

광역단위 자치경찰제 도입의 의미와 과제

우리나라는 광복 직후 대한민국의 경찰체제를 설계할 때 경찰의 효율성을 우선시한
중앙집권적 국가경찰제를 채택한 이후, 지금까지 경찰의 중립성·민주성 또는 경찰분권을
강조하는 자치경찰제로 대체할 것인가를 두고 끊임없이 논쟁 중에 있다.

황문규(중부대학교 경찰행정학과 교수, 법학박사)



I. 서론

문재인 정부는 2018. 11. 13. 대통령 소속 자치분권위원회에서 마련한 광역단위 자치경찰제 도입방안을 공개하였으며, 2019. 2. 14. 당정청 협의를 통해 이를 확정하였다. 2019. 3. 11.에는 더불어민주당 홍익표 의원이 광역단위 자치경찰제 시행을 위한 경찰법 전면 개정안(「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률안(이하 ‘법안’)」)을 국회에 대표 발의했다. 이 법률안이 법제화에 성공하게 되면, 광역단위 자치경찰제는 그로부터 6개월 이내에 서울·제주·세종 등지에서 시범적으로 실시된다. 당초 도입방안에서는 2019년부터 약 2년간의 시범실시를 거쳐 2021년부터 전국적으로 확대 실시할 계획이었다. 그러나 자치경찰제 도입을 위한 입법작업이 여야의 ‘강대강’ 대치 국면으로 속도를 내지 못함에 따라 현 정부의 임기 내에 시범실시라도 되면 다행이라고 위로할 지경이다. 그럼에도 경찰은 법제화에 관계없이 지난 7월 19일부터 지방자치단체를 대상으로 시범운영 지역을 선정하기 위한 권역별 설명회(수도권 등 5개 권역)를 진행하는 등 자치경찰제에 대한 공감대 확산을 위해 안간힘을 쏟고 있다.

II. 왜 자치경찰제인가

우리나라는 광복 직후 대한민국의 경찰체제를 설계할 때 경찰의 효율성을 우선시한 중앙집권적 국가경찰제를 채택한 이후, 지금까지 경찰의 중립성·민주성 또는 경찰분권을 강조하는 자치경찰제로 전환할 것인가를 두고 끊임없이 논의 중이다.

자치경찰제는 중앙집권적 국가경찰제와 대비되는 개념이다. 국가경찰제와 달리, 자치경찰제는 경찰조직 설치·운영의 주체가 지방자치단체(이하 ‘지자체’)인 경찰체제를 말한다. 그러나 국가경찰과의 관계에서 자치경찰을 어느 범위로 조직할 것인가, 자치경찰 설치·운영의 주체를 광역지자체 또는 기초지자체로 할 것인가, 그리고 자치경찰에 어느 정도의 사무와 권한을 부여할 것인가에 따라 다양한 자치경찰제 모델을 설계할 수 있다. 자치경찰제 도입모델에 관한 합의를 어렵게

하는 상호비판적 성격의 백가쟁명식 대안이 분출되고 있는 이유도 여기에 있다. 그러면 왜 자치경찰제를 도입하려는가?

첫째, 자치경찰제는 자율적이고 창의적인 지역적 치안활동으로 지역주민이 원하는 치안서비스를 제공하기 위하여 필요하다. 자치경찰제는 현재의 국가경찰이 치안유지에 실패했기 때문에 필요한 것은 아니다. 국가경찰 체제로는 복잡다원화된 사회환경에서 지역별로 다양한 치안수요를 반영하는데 한계가 있기 때문이다. 물론 현재의 국가경찰체제에서도 경찰서 또는 지구대·파출소 단위에서 지역실정에 부합하는 치안서비스를 전혀 제공하지 못하는 것은 아니다. 그러나 치안활동의 최일선기관인 경찰서 또는 지구대·파출소에는 경찰청에서 일방적으로 배분한 관서운영에 필요한 예산 이외 자율적·창의적인 치안활동을 위한 사업예산이 없어 한계가 있다.

게다가 국가경찰의 지휘체계는 경찰청장 → 지방경찰청장 → 경찰서장으로 일원화되어 있으며, ‘계급의, 계급에 의한, 계급을 위한’ 계급 시스템과 결합되어 있다. 그러다보니 경찰청장을 중심으로 한 경찰지휘부의 지시·명령에 일사불란하게 움직이지 않을 수 없다. 심지어 전국 584개 지구대, 1,433개 파출소의 근무방식이 경찰청의 지침에 따라 일률적으로 정해지고 있는 실정이다. 이러한 시스템은 국가적으로 위기상황 또는 긴급한 치안상황에 효율적으로 작동되나, 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하는데 한계가 있다.

둘째, 자치경찰제는 지역주민의 참여와 통제를 확대하여 경찰로 하여금 지역주민의 의사에 민감하게 반응하게 한다. 이를 통해 궁극적으로 경찰에 대한 민주적 통제가 강화된다. 이는 현재의 경찰이 사실상 경찰청장 1인에 의해 치안정책이 결정되고 그에 따라 12만여 경찰력이 움직이는 구조라는 점에서 더욱 필요하다. 치안정책결정에 주민의 참여를 늘리고, 이를 통해 그간 효율성을 우선시한 중앙집권적 국가경찰체제에 팽배해 있는 권위주의적 조직문화와 (경찰조직 내부 및 외부에서 발생하는) 인권침해의 문제를 극복할 수 있을 것이다.

셋째, 중앙집권적 국가경찰의 분권화를 위해 필요하다. 경찰은 ‘아기공룡 둘리’에 불과하다는 주장도 있으나, 국민의 기본권을 제한할 수 있는 권한과 비대할 정도로 큰 조직을 가진 경찰조직에 대한 분산이 필요하다는 점은 부인하기 어렵다. 실제로 경찰은 약 12만 명에 달하는 경찰력, 경찰청 → 18개 지방경찰청 → 255개의 경찰서 → 584개의 지구대 및 1,433개의 파출소 등 전국적으로 네트워크화된 조직, 그리고 경찰지휘부를 정점으로 한 일원화된 지휘명령체계를 갖추고 있다. 때문에 집권자가 1인의 경찰청장을 컨트롤하면 경찰조직 전체가 정권유지의 수단으로 악용될 가능성도 있다. 이러한 문제가 단지 가능성 또는 우려에 그치지 않는다는 점은 이미 다양한 역사적 경험을 통해 국민들에게 충분히 인식되어 있다. 위만 쳐다보는 국가경찰의 한계를 극복하기 위해 자치경찰제를 통한 경찰분권화가 필요한 이유다.

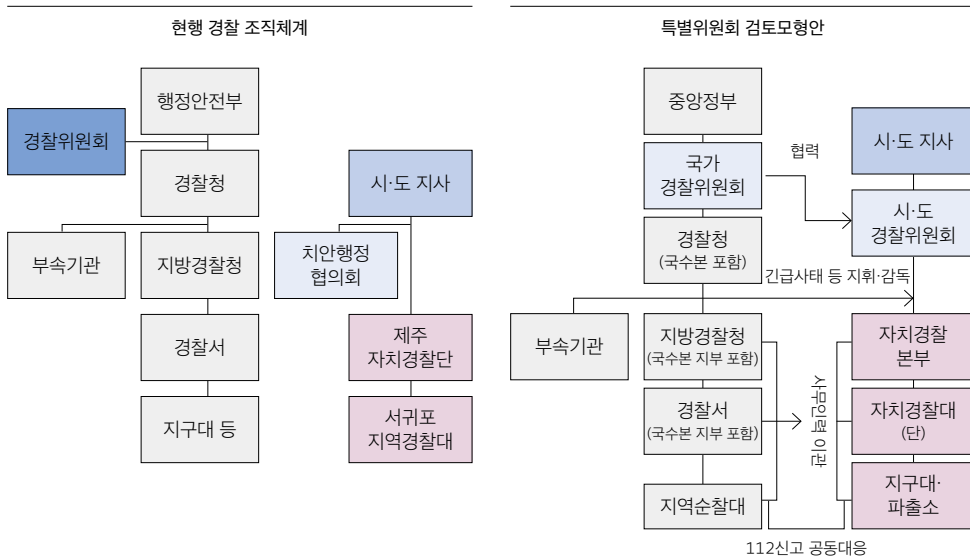
III. 문재인 정부의 자치경찰제: 광역단위 자치경찰제의 모델과 주요내용

1. 광역단위 자치경찰제 도입 모델

광역단위 자치경찰제는 광역지자체에 시도지사 → 시도경찰위원회 → 자치경찰본부 → 자치경찰대 → 지구대·파출소 등의 조직체계로 갖춘 자치경찰을 신설하는 방안이다. 다만, 자치경찰에 필요한 자치경찰의 인력 등은 현행 국가경찰에서 이관함으로써 자치경찰제 도입 전후 경찰의 총량은 현행 국가경찰체제와 비교하여 동일한 수준으로 유지된다.

광역단위 자치경찰제는 시행과정에서의 부작용 및 그에 따른 혼란과 치안공백 등을 막기 위해 단계적으로 추진한다.

자치경찰제 도입 모델



자치경찰제 단계별 도입 방안

구분	1단계(일부지역+일부사무)	2단계(전국+일부사무)	3단계(전국+전체사무)	최종단계
대상지역	5개 지역(서울·세종·제주 외 2개 시·도)	전국	전국	전국
사무	자치경찰 사무 약50% (일부 수사권 포함)	자치경찰 사무 약70~80% (일부 수사권 포함)	자치경찰 사무 100%	평가 후 추가 확대
인력	7,000~8,000명	30,000~35,000명	43,000명	
시점	2019년	2021년	2022년	정착수준에 맞춰 평가 후 판단

2. 광역단위 자치경찰제의 주요 내용

광역단위 자치경찰제의 주요 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다.

구성요소	주요내용
시도 경찰위원회	<ul style="list-style-type: none"> · 시·도지사 소속으로 '시·도경찰위원회'를 설치하되, 시·도지사로부터 독립적 직무수행을 담보할 수 있도록 합의제 행정기관으로의 위상 부여 · 시·도경찰위원회는 5인으로 구성, 시·도지사가 임명(시·도지사 지명 1명, 의회 추천 2명<與野 각 1>, 법원 추천 1명, 국가경찰위원회 추천 1명)
사무	<ul style="list-style-type: none"> · 자치경찰은 생활안전·여성청소년·교통 등 주민밀착 민생치안활동 및 이와 밀접한 수사를 담당 · 국가경찰은 정보·보안·외사 등 사무와 수사, 민생치안사무 중 전국 규모, 통일적 처리에 필요한 사무를 담당 · 다만, △성·학교·가정폭력, △교통사고 △음주운전, △공무집행 방해 등 수사는 자치경찰도 담당 · 긴급하게 조치해야 할 현상성 있는 사건의 피해자 보호·현장보존·범인검거 등 초동조치는 자치경찰과 국가경찰의 공동 의무사항으로 두어 현장에서의 치안공백을 방지 → 따라서 사건의 경중을 떠나 현장에 먼저 도착한 (자치 또는 국가) 경찰이 초동조치
인사	<ul style="list-style-type: none"> · 자치경찰본부장은 시·도경찰위원회의 2배수 추천을 받아 시·도지사가 임명 · 자치경찰대장은 시·도경찰위원회가 시·군·구청장 의견을 들어 적임자를 추천하여 시·도지사가 임명
인력	<ul style="list-style-type: none"> · 자치경찰 사무이관 범위에 상응하는 인력 단계적 이관 → 3단계에서는 총 4만3천명 이상 이관 ※ 1단계 7~8,000명 → 2단계 30,000~35,000명 → 3단계 43,000명 → 평가 후 추가확대
신분	<ul style="list-style-type: none"> · 자치경찰은 원칙적으로 시·도 소속 특정직 지방공무원 · 단, 지방재정 부담과 경찰관 신분변동의 혼란 최소화를 위해 초기에는 국가직을 유지(그러나 시·도지사가 임명하는 자치경찰본부장·대장은 지방직) → 단계적으로 지방직으로 전환
재정	<ul style="list-style-type: none"> · 자치경찰제 시행필요 예산은 '국가부담' 원칙 · 시범운영 예산은 국비로 지원, 이후 단계적·점진적으로 지자체가 부담하되, 국가경찰에서 이관되는 인력에 소요되는 비용, 전국적인 장비·통신 유지비용 등은 국가경찰에서 부담. 중장기적으로는 '자치경찰교부세' 신설 검토
상호 관계	<ul style="list-style-type: none"> · 긴급상태 등 발생 시, 국가경찰청장은 시·도자치경찰에 대한 직접 지휘·감독 가능 · 국가경찰위원회와 각 시·도경찰위원회는 상호 긴밀한 협력관계 유지

3. 광역단위 자치경찰제 도입방안의 의의

광역단위 자치경찰제 도입방안은 대한민국 경찰사에서 다음과 같은 의의를 가지고 있다.

첫째, 자치분권의 이념에 부합하는 경찰

조직의 분산은 물론, 향후 지방분권국가시대에 부응하는 자치경찰제로 발전할 가능성을 열어 놓았다. 2022년부터 시작되는 3단계에서는 총 4만 3천명의 국가경찰 인력이 자치경찰로 이관되므로, 국가경찰의 약 40%가 자치경찰로 분산된다는 의미다. 특히 최근 권력기관 개혁의 일환으로 논의되는 검경 수사권 조정 등이 결과적으로 경찰권을 확대하는 방향이라는 점에서 그 의미가 크다.

다만, 수사의 경우 성·학교·가정폭력 등 주민생활과 밀접한 분야에서 제한된 수사권만을 허용하고 있다. 때문에 자치경찰제가 검경 수사권 조정에 따른 경찰(수사)권의 확대에 대한 견제 역할을 하기에는 미흡하다는 비판이 제기될 수 있다. 그러나 수사에서 확대되는 경찰권은 경찰청 산하 경찰개혁위원회에서 제시한 바와 같이 경찰을 수사(사법)경찰과 일반(행정)경찰로 분리하는 국가수사본부의 설치를 통해 견제될 수 있다. 여기서 수사경찰과 일반경찰로 분리된 국가경찰을 다시 모든 수사권을 가진 자치경찰로 분리한다면, 자칫 경찰조직을 와해시켜 치안력의 급격한 약화를 초래할 우려가 있다. 중앙집권화된 경찰조직의 분산이 필요하다고 하나 이를 위해 치안을 포기할 수는 없음을 간과해서는 안된다.

둘째, 2006년 7월 시범 도입한 제주자치경찰제 운영사례를 반면교사로 삼아 제주자치경찰제의 한계를 극복하고 있다. 제주자치경찰제는 지난 10여 년간의 운영에도 불구하고 정체성을 확립하지 못하고 있다는 비판이 줄곧 제기되어 왔다. 무엇보다도 그간 현장에서의 경찰활동을 전개하는데 필요한 조직과 인력을 갖추지 못했기 때문이다. 또한 자치경찰이 수행하는 사무가 대부분 독자적 치안활동이 아닌 생활안전 및 교통관리 등 비범죄 및 단순사무 위주이고, 그마저도 국가경찰과 공동으로 수행하는 사무에 불과하였기 때문이다. 게다가 범죄진압을 위한 일반적 수사권도 전혀 부여되어 있지 않다. 때문에 '무늬만 경찰'이라는 비판은 물론, 굳이 예산을 추가로 투입하면서 자치경찰을 별도로 둘 필요가 있는가라는 지적을 받아왔다.

그러나 광역단위 자치경찰제는 3단계 기준 총 4만 3천명의 인력으로 최일선 종합치안의 출발점인 지구대·파출소 업무를 사실상 책임진다. 공무수행 방해사범에 대한 수사권과 더불어 사건사고현장에서 모든 범죄에 대한 초동조치권을 행사할 수 있다. 이러한 점들은 그간 ‘있어도 되고 없어도 되는’ 치안의 보조자에 불과했던 제주자치경찰과 달리, 자치경찰이 ‘치안의 주체’로서 국가경찰과 치안의 동반자적 관계를 형성할 것이다. 또한 지자체의 인프라 및 인적·물적 자원과 결합하여 치안활동의 시너지 효과를 극대화할 것이다.

셋째, 중립성 및 민주적 통제성 확보 장치로서 ‘시도경찰위원회’를 설치한다. 자치경찰의 중립성을 실질적으로 보장하기 위해 법적으로 직무상 독립성이 보장되는 합의제 행정기관으로서의 지위를 부여하고 있다. 또한 그간 제시된 ‘자치경찰위원회’에서 ‘자치’를 과감히 삭제하여 ‘시도경찰위원회’라는 명칭을 사용하고 있다. 이는 자칫 시도 국가경찰의 위원회라는 오해를 불러일으킬 수 있다는 점을 인식하면서도, 향후 자치경찰제의 지속가능한 이행을 담보하기 위한 고민의 산물이다. 그리하여 자치경찰제가 제주자치경찰제와 같이 무관심 속에서 정체되어 있지 않도록 함과 동시에 중장기적으로 (연방제 수준의 지방분권국가시대가 도래할 경우 그에 부합하는) 지방분권형 자치경찰제로의 발전가능성을 열어놓고 있다.

넷째, 자치경찰제 도입에 필요한 예산은 ‘국가부담’을 원칙으로 하고 있다. 추가적 재정투입을 최소화해 지역별 치안 불균형이 발생할 가능성을 차단하고 있다. 지자체별 편차가 큰 재정자립도를 감안하여 자치경찰제 도입에 필요한 예산은 국가부담을 원칙으로 하고 있다. 중장기적으로는 경찰교부세 도입도 검토하고 있다.

마지막으로 직접 이해당사자인 경찰은 물론, 국민의 수용가능성 및 국회입법을 고려한 단계적 시행 모델이다. 이는 첫째, 현행 국가경찰체제에 의한 치안이 안정되어 있고, 둘째 급격한 변화로 자치경찰제 추진에 대한 국민적 혼란을 최소화해야 하며, 셋째 그래서 국가

경찰이 잘하는 부분은 그대로 유지하고, 지역적 차원의 치안대응력을 높이는 것을 우선하면서 경찰권 분산은 단계적으로 추진할 필요가 있다는 점을 고려한 불가피한 선택이다. 다만, 최종 단계에서의 자치경찰제 모습을 구체적으로 한정하지 않고 추가적 확대 가능성을 열어 놓았다. 향후 자치경찰제를 얼마나 확대할 것인가는 자치경찰제 운영에 대한 국민의 평가에 달려있다.

또한 국회의 입법과정을 고려하지 않을 수 없다. 문제는 국회가 지자체장이 자치경찰에 대한 통제권을 갖는 것을 경계한다는 점이다. 이러한 점을 감안한다면, 자치경찰에 수사권을 제한 없이 허용하기는 곤란하다. 일부에서 주장하는 것처럼 만약 자치경찰제가 수사권조정외의 수단에 불과한 것이었다면, 국회의 입법을 고려치 않고 경찰권 분산을 위해 자치경찰에 광범위한 수사권을 부여했을 것이다. 그러지 않고 자치경찰에 제한된 수사권만을 인정한 것은 국회의 입법과정을 고려한 조치로 자치경찰제를 도입하겠다는 정부의지가 그만큼 강하다는 것을 의미한다. 이는 또한 국민을 도외시한 채 경찰권력의 자치권력으로서의 이동에만 관심을 두고 있는 것이 아님을 말해준다.

IV. 자치경찰제의 성공적 도입을 위한 과제

1. 자치경찰제에 대한 인식의 전환

지난 70여 년간 이어져온 일원적 중앙 집권적 국가경찰체제에 익숙한 시민들에게 자치경찰제는 낯설다. 국가경찰체제에 의한 치안이 세계 어느 나라 못지않게 잘 이루어지고 있어, 자치경찰제를 새로이 도입하는 것에 대해 관심이 낮거나 오히려 경계심이 높다. 모 일간지에 게재된 어느 일선 경찰관의 우려가 이를 잘 대변해주고 있다. “사실 국민 입장에서는 검찰-경찰 수사권조정보다 자치경찰제 도입이 훨씬 영향이 큰 문제일 겁니다. 자치경찰제는 국민과 접촉하는 치안현장이 달라지는 일이니까요. 그런데도 자치경찰제에 대한 관심이 너무 낮아요.”

이처럼 낮은 관심으로는 법제화 등 자치경찰제의 성공적 도입을 위한 추진동력을 확보하기 곤란하다. 자치경찰제 도입을 위한 국민적 공감대 확산이 필요하다.

2. 도입방안을 충실히 반영한 입법화

자치경찰제의 입법에 있어 무엇보다도 중요한 것은 첫째, 도입방안을 충실히 반영하는 것이다. 물론 도입계획에서 미처 다루지 못하거나 미흡한 부분은 입법과정에서 보완되어야 한다. 그러나 입법과정에서 정책적으로 의도치 않은 방향으로 축소 또는 어그러지지 않도록 경계해야 한다.

둘째, 자치경찰제 도입은 독자적 법률 제정이 아니라 현행 경찰법 전면 개정을 통한 방식을 취하고 있다. 이 경우 경찰법 내 자치경찰에 관한 부분에 대해서는 법률 소관부처인 경찰청 이외 행정안전부 또는 시도지사에게도 의견제출권이 주어져야 한다. 그러나 현행 법안에서는 시도지사가 법안에 관한 의견을 제출할 경우 “시·도경찰위원회 의결을 거쳐 시·도의회 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 받아”라고 규정하여, 시도지사의 법안 의견제출권을 지나치게 제한하고 있다. 이를 완화할 필요가 있다.

셋째, 자치경찰의 정치적 중립성을 확보하는 핵심적 장치로서 시도경찰위원회를 두고, 5명의 위원 중 시도의회에서 야당 몫 1명을 포함하여 총 2명을 추천하도록 하고 있다. 문제는 시도지사에게 대한 시도의회의 견제역할이 충분하지 못하다는 점이다. 따라서 시도경찰위원회의 수를 현재의 5명에서 7명 이상으로 확대하고, 지방자치의 기본인 지역주민의 의견이 직접적으로 반영될 수 있도록 지역주민 최소 1명을 포함할 필요가 있다. 또한 시도경찰위원회의 역할과 위상을 고려하여 자치경찰에 관한 전문적 지식이 풍부한 사람 1명을 반드시 포함하는 방안을 진지하게 고민할 필요가 있다.

넷째, 긴급하게 조치해야 할 현장성 있는 사건에서 피해자 보호·현장보존·범인검거 등을 위한 초동조치권이 법안에 명시되어야 한다. 법안에 따르면, 자치경찰은 영장 없이 긴급하게 체포해야 할 사람을 우연히 마주친 경우

(국가경찰에 통보하는 조치 이외) 체포할 권한이 없다. 또한 체포·구속현장 또는 범죠헌장에서 긴급한 경우 영장없는 압수수색(예컨대, 신체수색)이 허용되지 않는다. 그로 인해 자치경찰이 책임져야 할 36%의 치안에 문제가 생길 우려가 있다. 이는 현재 100%의 치안이 자치경찰 도입 이후 100%에 미치지 못하게 된다는 점에서 결코 간과하기 어려운 문제이다.

여섯째, 자치경찰제 추진을 위한 자원 조달 등의 방안이 명시되어야 한다. 이는 향후 자치경찰제 추진에 관한 정부의 강한 의지와도 관련되어 있다.

3. 자치경찰의 중립성 확보

위(중앙정부)로부터 경찰의 정치적 악용을 피하려고 도입한 자치경찰제는 자칫 아래(지자체)로부터의 정치적 악용에 직면하게 될 것이라는 지적에서 결코 자유롭지 못하다. 최근 이슈가 된 버닝썬 사건은 국가경찰제에서 발생한 것이지만, 자치경찰제가 도입되면 오히려 더 만연할 것이라는 우려를 낳고 있다. 물론, 시도경찰위원회, 자치경찰직장협의회 등의 견제장치가 있다. 그러나 이것으로 충분한가는 의문이다. 특히 지방자치제가 실시되면서 지역권력 구조를 지배하고 있는 지자체장에게 인사상의 권한이 집중되어 공무원의 정치적 중립성이 훼손되고 있다는 지적이 있음을 감안한다면 더욱 그렇다. 자치경찰의 조직과 인사를 운영하게 될 시도경찰위원회가 지자체장으로부터 얼마나 독립적으로 활동할 수 있을지의 문제다. 시도경찰위원회의 구성이 중요한 이유이기도 하다. 앞으로 자치경찰제의 성공적 추진 여부는 이 문제를 어떻게 해결하느냐에 달려있다.