 같은 별도의 시스템을 만들어 분리해 나가는 것이 바람직합니다.

6. '자치경찰 이원화' 시범운영 및 향후 대응 방안에 대해 말씀해주세요.

내년 '자치경찰 이원화' 시범운영이 예정되어 있는 4개 시·도의 경우 특별자치도로써 관련 특별법이 마련되어 있습니다. 이에 해당 법령 개정 시 시범운영이 가능할 것으로 판단합니다. 그러나 나머지 시·도의 경우에는 전국적으로 적용이 가능한 별도의 법령 마련이 필요합니다.

「경찰법」상 자치경찰위원회 관련 장에 이원화 제도의 운영 및 시범운영에 관한 근거를 포함시킬 필요가 있어 보입니다.

그간 자치경찰제를 운영해 온 경험을 바탕으로 제도가 바람직하게 설계될 수 있도록 목소리를 내는 것이 전국의 자치경찰위원회의 역할이라 생각하고, 부산도 무엇이 진정으로 시민을 위한 제도인지 깊이 고민하여 시·도자치경찰위원장협의회 등을 통해 적극 의견을 개진할 계획입니다.PSI

연구소 소식

▣ 치안정책연구소, 「안전한 미래를 준비하는 과학치안 전략: 전문연구플랫폼」 학술대회 개최

경찰대학 치안정책연구소는 6월 28일 14:00시 서울 바비엥2 교육센터에서 경찰청 미래치안정책국, 한국경찰연구학회, 한국공안행정학회, 한국셉테드학회, 한국아이티에스(ITS)학회와 공동으로 학술대회를 개최하였습니다.

경찰청, 연구기관, 학회 등 다양한 분야의 전문가 및 관계자들이 참석하여 「안전한 미래를 준비하는 과학치안 전략: 전문연구플랫폼」을 주제로 미래사회에 대응하는 전문 과학치안 연구기관의 필요성 및 설립방안 등에 대해 논의했습니다.

윤희근 경찰청장은 축사에서 "치안정책연구소는 '치안 분야 특화연구'의 중추적 기관으로 발전해 나가야 한다. 치안정책연구소가 전문연구 플랫폼으로 발전하기 위한 지혜와 고견들이 더 심층적으로 논의되길 기대하고, 경찰청에서는 논의된 내용이 결실을 볼 수 있도록 적극적으로 지원하겠다"고 말했습니다.

▣ 치안정책연구소, 로봇산업협회와 로봇융합연구원 다자간 업무협약체결

경찰대학 치안정책연구소는 7월 5일 14:00시 한국로봇융합연구원 안전로봇실증센터 회의실에서 「치안현장에서의 로봇 도입 및 활성화를 위한 업무협약」을 체결했습니다.

이번 협약에서는 △치안로봇 현장 적용을 위한 실용화 차원에서의 실·검증 등 공동연구 △치안현장에서 활용 가능한 로봇의 기술 및 활용 방안 발굴 △로봇 관련 국제 시험기준 등 최신 기술·정보 교류 등을 약속했습니다.

최종상 치안정책연구소장은 "다양해지는 범죄에 대응하기 위해 로봇과 첨단장비도입을 위한 전문적인 지원이 필요하다"며 "치안현장에 로봇을 동비하고 활용하여 과학치안을 선도하도록 최선을 다하겠다"라고 말했습니다.

▣ 「치안정책연구」 제37권 제2호 발간

치안정책연구소에서 발간하는 연구재단 등재 학술지인 「치안정책연구」 제37권 제2호(00.00)가 편집위원회 회의를 통해 최종 게재 논문을 확정하여 발간되었습니다.

앞으로도 「치안정책연구」에 많은 관심과 함께 옥고를 투고해 주시길 부탁드립니다. 게재 논문은 연구소 홈페이지(www.psi.go.kr)에서 열람하실 수 있습니다.

연번	제목
1	국민 시각을 반영한 112신고 코드 체계에 관한 연구
2	코로나 19 전후 치안수요의 변화에 관한 연구
3	가상자산에 관한 자금세탁방지규제 재검토
4	군사법원법 개정에 따른 신분적 재판권 축소에 관한 고찰
5	경찰공무원의 의사결정유형이 직무스트레스에 미치는 영향
6	경비원의 직무 범위에 대한 판단기준 -헌재 2023.3.23. 2020헌가19 결정을 중심으로

▣ 「치안과학기술리뷰」 법과학융합연구 특집 발간

치안정책연구소에서는 치안과학 분야의 기술적 이슈, 연구동향 및 트렌드 등 전문성 있는 정보 공유의 장을 마련하고자 「치안과학기술리뷰」를 발간하고 있습니다.

이번 제4호는 법과학융합연구 특집으로 다양한 법과학 기술과 관련 최신 이슈를 소개하고 'ChatGPT4.0'에게 '우리나라 법과학 연구의 현재와 미래'를 물어봤습니다.

「치안과학기술리뷰」는 연구소 홈페이지(www.psi.go.kr)에서 열람하실 수 있습니다.

▣ 정웅[범죄수사연구실] 연구관 퇴임식 개최

6. 30.(금) 10:20분 경찰대학 소강당에서 경찰대학장, 치안정책연구소장 등이 참석한 가운데 정웅 연구관의 퇴임식을 개최하였습니다. 이날 정웅 연구관은 경찰청장 표창장과 대학재직 기념패를 수여받았습니다.

정웅 연구관은 경찰대학 공안문제연구소(00.11.30~05.7.4), 경찰대학 치안정책연구소 범죄대책연구실(05.7.5~13.12.11), 범죄수사연구실(13.12.12~23.6.30)에서 근무하며 치안정책연구소의 발전을 위해 많은 업적을 남겼습니다.

▣ 치안정책연구소 2023년 하반기 전입직원

2023년 하반기 치안정책연구소에 기획·행정 업무를 위해 2명의 신규 직원이 전입하였습니다. 향후 치안과학기술 연구영역에서의 왕성한 활동을 기대합니다.

구분	전입자
과학기술연구부	황한진 서기관 (R&D기획평가센터)
기획운영과	손현종 경위

「치안정책리뷰」 원고 모집 공고

본 지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해로서 치안정책연구소의 공식입장과 다를 수 있습니다. 치안정책리뷰는 치안정책연구소 홈페이지에서 다운로드 받으실 수 있습니다. (www.psi.go.kr)

□ 원고모집 안내

치안정책리뷰에서는 다양한 치안관련 원고를 모집합니다. 게재된 원고에 대해서는 소정의 원고료, 또는 기념품을 드립니다. 많은 참여 부탁드립니다.

□ 보내실 내용

- 치안관련 논문 요약본
- 치안정책관련 칼럼
- 일선 현장의 이야기
- 해외 경찰관련 자료 및 경찰활동 사례
- 기타 치안정책관련 동향 및 의견

□ 보내실곳

- 담당 연구관 : 차종진(편집팀)
- e-mail : chajj76@police.go.kr
- 메신저 등 : 치안정책연구소 차종진 연구관 (041-968-2794)