

## 한국형 자치경찰제의 문제점과 개선방안

홍 태 경\*

### [국문 요약]

경찰의 정치적 중립과 민주성 담보는 한국사회의 숙원이었다. 비록 경찰 수사권 부여와 맞물려 성급하게 추진된 면이 없지 않으나, 민주적 경찰로 나아가기 위한 불가피한 선택이었을 것이다. 2021년 7월 자치경찰제가 전국적으로 시행되면서 시·도 자치경찰위원회를 필두로 자치경찰조직이 꾸려졌다. 시민들과 더 가까운 곳에서 지역주민의 요구를 반영하고 각 지역별 특성을 고려한 치안정책을 펼치겠다는 포부와 함께 자치경찰제가 출범하였다.

그러나 시행 3년차를 맞이한 한국형 자치경찰제도에 대한 평가는 부정적인 의견이 우세하다. 자치경찰제 출범과 함께 시·도 자치경찰위원회의 구성의 편향성에 대한 지적이, 그 이후에는 자치경찰위원회의 제 기능에 대한 지적이 일었다. 시·도별 자치경찰에 대한 예산배정 문제, 자치법규의 미비, 차별화된 치안정책의 부재 등 다양한 측면에서 아쉽다는 평이 많았다. 현장경찰관들 역시 업무혼선, 치안행정과 자치행정의 불협화음, 일원형 자치경찰제의 한계 등 부정적인 평가를 개진하고 있다. 지적된 다수의 문제점들은 한국형 자치경찰제도가 국가경찰 중심의 일원형 자치경찰로 출범한 태생적 한계와 관련이 크다. 심지어 현 정부 출범이후 경찰국 신설 등 경찰에 대한 중앙통제력을 오히려 강화하고 자치경찰화에 뚜렷한 의지를 보이지 않음으로써 자치경찰제도가 표류하는 상황에 이르렀다. 이 연구에서는 지난 3년간의 운용과정에서 나타난 한국형 자치경찰제의 문제점을 짚어보고 이를 개선할 방안을 고심해 보고자 하였다. 또한 자치경찰제의 정착을 위해 각 주체가 어떠한 노력에 힘써야 할지 검토해 보았다.

**주제어:** 자치경찰, 국가경찰, 일원형 자치경찰제, 자치경찰위원회, 지역경찰

\* 가야대학교 경찰소방학과 교수(Professor, Kaya University), E-mail: hercyna21@hanmail.net

목 차

- I. 서론
- II. 한국형 자치경찰에 대한 이해
- III. 현행 자치경찰제도의 한계와 문제점
- IV. 실질적 자치경찰제를 위한 제언
- V. 결론

I. 서 론

한국의 자치경찰제도는 2006년 2월 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」 제정으로 인한 2006년 7월 1일 제주특별자치도의 자치경찰제도가 시초였다(안성훈, 2018: 1). 그 후 자치경찰제에 대한 논의는 꾸준하였으나 전국적인 확대는 쉽지 않았다. 11년이 지난 2017년 7월 19일 “문재인 정부 100대 국정과제”를 통해 고위공직자비리수사처 설치와 검경 수사권조정, 그리고 자치경찰제의 도입을 공식화하였고, 2018년 3월 20일에는 「지방자치분권 및 지방행정체제에 관한 특별법」 제정을 통해 ‘자치분권 위원회’를 설치하고 위원회 안에 ‘자치경찰제 특별위원회’를 설치하였다. 자치경찰제도에 대한 논의와 시도가 꾸준히 이어져온 배경에는 무엇보다 경찰권의 민주적 설계와 정치적 중립성 확보라는 역사적 과제와 주민밀착 치안활동력 증진이라는 목표가 있었기 때문이다. 실제로 자치경찰제의 도입이 검찰개혁 등과 연계되어 정치적 역학관계가 영향을 미쳤다고 하더라도<sup>1)</sup>, 외형상 지방행정에 발맞추고 지역주도의 자치치안을 실현하기 위해 경찰조직 및 구조를 분권화한 시도는 바람직한 발전방향으로 평가할 수 있을 것이다.

2020년 12월 22일 국회에서 「경찰법」 전부개정안이 통과되었다. 이로써 경찰은 자치경찰과 국가경찰, 수사경찰 세 개의 지휘·감독 체계로 분리되었다. 기존에 전권을 행사했던 경찰청장은 국가경찰 사무만을 지휘·감독하게 되었고, 자치경찰은 시·도지사에 소속된 독립된 행정기관인 시·도 자치경찰위원회가, 수사경찰은 국가수사본부장이 책임지게 되었다. 그러나 경찰관의 신분은 그대로 국가경찰로 유지되었으며, 따라서 예산 분배과정도 없었다. 즉, 새로 시행되는 한국형 자치경찰제도는 인력과 예산은 분리되지 않고 사무만 조정하는 ‘일원화 자치경찰제’가 핵심이다.

1) 당시 수사권 조정 논의 과정에서 자치경찰제도 도입은 경찰 비대화의 반대급부이자 검찰과 경찰의 협상조건으로 활용되었다. 도입과정에 대한 자세한 내용은 라광현·박준휘(2021: 101-103) 참조.

서울, 세종, 제주 등에 시범실시를 거쳐 2021년 7월 1일부터 광역단위 자치경찰제가 전국적으로 시행되었다. 이로써 전국에 18개의 자치경찰위원회가 구성되었고, 각 지역별로 주력사업을 선정하는 등 본격적인 자치경찰활동이 시작되었다. 학계나 시민사회에서는 지역실정에 맞는 치안정책 마련으로 특색있는 지역치안 활동에 대한 기대감이 컸다. 과거 중앙집권적 국가경찰체제를 유지하여 국가안보 및 권력기관으로서의 위상을 유지하였던 점을 감안한다면, 실로 큰 변화였다. 집중되었던 경찰권 일부가 지방정부로 배분되면서 지역 내 복지, 자치행정, 교육 등의 분야와 효율적으로 협업하게 되어 시너지를 낼 수 있을 것으로 기대되었다.

그러나 자치경찰제 시행 3년차인 현 시점에서 오히려 자치경찰 폐지론이 대두될 만큼 자치경찰제도에 대해 회의적인 시각이 우세하다. 2023년 9월 「경찰청과 그 소속기관 직제」 개정으로 자치경찰의 직제와 역할은 더 모호해졌다는 비난이 일었고(서울신문, 2023.11.10), 2023년 11월에는 경찰청 주도하에 전국 치안센터 폐지 계획이 발표되면서 지역주민들의 원성을 샀다<sup>2)</sup>. 치안센터 폐지는 주민 밀착형 서비스를 내세우며 시작했던 자치경찰제도의 취지에 역행하는 조치이며, 최일선 경찰기관을 상급기관으로 통폐합함으로써 주민과 경찰간의 거리감을 늘리는 정책이다. 특히 주민들의 안전과 밀접한 정책을 공청회와 같은 최소한의 의견수렴과정조차 없이 경찰청에서 일방적으로 발표·추진하는 것 자체가 ‘치안행정에 자치성 결여’라는 그 한계를 고스란히 보여준다.

일선에서도 “무늬만 자치경찰이고 별반 달라진 것이 없다”며 지구대와 파출소를 자치경찰로 분리하는 등 완전한 이원화를 추진하여 지방자치단체가가 지역경찰과 재난과 관련한 책임과 권한을 온전히 갖게 하거나 그렇지 않다면 원상태로 복귀를 서둘러야 한다”고 주장하고 있다(경남일보, 2022.11.20.). 현 정부가 국정과제로 자치경찰권을 강화하겠다고 하였으나 지지부진하여 시·도 자치경찰위원회의 불만도 높은 실정이다. 자치경찰 이원화 시범 실시 등 행정안전부가 연차별 자치경찰권 강화 이행계획까지 수립했지만 진척이 없기 때문이다(서울신문, 2023.10.25).

이 연구는 시행 3년차를 맞이한 한국형 자치경찰제를 향한 다양한 비판의 의견과 실행상의 문제점을 정리하는 데에서 시작한다. 자치경찰제도 출범 당시 논란이 되었던 시·도 자치경찰위원회 구성 및 운영상의 문제, 각 시·도별 자치경찰에 대한 예산배정 및 인사권 행사 문제, 그리고 그와 관련된 자치법규의 미비, 지역 실정에 맞는 차별화된 치안정책의 부재 등의 당면 과제를 두루 짚어보고자 한다. 또한 현장에서도 뚜렷한 장점 없이 업무혼선만 가중된다는 불만이 꾸준히 제기되고 있다. 일부 업무를 국가경찰에서 인위적으로 분리하면서 생겨난 업무의 혼선이나 기형적 조직구조도 문제이다. 이 연구를 통하여 한국형

2) 자세한 내용은 서울신문, (2023.11.27), “치안센터 576곳 사라지면…‘경찰관서 없는 읍면동’ 60% 육박”; CJB청주방송, (2023.10.31), “경찰 치안센터 60% 폐지 가닥…‘효율’ 내세웠지만 농촌은 ‘불안’을 참조.

자치경찰제가 갖는 한계는 무엇인지 짚어보고 향후 성공적 자치경찰제로의 발전방향을 고민해보고자 한다.

## II. 한국형 자치경찰에 대한 이해

### 1. 자치경찰 도입 배경과 의미

대한민국 정부수립 이후 경찰조직이 안고 있는 가장 크고 고질적인 문제 중 하나는 정치권력의 유지수단으로 경찰이 악용되어 왔다는 점이다. 역대 정권에서 이른바 ‘시국치안(時局治安)’이라는 명분 아래 경찰은 정치적 중립성을 확보하지 못하였고, 국민들의 지탄의 대상이 되어 왔다. 자치경찰제도의 도입 목적은 중앙집권적인 국가경찰의 지방분권화를 통해 지역실정에 적합한 경찰서비스를 제공하기 위한 것이다. 이는 경찰이 국가 지배 권력의 이해관계에 좌우되지 않고 정치적으로 중립성을 확보하는 동시에, 분권화된 경찰권과 전문성을 바탕으로, 개인의 인권을 더 잘 보호할 수 있어야 한다는 의미이다.

우리나라에서 자치경찰제도의 도입에 대한 논의는 미군정기(1945~1948)부터 이루어져 왔다. 미군정은 일제강점기의 중앙집권적인 대륙법계의 국가경찰 대신 지방분권적인 영미법계의 자치경찰을 도입하려고 시도하였다. 그러나 해방 당시 치안환경이 매우 불안정하다는 점, 국토가 상대적으로 협소하다는 점, 지방재정이 열악하다는 점 등의 이유로 자치경찰제도 도입은 실현되지 못하였다. 1948년 대한민국 정부수립 이후, 역대 정부마다 자치경찰제도를 도입하려는 노력은 이어져 왔고, 언제나 중요한 정책적 의제(agenda) 가운데 하나였다. 그러나 그 실현은 결코 쉽지 않았는데, 정치권력집단에서는 민심(民心)의 동향을 파악하고 지역 말단까지 통제하기 위해 중앙집권적인 국가경찰을 유지하는 것이 더 유리하고, 경찰 수뇌부 역시 그러한 정치권력에 편승하여 자신들의 실익을 취하는 이해관계가 맞아떨어졌기 때문이다.

이러한 상황에서 2021년 전국 광역자치단체 단위에 자치경찰제도가 시행된 것은 역사적으로 큰 의미가 있다. 일반행정과 경찰행정 간 연계를 강화하여 지역실정에 적합한 치안서비스를 제공할 수 있는 토대가 마련되었다. 일반행정은 1998년 지방자치법 제정, 1992년 지방의회 선거, 1995년 지방자치단체장 선거를 통해서 실질적인 지방분권화가 이루어졌다. 적지 않은 경찰사무가 일반행정과 유기적인 상호작용 속에서 이루어진다는 점을 고려할 때, 경찰사무의 지방분권화는 큰 의미가 있다.

## 2. 국가경찰중심의 일원적 자치경찰제도

자치경찰제란 지방자치단체사무로서, 경찰사무를 수행하기 위해 지방자치단체가 설치·유지하는 경찰제도를 의미한다. 일반적으로는 경찰권 행사의 주체가 지자체인지 또는 국가인지에 따라 자치경찰과 국가경찰이 구분된다(박준휘 외, 2019: 39). 그러나 박경래(2005)는 완전한 의미의 국가경찰체제 혹은 완전한 의미의 자치경찰체제만을 보유하고 있는 국가는 찾기 힘들며, 어느 정도 조화로운 방향으로 나아가는 추세라고 하였다. 다만, 그러한 조화의 방향은 집권성을 강조할 수도 있고 분권화를 지향할 수도 있다는 것이며, 자치경찰 유무에 주목하기보다 ‘자치성’의 정도가 중요하다는 것이다.

국가경찰과 자치경찰을 분리한 형태를 보면, 크게 일원화모델과 이원화모델로 구분할 수 있다. ‘이원화 모델’은 국가와 자치경찰의 예산, 조직, 인사권 등 통제권을 완전히 분리한 독립된 구조로 운영되는 자치경찰을 말한다. 반면, 한국형 자치경찰제는 감독기구와 경찰사무를 일부 분리하는 ‘일원화 모델’에 해당한다. 현행 자치경찰제 모델은 기존 국가경찰체제가 그대로 유지되는 것을 전제로, 국가경찰사무와 자치경찰사무를 구분하고 그 사무에 따라 지휘·감독의 주체를 달리하는 모델이다. 즉, ‘국가경찰 중심의 일원적 자치경찰제 모델’이라고 함이 적절할 것이다. 국가경찰사무의 경우 경찰청장이, 수사사무의 경우 국가수사본부장이, 자치경찰사무의 경우 시·도지사 소속 자치경찰위원회가 지휘·감독의 주체가 되지만, 지휘를 받아 업무를 수행하는 경찰공무원은 모두 국가공무원 신분을 유지한다. 이로써 경찰공무원에 대한 대부분의 인사권과 경찰운영에 소요되는 예산 등도 지자체로 이전하지 않은 형태로 운영되고 있다.

자치경찰 전국 도입에 대한 본격적인 논의가 이루어지기 시작했던 20대 국회에서 국가경찰과 자치경찰을 각각 이중적으로 운영하는 이원화 모델이 제시되고 추진되었으나, 당시에는 이원화 모델에 대한 우려도 컸다. 관서의 이중적인 설치와 그에 따른 인원 및 장비의 이중 배치, 경찰고위직의 인원 증가와 그에 따른 예산 증가, 업무혼선과 치안공백 등에 대한 비판이 제기되었다(문희태, 2023: 146). 자치경찰제를 구상하고 시범실시를 하던 당시에는 사실상 정부안으로 볼 수 있던 홍익표의원의 법안을 기초로 국가경찰과 자치경찰을 분리하는 이원화 모델에 기초하였다. 그러나 치안공백과 예산문제에 대한 우려로 결국 시범운영 3단계가 진행되고 있던 2020년 7월 30일 당정청 협의회로 기존의 국가경찰조직에서 사무만을 분리하는 일원화 모델로 변경하게 되었다. 더 오랜 기간 논의되었던 이원형 자치경찰모델이 시범운영을 마치고 평가도 받기 전에, 시도지사와 현장경찰관들의 의견수렴 절차도 없이 갑작스럽게 일원화 모델로 변경되어 채택된 것이다(라광현·박준휘, 2021: 108-109).

### 3. 자치경찰의 업무

개정된 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률(이하 경찰법)」 제4조에서는 경찰의 사무를 국가경찰사무와 자치경찰사무로 구분하고 있다. 동법 제4조 제1항 제2호에서 자치경찰사무를 관할 지역의 생활안전, 교통, 경비, 수사 등에 관한 사무로 규정하고, 제1호에서는 자치경찰사무를 제외하고 경찰법 제3조에서 규정한 임무가 국가경찰사무에 해당한다고 규정하였다.

생활안전 활동에 관한 사무로는 1) 순찰 및 생활안전 시설의 운영, 2) 주민참여 방법활동의 지원 및 지도, 3) 안전사고 및 재해·재난 시 긴급구조지원, 4) 아동·청소년·노인·여성·장애인 등 사회적 보호가 필요한 사람에 대한 보호 업무 및 가정폭력·학교폭력·성폭력 등의 예방, 5) 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속, 6) 그 밖에 지역주민의 생활안전에 관한 사무가 규정되었다.

지역 내 교통활동에 관한 사무로는 1) 교통법규 위반에 대한 지도·단속, 2) 교통안전시설 및 무인 교통단속용 장비의 심의·설치·관리, 3) 교통안전에 대한 교육 및 홍보, 4) 주민참여 지역 교통활동의 지원 및 지도, 5) 통행 허가, 어린이 통학버스의 신고, 긴급자동차의 지정 신청 등 각종 허가 및 신고에 관한 사무, 6) 그 밖에 지역 내의 교통안전 및 소통에 관한 사무가 규정되었다.

경비관련 직무로는 지역 내 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전 관리가 명시되었고, 수사사무로는 1) 학교폭력 등 소년범죄, 2) 가정폭력, 아동학대 범죄, 3) 교통사고 및 교통관련 범죄, 4) 「형법」 제245조에 따른 공연음란 및 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제12조에 따른 성적 목적을 위한 다중이용장소 침입행위에 관한 범죄, 5) 경범죄 및 기초질서 관련 범죄, 6) 가출인 및 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률」에 따른 실종아동등 관련 수색 및 범죄가 규정되어 있다.

경찰법 제4조 제2항과 제3항에 따르면, 자치경찰 사무 중 생활안전·교통·경비에 관한 구체적인 사항 및 범위 등은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 시·도 조례로 정하고, 자치경찰사무 중 수사사무 관한 구체적인 사항 및 범위 등은 대통령령으로 정한다. 따라서 조례와 대통령령에 형식적으로는 자치경찰사무를 세부적으로 정할 수 있어서 자치사무가 더 늘어날 수는 있지만, 경찰법이 정한 범위를 넘어설 수는 없다. 자치경찰의 사무 범위와 관련하여서는 협소하거나 제한적이라는 평이 다수이다(홍성삼, 2021: 10).

자치경찰의 사무가 국가경찰 사무와의 관계에서 배타적으로 자치경찰 고유의 사무를 의미하는지, 아니면 국가경찰의 사무를 잠정적으로 분담해놓은 것인지는 불분명하다는 지적이 있다(황문규, 2020). 그러나 현재의 일원적 자치경찰제도에서 문제가 될 여지는 많지 않다. 일선의 지역경찰은 모두 국가경찰 신분으로 결국 국가와 자치경찰 사무를 모두 담당하

기 때문이다. 다만 추후 이원적 자치경찰제로 분리될 경우 업무분쟁이 발생할 여지가 있으므로, 이에 대비하여 자치경찰 사무를 열거식으로 규정한 것으로 보인다.

#### 4. 관리기구인 ‘시·도 자치경찰위원회’의 권한과 구성

현행 자치경찰제도에서 자치경찰사무를 지휘하고 주요 정책 등을 결정·추진할 권한을 가진 기관은 시·도 자치경찰위원회이다. 시·도 자치경찰위원회는 자치경찰사무에 관한 목표의 수립 및 평가, 자치경찰사무에 관한 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요정책 및 그 운영지원, 자치경찰사무 담당 공무원의 임용 및 평가, 자치경찰사무 감사 등의 권한을 가진 합의제 행정기관으로서, 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행할 권한을 부여받고 있다(경찰법 제18조, 제24조). 경찰법에서는 기존 국가경찰위원회의 위상이 실질적 심의·의결기구로는 한계가 있다는 논란을 의식한 듯 자치경찰위원회의 법적 성격과 권한을 비교적 명확하게 규정하였다.

시·도지사가 자치경찰을 직접 지휘하지 않고 독립된 행정기관으로 시·도 자치경찰위원회를 설치하는 것은 정당 출신인 시·도지사의 영향력을 줄이기 위한 장치로 판단된다. 시·도 자치경찰위원회 위원의 임명과정에서 시·도지사의 지명 인원을 1명으로 제한한 것 역시 같은 이유일 것이다<sup>3)</sup>.

시·도 자치경찰위원회는 위원장 1명을 포함한 7명의 위원으로 구성한다. 각 위원은 시·도 의회(2명 추천), 국가경찰위원회(1명 추천), 시·도 자치경찰위원회 위원추천위원회(2명 추천), 해당 시·도 교육감(1명 추천), 시·도지사(1명 지명)의 추천으로 시·도지사가 임명한다. 시·도 자치경찰위원회 위원장은 위원 중에서 시·도지사가 임명하고, 상임위원은 시·도 자치경찰위원회의 의결을 거쳐 위원 중에서 위원장의 제청으로 시·도지사가 임명한다. 이 경우 위원장과 상임위원은 지방자치단체의 공무원으로 한다(경찰법 제20조).

시·도 자치경찰위원회 위원은 판사·검사·변호사 또는 경찰의 직에 5년 이상 있었던 사람, 변호사 자격이 있는 사람으로서 국가기관 등에서 법률에 관한 사무에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람, 대학이나 공인된 연구기관에서 법률학·행정학 또는 경찰학 분야의 조교수 이상의 직이나 이에 상당하는 직에 5년 이상 있었던 사람, 그 밖에 관할 지역주민 중에서 지방자치행정 또는 경찰행정 등의 분야에 경험이 풍부하고 학식과 덕망을 갖춘 사람 중 하나의 자격을 갖추어야 한다. 위원 중 1명은 가능하면 인권전문가로 추천하고 또한 특정 성(性)이 10분의 6을 초과하지 아니하도록 노력하여야 한다는 규정을 두었다(경찰법 제19조). 기본적 자격에서는 전문성을 주로 고려하였고 추가적으로 성별 안배나 인권전문가

3) 경찰법 제24조 제2항에서는 “시·도 자치경찰위원회의 업무와 관련하여 시·도지사는 정치적 목적이나 개인적 이익을 위해 관여하여서는 아니 된다”라고 규정하고 있다.

포함 규정을 두어 다양성과 민주성을 고려하였다. 그러나 전문자격 요건은 강제규정인데 반하여 성별안배와 인권전문가 추천은 재량규정이라는 문제가 있다. 이러한 규정상의 한계는 실제 자치경찰위원회 추천 및 임명과정에서 잘 드러난다.

### Ⅲ. 현행 자치경찰제도의 한계와 문제점

현행 자치경찰제는 완전한 자치경찰제로 가기 위한 과도기적 모델로 이해할 때 역사적 가치가 있다(황문규, 2020; 배미란, 2021). 전국적으로 자치경찰제가 시행된다는 것은 비록 제한적이긴 하나 국가경찰에 의한 치안 독점 시대가 끝났음을 의미한다. 외형적으로는 적어도 자치경찰사무와 관련한 치안정책은 더 이상 경찰청 중심의 일방적 추진이 될 수 없고, 일정 부분 국가경찰과 자치경찰 간 역할이 분배되어 각자의 임무와 역할에 집중할 수 있는 틀이 갖추어졌다. 무엇보다 주민들의 수요를 반영하여 지역 특색에 맞는 치안사업 발굴·추진이 가능해졌고, 경찰의 역량에 따라 치안성과 신뢰가 높아질 수 있는 계기가 마련되었다.

그러나 한국형 자치경찰제도는 비교적 짧은 기간의 시범실시를 거쳐 숙의 과정 없이 전면 시행되면서 여러 가지 문제를 노출시켰다. 자치경찰제의 본질적 필요성보다는 검찰개혁 등 조직 외적 요인에 영향을 받다보니 조직내부의 구성원이나 시민들의 공감과 지지가 부족하였다. 무엇보다 현 정부가 자치경찰제도를 제대로 추진하겠다는 의지를 보이지 않으면서 추진동력이 상실된 상태이다. 구체적인 문제점은 다음과 같이 정리된다.

#### 1. 시·도 자치경찰위원회의 한계

##### 1) 시·도 자치경찰위원회의 구조적 한계

자치경찰 출범 당시의 관심은 자치경찰에 대한 지도·감독 권한을 부여받은 시·도 자치경찰위원회의 구성에 집중되었다. 시·도 자치경찰위원회가 출범한 2021년을 기준으로 18개의 시·도 자치경찰위원회의 구성 현황은 아래와 같다. 통계자료는 임명된 126명의 자치경찰위원의 자료를 분석한 김상호(2021) 연구에서 인용하였다.

임명된 자치경찰위원회 위원 126명 중 여성은 25명(약 20%)에 그쳤고, 각 위원장과 상임위원은 모두 남성이었다. 심지어 부산, 대전, 강원, 경남 자치경찰위원회에는 여성위원이 한 명도 없었으며, 특정 성별이 60%를 넘지 않도록 노력해야 한다는 경찰법 제19조를 준



수한 곳은 경기남부(42%)와 경상북도(42%) 두 지역에 그쳤다. 경찰법에서는 성별 관련 규정을 따로 두어 남성중심 합의제 결정에서 탈피하도록 권고하였으나(홍성삼, 2021: 14), 대다수의 자치경찰위원회는 이를 충족시키지 못하며 법과 어긋난 형태로 구성되었다.

연령과 직업군의 편중도 심각한 상태였다. 연령대는 60대 이상이 65명(52%), 50대가 47명(37%), 40대 14명(11%) 순이었고, 청년세대인 20~30대 위원은 한 명도 없었다. 직업으로는 법조인 31명(25%), 경찰 30명(24%), 교수·연구원 39명(31%), 공무원 16명(12%), 시민단체 기타 10명(8%)으로 나타났다. 요약하면 교수(30.95%), 법조인(24.60%), 경찰(23.31%)을 중심으로 구성되어 있어 전문적이기는 하나 지역 내 대표성을 저해하고 있다.

이러한 문제는 경찰법 제20조의 자치경찰위원회 위원 임명 요건에서 비롯되었다. 위원으로 추천되기 위해서는 기본적으로 판사, 변호사, 교수, 경찰로서의 근무경력이 5년 이상이거나 지방자치행정이나 경찰행정에 대한 경험과 학식이 풍부해야 한다는 조건이 붙었다. 청년세대와 일반 시민들은 기본요건을 충족하기가 매우 힘든 구조이다. 위원의 편향성 문제는 자치경찰위원회가 지역주민을 대표할 수 있는가, 즉, 대표성의 문제와 다양성 문제와 직결되는 매우 중요한 주제이다. 대표적인 기득권층에 속하는 60대 전문직 남성중심의 자치경찰위원들이 사회적 약자를 얼마나 잘 이해하고 대변할 수 있을지에 대해 의구심이 든다.

특히 성별 불균형의 문제는 자치단체장, 시·도의회, 교육감 등이 자치경찰위원회 위원을 한두 명씩 추천하는 방식에서 비롯되었다고 보아야 한다. 각 주체가 1-2명의 위원을 추천하고 시·도지사가 이를 임명하도록 법이 제정되면서 결국 '전체적인 고려'가 불가능하게 되었다. 최초로 구성된 지역별 시·도 자치경찰위원회가 이러한 문제점을 노출하자 2022년 1월 18일 「자치경찰사무와 시·도 자치경찰위원회의 조직 및 운영 등에 관한 규정」을 개정하여 시·도 자치경찰위원회의 위원 구성 등을 미리 협의하기 위하여 시·도에 시·도 자치경찰위원회 위원구성협의체를 둘 수 있다(제4조의3)는 규정을 신설하였고, 위원구성협의체의 구체적인 구성·운영에 관한 사항은 시·도 조례로 정하도록 하였다.

## 2) 시·도 자치경찰위원회 기능적 한계

경찰법 제24조에 따르면, 시·도 자치경찰위원회는 자치경찰사무에 관한 목표의 수립 및 평가, 자치경찰사무에 관한 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요 정책 및 그 운영지원, 자치경찰사무 담당 공무원의 임용, 평가 및 인사위원회 운영, 자치경찰사무 담당 공무원의 부패 방지와 청렴도 향상에 관한 주요 정책 및 인권침해 또는 권한남용 소지가 있는 규칙, 제도, 정책, 관행 등의 개선, 자치경찰사무 담당 공무원의 고충심사 및 사기진작, 자치경찰사무와 관련된 중요사건·사고 및 현안의 점검, 자치경찰사무에 관한 규칙의 제정·개정 또

는 폐지, 국가경찰사무·자치경찰사무의 협력·조정과 관련하여 경찰청장과 협의, 지방행정과 치안행정의 업무조정과 그 밖에 필요한 협의·조정 등 모두 17개의 사무를 담당한다.

그러나 경찰 관련 자치법규 제정현황을 점검해보면, 각 시·도마다 1-3개 수준에 그치며 그 내용 역시 대동소이하게 부실하다. 기대를 모았던 지방행정과 치안행정, 국가경찰사무와 자치경찰 사무와 협력 조정 등의 업무에서도 큰 성과를 보이지 못하고 있다. 일부 지역에서는 오히려 지방행정과 자치경찰 간 갈등이 빚어지는 등 협업적 관계형성이 아쉬운 상황이다. 일례로 대구시의 경우 2023년 쿼터축제 개최를 놓고 대구시와 경찰이 크게 대립하였고, 2024년 자치경찰 복지예산이 대폭 삭감되었다(영남일보, 2023.11.29). 이 과정에서 대구경찰청 직장협의회는 지구대·파출소 근무 경찰의 복지지원을 전면 중단한 대구시의회 결정에 대해 비판의견을 내고 중간에서 제 역할을 다하지 못한 자치경찰위원회에 대해서도 불만을 표하였다(tbc뉴스, 2023.11.23). 경찰법 제24조에는 ‘자치경찰사무 담당 공무원의 고충심사 및 사기진작’이 자치경찰위원회의 사무로 명시되어 있다.

이 외에도 경찰법에서 부여하고 있는 자치경찰위원회의 권한과 임무를 독립적이고 적극적으로 수행하고 있는지에 대해 의문이 든다. 시행 초기에 비하여 자치경찰에 대한 홍보가 줄어들면서 3년차에 접어드는 자치경찰제도에 대한 시민들의 인식도는 오히려 낮아졌다<sup>4)</sup>. 지역별로 내세웠던 각종 사업들도 서로 유사하거나 단발적 사업이 많았고, 자치경찰 관련 조례 제정 실적도 미비하다. 자치경찰관들에 대한 고충심사나 사기진작을 위한 제도 및 예산확보를 위해서도 더 적극적인 자세가 필요하다.

자치경찰위원회 운영 방식에서도 아쉬운 부분이 있다. 시행 초기와 비교할 때, 자치경찰위원회 회의 개최 후 회의록이나 녹취록을 공개하는 곳이 늘고 있으나 여전히 일부의 자치경찰위원회는 회의 시간과 장소, 안건 제목, 주요 내용만을 간략하게 소개하는데 그치고 있다. 또한 각 시·도 자치경찰위원회 홈페이지를 점검한 결과, 일부에서는 시민들의 질문이나 건의에 응답을 하지 않는 경우도 있었다. 아이러니하게도 현행 경찰법에는 지역주민들이 자치경찰의 운영과 관련하여 직접적으로 의사 결정에 참여할 수 있는 근거조항이 없다. 자치경찰의 핵심 운영원리가 시민 참여 및 통제이므로 앞으로 이에 대한 법적, 제도적 보완이 필요하다.

---

4) 부산에서 실시된 자치경찰에 대한 시민인식도는 ‘모른다’고 응답한 비율이 2022년 27.3%에서 2023년 35.8%로 증가했다(kbs, 2023.11.07). 서울시 자치경찰위원회가 자치경찰 2주는 맞아 실시한 시민설문조사에서 자치경찰(제)에 대해 ‘전혀 모른다’고 응답한 비율이 20.3%, ‘들어본 적은 있다’가 48.7%로 나타나, 자치경찰에 대한 시민들의 인지도 여전히 매우 낮은 수준이라는 것을 알 수 있다(서울시 자치경찰위원회 보도자료, 2023.12.13).

## 2. 일원적 자치경찰제도의 한계

현재 시행되고 있는 한국형 자치경찰제도는 국가경찰제도의 기본적 모형을 유지하면서 단지 사무만을 국가경찰 사무와 자치경찰 사무로 분리하고, 국가경찰사무는 경찰청장이, 자치경찰 사무는 시·도 자치경찰위원회가 집행·지휘하는 우리나라만의 독특한 제도이다. 처음부터 조직과 예산의 완전한 분리를 전제하는 이중적 운영은 준비과정이 만만치 않고 사회적 합의를 이끌어내기도 쉽지 않다. 경찰조직을 국가와 각 지방자치단체에서 운영함으로써 필연적으로 발생하게 될 인력과 예산의 증가, 지방마다 다른 재정자립도와 재정적 부담 등도 크게 영향을 미쳤을 것이다. 그 결과 실질적인 자치가 거의 제 기능을 하지 못하는 부실한 형태의 자치경찰, 혹은 자치능력이 결여된 형식적 자치경찰이라는 평가는 받는 한국형 자치경찰제가 탄생하게 되었다(문희태, 2023: 154).

### 1) 업무의 혼선

현행 경찰법에서는 경찰의 임무 중 일부를 자치경찰사무로 규정하고 있다. 이러한 구분이 국가경찰사무와 자치경찰사무를 분리하는 것인지, 혹은 국가경찰사무의 일부를 자치경찰에 위임하는 것인지 불명확하다. 법률 제4조 제1항 제2호는 자치경찰사무를 열거하여 경찰사무 중 일부에 대해 자치경찰사무로 인정하고 있다. 이 법률 제4조 제1항은 국가경찰사무에 대한 규정으로 제3조에서 정한 사무를 국가경찰사무로 규정하고 있으며, 이 단서에서 제2호에서 자치경찰사무는 제외한다고 규정하고 있다. 즉, 경찰임무를 국가경찰사무로 전제한 후 지역 내의 생활안전·교통·경비·수사 등에 관한 각 목에서 정한 사무만을 자치경찰사무로 한다고 규정하고 있다.

자치경찰업무의 핵심은 지역주민 생활과 밀접한 생활안전과 교통 업무이다. 그러나 관련 업무를 담당하는 지역경찰(지구대·파출소)은 국가경찰인 112치안종합상황실 소속이다. 따라서 범죄예방 순찰 및 기초질서 단속, 교통지도 및 단속 등의 기능이 오히려 약화되어 지역치안의 부실화 우려를 낳고 있다. 또한 자치경찰사무를 담당하는 지구대·파출소가 자치경찰위원회의 지시를 받지 못하는 현실적인 모순도 지적되고 있다<sup>5)</sup>.

심지어 2023년 「경찰청과 그 소속기관 직제」 개정으로 조직편제에서 ‘자치경찰’이라는 용어가 완전히 삭제되었다. 경찰청은 2023년 흉기난동과 이상동기 범죄가 증가하자 대응책으로 ‘범죄예방대응부’를 신설하고 생활안전부와 교통지도부를 ‘생활안전교통부’로 통합하

5) 자치경찰 출범 2년을 맞은 기자 간담회에서 전라북도 이형규 자치경찰위원장은 “지구대·파출소가 빠진 자치경찰은 아무런 의미가 없다”며 자치경찰사무를 담당하는 지구대·파출소가 자치경찰위원회의 지휘·감독을 받지 못하는 현실적 모순을 강도있게 비판했다. 또 주민들이 체감할 수 있도록 현행 ‘경찰법’ 등에 규정돼 있는 자치경찰사무 전부가 실질적으로 이관돼야 한다고 주장했다(서울신문, 2023.7.11).

었다. 범죄예방 기능을 강조한다며 범죄예방과 생활안전을 전면에 내세웠고 그 과정에서 ‘자치경찰’이라는 명칭이 삭제되었다. 동시에 시·도 경찰청 하부조직 명칭도 ‘자치경찰부’에서 ‘생활안전부’로 변경하였다(제53조, 제57조, 제58조). [그림1]은 개정 전후 시·도 경찰청 조직의 변화를 보여준다. 경찰법에 의하면, 범죄예방을 비롯한 생활안전 활동은 자치경찰의 업무임에도 불구하고, 업무중심의 조직개편을 단행하면서 자치경찰의 존재감을 지워버린 것이다<sup>6)</sup>. 자치경찰의 업무를 국가경찰인 경찰청 주도하에 개편하는 것 자체가 자치경찰을 형해화하는 조치인데, 과연 이 과정에서 자치경찰 운영주체인 시·도지사 및 시·도 자치경찰위원회와 조율 및 협의가 있었는지 의문이다.

[그림 1] 「경찰청과 그 소속기관 직제」 개정에 따른 시·도 경찰청 조직 변화



일선에서는 자치경찰제도가 시행된 이후 지자체 업무가 많아졌다는 지적도 나온다. 예를 들면, 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19) 사태가 장기화되면서 감염병예방법 위반 사례를 단속하는 데 경찰력이 동원됨으로써 업무가 가중되었다는 것이다. 원칙적으로 경찰력은 형법상 형벌에 따른 경우에만 발동되어야 하는데, 서울시 같은 일부 광역단체에서는 과태료 처분에도 경찰력이 발동되고 있다는 지적이다. 일부 경찰은 “시의회에서 조례제정권을 무한 확장하다 보니 행정 자치 업무가 자치경찰 업무로 떠넘겨지는 것”이라고 비판했다(헤럴드경제, 2021.10.08). 장명본 외(2023)의 경찰관 인식조사 연구에서도 지방행정 업무의 전가 문제가 발생할 수 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

이처럼 현장 경찰관들은 경찰 조직을 분리하지 않고 사무를 나누는 방식의 ‘일원화 모델’ 방식이 업무에 혼선을 주고 있다고 말한다. 지역경찰관들은 지구대와 파출소에서 국가경찰관의 신분으로 국가경찰 사무와 자치경찰 사무를 동시에 수행하고 있다. 또한 인사,

6) 황문규(2020)의 연구에서는 이미 이 문제를 지적한 바 있다. 경찰법의 소관이 경찰청 단독이기 때문에 시·도의 의견이 반영될 가능성이 전혀 없고, 대통령령 개정 시에도 마찬가지라는 것이다. 우려한 바와 같이 「경찰청과 그 소속기관 직제(대통령령)」은 경찰청 주도하에 개정되었다.

예산, 장비, 정책 등 대부분을 국가경찰과 공유함으로써 자치행정과의 협업이 오히려 힘든 구조이다.

## 2) 인사권 행사의 문제

「경찰공무원법」 제7조에서는 경찰청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 경찰공무원의 임용에 관한 권한의 일부를 시·도지사, 국가수사본부장, 소속 기관의 장, 시·도 경찰청장에게 위임할 수 있다. 이 경우 시·도지사는 위임받은 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도 자치경찰위원회, 시·도 경찰청장에게 다시 위임할 수 있다고 규정한다. 그리고 「경찰공무원임용령」 제4조에 따르면, 경찰청장은 시·도지사에게 해당 시·도의 자치경찰사무를 담당하는 경찰공무원 중 경정의 전보·파견·휴직·직위해제 및 복직에 관한 권한과 경감 이하의 임용권(신규채용 및 면직에 관한 권한은 제외)을 위임한다. 이에 따라 임용권을 위임받은 시·도지사는 경감 또는 경위로의 승진임용에 관한 권한을 제외한 임용권을 시·도 자치경찰위원회에 다시 위임한다. 그리고 그 임용권을 위임받은 시·도 자치경찰위원회는 시·도지사 및 시·도 경찰청장의 의견을 들어 그 권한의 일부를 시·도 경찰청장에게 다시 위임할 수 있다.

검토 결과, 경찰청장이 위임한 자치경찰에 대한 임용권 중 일부는 시·도지사나 시·도 자치경찰위원회가 행사하지만, 상당 부분은 재위임을 거쳐 국가경찰 소속의 시·도 경찰청장에게 주어졌다. 자치경찰에 대한 인사권을 국가경찰이 행사하는 기형적인 모습이다. 자치경찰에 대한 지휘감독권을 가진 시·도 자치경찰위원회 중 다수가 스스로 그 권한을 포기하고 인사권의 일부를 시·도 경찰청장에게 넘기고 있는 것이다. 자치경찰에 대한 지휘권이 제대로 작동할 리가 없고 경찰관들도 계급 및 임용권의 종류에 따라 인사권자가 제각각이라 눈치보아야 할 대상만 늘었다는 불만이 생겨나고 있다(이승욱, 2021; 장명본 외, 2023).<sup>7)</sup>

## 3. 지역주민들의 참여와 통제 방안 미비

자치경찰은 지방자치 실현하는 제도 중의 하나로, 지역 주민의 의사에 따라 지역에 맞는 경찰서비스를 제공하는 것을 의미한다. 역사적으로 자치경찰은 주민에 의한 경찰, 주민을 위한 경찰 등 주민에 의해 조직되고 운영되는 경찰제도이다. 따라서 자치경찰제도 구성과 운영에 있어 주민참여가 반드시 필요하다.

7) 장명본 외(2023)의 “자치경찰제 개선방안에 관한 연구: 자치경찰 관련 공무원들의 인식을 중심으로”에 따르면, 응답경찰관 594명 중 390명(65.6%)이 승진과 전보 등 인사에 혼란을 경험하고 있다고 응답하였으며, 자치경찰제도 중 자치경찰 공무원에 대한 인사권한을 살펴본 결과 시·도지사나 시·도 자치경찰위원회가 경찰공무원에 대한 인사권을 강화하는 것에 대해서는 부정적인 인식이 강한 것으로 나타났다.

그러나 현재의 법제 하에서는 간접적 참여(언론통제, 시민감시, 제안 및 의견제시 등)는 가능하나 직접적 참여는 불가능한 구조이다. 우선 현행 경찰법에서 시민이 의견을 개진하거나 의사결정에 참여할 수 있는 근거조항이 거의 없다(배미란, 2021: 136). 자치경찰위원회 위원 추천 시, 관할 지역주민 중에서 지방자치행정 또는 경찰행정 등의 분야에 경험이 풍부하고 학식과 덕망을 갖춘 사람을 위원으로 추천할 수 있고(경찰법 제20조), 시·도지사는 시·도 자치경찰위원회 위원추천위원회에 각계각층의 관할 지역주민의 의견이 수렴될 수 있도록 위원을 구성하여야 한다(경찰법 제21조)는 수준이다. 이미 구성된 자치경찰위원회 위원구성에서 알 수 있듯 시민대표는 찾아보기 힘들다.

또한 시·도 경찰청장은 시민에 의한 선출직이 아니고, 선출직인 시·도지사의 권한은 제한적이다. 결국 지역주민들이 원하는 치안서비스를 제공하기 위해 출범한 자치제 경찰 어디에서도 지역주민들이 직접 참여하여 의사를 표시할 수 있는 길은 없다. 특히 우리나라와 같이 광역단위의 자치제 경찰에서는 시민참여가 수월하지 않은 구조적 한계가 있는데, 이 문제를 어떠한 방식으로 해결할 수 있을지에 대해 고민이 필요하다.

한편, 주민의 안녕을 위해 수행되는 경찰활동은 권력적 작용을 필연적으로 동반하기 때문에 지역주민에 의한 감시와 통제도 필요하다. 경찰법에는 자치경찰의 지휘·감독 기구인 시·도 자치경찰위원회의 사무에 대한 주민통제 규정이 불비하다. 다만 경찰법 제25조는 자치경찰위원회의 심의·의결사항에 대하여 시·도지사에게 재의요구권을 부여하고 있다. 그러나 이는 시민들에 의한 통제라 할 수 없다. 따라서 자치경찰활동에 책임성을 담보할 방안에 대해 추가적 논의가 필요하다. 자치경찰의 예산 낭비, 부적절한 정책 시행, 부패 및 권한 남용 등에 대해 주민들이 직·간접적으로 통제할 수 있는 제도가 마련되어야 한다.

#### IV. 실질적 자치경찰제를 위한 제언

##### 1. 이원형 자치경찰제로의 전환 고려

이상의 한국형 자치경찰제의 문제점은 ‘국가경찰 중심의 일원형 자치경찰제도’가 가지는 구조적 한계에서 비롯된 측면이 크다. 즉, 이원형 자치경찰로 시행되었다면 처음부터 발생하지 않았을 문제들이 상당히 많다는 것이다. 일원형 자치경찰제도에서는 자치분권의 실현과 경찰 권력의 분산이라는 자치경찰제 도입 취지를 충실히 반영하기가 어렵다(김원중, 2020). 더욱이 경찰사무를 국가경찰사무와 자치경찰사무로 분리하여도 자치경찰의 실체없이 국가경찰 신분을 그대로 유지한다는 점에서 실질적 의미의 자치경찰이라고 할 수 없고, 지방분권이 이루어졌다고 평가할 수도 없다. 현행의 제도하에서는 국가경찰의 지휘와 시·

도 자치경찰위원회의 지휘가 상충될 경우, 시·도 자치경찰위원회의 명령이 제대로 작동하기도 힘들다(권중기, 2020).

연구자들은 현행의 자치경찰제를 “자치경찰은 도입되었으나 자치경찰관이 없음”(황문규, 2020), “수족(자치경찰관, 지역경찰)이 잘렸을 뿐만 아니라 몸통(자치경찰조직)도 없이 정신(시·도 자치경찰위원회)만 남아있는 기형적인 형태(라광현·박준휘, 2021)”라고 표현하였다. 선행연구의 지적과 같이 현행의 자치경찰제도는 자치경찰로 제 기능을 하기는 매우 어렵게 설계되어 있으므로 근원적이고 구조적인 변화가 시급하다.

자치경찰업무를 수행하는 현장에서도 유사한 성토가 이어지고 있다. 대구시의회는 자치경찰위원회에 대한 행정감사에서 자치경찰업무를 수행하는 지구대·파출소 경찰의 소속 문제, 경찰위원회 예산집행문제<sup>8)</sup>, 자치경찰에 대한 제한적 인사권 문제 등을 지적하고 ‘반쪽 짜리’라는 비판을 이어갔다. 이에 대구시 자치경찰위원장(설용숙)은 “답답하다. 아무 것도 달라진 것은 없는데 절차만 복잡해졌다”, “국가경찰과의 일원화가 가장 큰 문제”라며 “전국 시·도 자치경찰위원회와 시·도지사협의회가 함께 올해 5월 정부에 자치경찰제 이원화 시범 실시 공동 건의문을 보냈다”고 답변하였다(평화뉴스, 2023.11.08). 전북 자치경찰위원장(이형규) 역시 자치경찰은 지역실정에 맞는 주민 맞춤형 치안서비스를 제공하는 것이 본연의 임무이나 “현재의 자치경찰제는 인력·예산·조직이 뒷받침되지 않아 일을 할 수 없는 구조다”며 “무늬만 자치경찰은 차라리 없는 편이 낫다고 생각한다”는 입장을 밝혔다(서울신문, 2023.10.25). 최근 한 설문조사에 따르면, 응답주민의 87%가 실질적 자치경찰 이원화에 찬성하는 것으로 나타났다.<sup>9)</sup> 자치경찰 이원화가 지역 치안 향상에 도움이 될 것이라는 긍정 의견도 74.4점으로 높은 수준이었다.

다만 자치경찰제 전면 실시 전, 이원형 자치경찰제 도입 추진과정에서 제기되었던 우려들을 고려할 때, 하루빨리 ‘이원형 자치경찰제 시범실시’가 필요하다. 이원형 자치경찰제 하에서 예상되는 각종 문제들, 예컨대 지역별 치안 격차, 국가경찰과 자치경찰 사이의 예산 및 인력배분 문제, 국가 및 자치경찰의 협업과 치안 공백 등 그 실시과정에서 불거질 문제를 확인하고 대안을 모색하는 과정도 반드시 필요하다. 이원형 자치경찰제 역시 일장 일단이 있으므로 충분한 시범실시와 검토를 거치고 각계각층의 의견을 수렴하여 최종안에 도달하여야 할 것이다.

8) 국가경찰과 자치경찰의 조직·운영에 관한 법률’ 제35조에 따르면, “자치경찰사무의 수행에 필요한 예산은 시·도 자치경찰위원회의 심의·의결을 거쳐 시·도지사가 수립한다”고 되어 있다. 하지만 이 경우 “시·도 자치경찰위원회는 경찰청장의 의견을 들어야 한다”고 명시하고 있다. 결국 자치경찰위원회의 예산 집행에도 국가경찰이 권한을 갖고 있는 셈이다.

9) 전라북도 자치경찰위원회는 지난 8월16일부터 9월6일까지 전북도민 3,221명을 대상으로 설문조사를 진행하였다. 이 조사는 2024년 자치경찰 이원화 시범실시를 앞두고 이에 대한 의견과 도민이 원하는 치안수요를 정책에 반영하기 위해 실시되었는데, 도민 87%는 사무·인력까지 도지사에 이관하는 실질적 자치경찰 이원화에 찬성하는 것으로 나타났다(뉴스1, 2023.10.11).

## 2. 자치경찰위원회의 역할 강화

시·도 자치경찰위원회의 위원 임명 문제를 개선하기 위해 「자치경찰사무와 시·도 자치경찰위원회의 조직 및 운영 등에 관한 규정」을 개정하여 시·도 자치경찰위원회 위원구성 협의체를 둘 수 있는 규정을 신설하고 위원구성협의체 구성·운영에 관한 사항은 시·도 조례로 정하도록 하였다. 이와 관련하여 17개 시·도의 관련 조례를 검토한 결과, 조례를 개정하여 해당 규정을 마련한 곳은 경북, 전남, 부산, 서울, 인천, 대전, 광주 모두 7곳이며, 그 외 10곳의 지자체는 미개정 상태이다(2023년 12월 1일 기준, 제정순서로 정렬).

가장 먼저 제정된 「경상북도 자치경찰사무와 자치경찰위원회의 조직 및 운영 등에 관한 조례」를 살펴보면, 제4조의2에 경상북도자치경찰위원회 위원구성협의체의 구성 방법, 역할, 운영의 방법 등이 규정되었고, ‘협의체는 법 제19조 제2항 및 제3항을 고려하여 위원회에 성별·경력별로 위원이 균형 있게 포함되도록 노력해야 한다’는 내용이 포함되었다. 또한 제4조의3에서는 ‘경상북도의회는 법 제20조 제1항 제1호에 따라 위원회 위원 2명을 추천하는 경우에는 특정 성(性)에 치우치지 않게 추천할 수 있도록 노력해야 한다’고 규정하여 경찰법 제19조의 실현가능성을 높였다. 경상북도는 2021년 자치경찰 출범 당시에도 경찰법 제19조를 잘 수준한 모범적인 사례로 꼽히며, 관련 조례 역시 가장 신속하게 제정하였고 그 내용 또한 비교적 구체적이었다. 미개정 상태인 10개의 시·도에서도 신속히 조례개정에 나서야 할 것이다.

이처럼 ‘자치’ 행정이다 보니 시·도 자치경찰위원회의 의지에 따라 업무성과가 상당한 차이를 보였다. 법규 제·개정을 비롯하여 인사권 행사, 예산 확보, 지역특성화 사업 발굴 및 추진, 지역주민들에 대한 의견 수렴까지 추진도 및 성과에서 큰 편차를 보이고 있다. 지역주민들의 체감도와 지지도를 높이기 위해서는 시·도 자치경찰위원회가 자치경찰제에 대해 적극적 홍보를 펼치고 생활밀착형, 주민 중심형 중요시책을 적극 발굴하는 등 제 역할에 보다 적극적이어야 한다(장명본 외, 2023: 104).

자치경찰위원회는 한국형 자치경찰제 정착에 중요한 열쇠를 쥐고 있는 기관이다. 각 자치경찰위원회가 지역 실정에 맞는 치안정책을 수립하여 지방행정과 치안행정의 조화를 꾀하는 가교역할을 잘 수행할 때 자치경찰제도의 정착이 빨라질 것이다. 뿐만 아니라 경찰청 중심의 일방적 조직개편이나 시·도의회의 예산삭감 등과 같이 자치경찰의 실익을 저해하는 조치에 대해서는 좀 더 적극적인 자세로 독립된 행정기관으로서의 제 목소리를 내어주어야 한다.



### 3. 지역별 자치치안성 강화

자치경찰은 지역실정에 맞는 주민맞춤형 치안서비스를 제공하는 것이 본연의 임무이다. 지역주민들이 자치경찰에 거는 기대는 그 지역이 안고 있는 무질서, 범죄발생, 안전문제 등에 알맞은 정책을 수립하고 시행하는 것이다(문희태, 2023).

자치경찰제가 본격적으로 시행되면서 시·도 자치경찰위원회는 지역별 치안상황에 맞는 주요정책을 발굴하기 시작했다. 예를 들면, 부산에서는 여름철을 맞아 해운대 등 지역에 여름경찰서와 여름파출소를 운영하였고, 광주는 가장 먼저 어린이 보호구역 내 교통안전 종합대책을 마련하고 법규 위반 단속, 시설 개선, 홍보 활동에 집중했다. 전남자치경찰은 1호 시책으로 ‘어르신 범죄피해 예방 종합 안전대책’을 정하고 지자체와 협업을 통해 위기 어르신 대상의 다양한 보호 활동을 추진하였다. 이와 함께 추수기에는 교통사고 및 농축산물 절도 발생을 선제적으로 예방하기 위해 경찰·유관기관 협업을 통한 취약장소 위주 탄력순찰 활동을 강화했다.

특히 전남에서는 2022년 ‘섬 지역 치안 드론 및 운영 체계 개발 사업’이 정부 공모에 선정되어 전남 섬 지역 치안 순찰 강화를 위해 드론·CCTV(폐쇄회로TV)를 활용한 범죄예방 순찰시스템이 도입되었다. 행정안전부와 과학기술부가 공동 주관하는 ‘2022년 주민공감 현장문제 해결사업’에 선정된 ‘섬 지역 치안 드론 및 운영 체계 개발 사업’은 경찰이 활동하기 어려운 섬 지역을 드론으로 순찰하는 시스템을 개발하는 게 골자다. 유의미한 성과를 거둔다면 섬지역이 많이 다른 지자체에도 좋은 선례가 될 것이다. 이처럼 자치경찰제는 각 지역에 적합하고 지역주민들이 필요로 하는 치안서비스를 제공할 수 있다는 장점이 있다.

다만 호기로웠던 출발과는 달리 자치경찰제 3년차의 실적은 각 지자체마다 상당히 다른 양상을 보이고 있다. 자치경찰에 대한 인지도가 출범 당시보다 더 낮아지거나, 지역 특색을 잘 살리지 못하고 아동, 학교폭력, 노인 정책을 재생산하는 경우도 발견된다. 비효율적인 예산 집행으로 실행한 사업에 성과가 전혀 없거나, 일회성·홍보성 정책으로 예산 낭비라는 지적도 받았다. 앞으로는 홍보성 사업이나 베끼기 사업을 지양하고, 무엇보다 지역 수요에 부응하는 지역맞춤형 치안대책 수립에 힘써야 할 것이다.

### 4. 경찰조직 및 구성원들의 의식 전환

일련의 자치경찰제 도입과정을 살펴보면, 경찰공무원들이 자치경찰제 도입 및 실시에 대해 부정적인 입장은 견지하는 것에 이해가 되기도 한다. 자치경찰제 시범 실시 과정 중 기존 이원화모델이 일원화모델로 급 변경되는 과정에서 일선경찰관들을 대상으로 한 의견수렴은 없었다<sup>10)</sup>. 자치경찰 업무 수행에서 손과 발의 역할을 담당하는 파출소와 지구대는

자치경찰 출범 직전까지 생활안전과 소속이었으나 출범 직전에 112 치안종합상황실 소속으로 변경되었다. 이 과정에서도 일선 경찰관이나 직장협의회의 의견은 반영되지 않았다.

민주적 경찰을 내세우며 시작된 자치경찰제도가 너무나 비민주적인 방법으로 의사결정 및 업무지시를 내리다 보니 정작 일선에서 자치경찰 업무를 수행해야 할 경찰관들이 호의적인 태도를 가지기 어려울 것이다. 뿐만 아니라 최근에 발표된 치안센터 폐지, 「경찰청과 그 소속기관 직제」 개정 등의 행보도 일선 경찰관, 지역주민, 시·도 자치경찰위원회 등의 의견수렴을 거치지 않고 일방적으로 결정되었다. 자치경찰 정착에 주도적인 역할을 담당해야 할 경찰청이 이에 역행하는 행보를 보이면서 자치경찰제 추진 의지조차 의심스러운 상황이다.

경찰청의 오락가락 행보에 가장 큰 영향을 받는 사람들은 일선 경찰관이다. 장명본 외(2023)의 연구에 따르면, 자치경찰제에 대한 일선 경찰공무원들의 반응은 냉소적이고 부정적이다. 자치경찰제 하에서 성과와 만족도 또한 기대 이하로 나타났다. 경찰공무원들은 국가/자치경찰 간 업무혼선, 국가/자치경찰 간 협조 부족, 지방자치단체장의 개입 증가 등과 같은 ‘대외적 관계’에 대해서도 부정적인 인식이 강했다. 물론 이는 현행의 자치경찰제도 자체가 가진 구조적 문제점에 기인하는 것일 수 있다. 그러나 자치경찰제 시행 주체가 스스로의 역할과 업무, 조직 내·외적 환경에 대해 부정적인 인식과 태도를 견지하는 이상 직무몰입과 직무성과가 우수할 리 없다.

경찰관 인식조사 결과, 자치경찰제도에 대한 대외적 관계(국가/자치경찰 간 업무혼선이나 협조부족, 지자체장 개입 증가 등)와 치안 서비스에 대한 인식이 긍정적인 경우 자치경찰 운영 성과와 만족도가 높은 것으로 나타난 반면, 자치경찰의 조직·인사제도에 대한 부정적인 인식이 강한 경우 성과 및 만족도는 낮게 나타났다(장명본 외, 2023: 105). 따라서 시·도 자치경찰위원회를 중심으로 현장 경찰관들의 고충을 청취하고 이를 개선하여 직무성과와 만족도를 제고할 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다.

## V. 결론

기대감을 가지고 출발하였던 한국형 자치경찰제도가 어느덧 3년 차를 맞았다. 모든 제도가 그러하듯 처음부터 완벽한 형태로 출발하는 것은 불가능하다. 그럼에도 불구하고 현재

---

10) 실제로 일원화 모델로 추진된다는 것이 공표된 이후 경찰직장협의회, 시도지사협의회 등 이해관계 단체들에서 불만의 목소리가 터져 나오고, 토론회 등을 통해 전문가들 또한 갑작스러운 전환에 당황스러움을 표현하고 우려를 나타내기도 하였다. 더불어 다수의 직장협의회에서 자치경찰법안 전면 수정 혹은 폐기를 요구하기도 하였다(박준휘, 2020).

의 한국형 자치경찰제도가 더 박한 평가를 받는 이유는 ‘자치경찰제’가 그 목적과 정체성을 잃고 표류하는 상황이라는 점, 나아가 이러한 상황에서도 시민들이 큰 불평이나 불만을 드러내지 않을 만큼 자치경찰의 존재감과 역할이 미미하다는 것이다.

2022년 행정안전부는 2024년부터 세종·강원·제주에서 자치경찰 이원화를 실시한다는 계획을 발표한 바 있다. 그러나 구체적인 시행방안은 지금까지 마련되지 않아 정책의 실현가능성은 낮아 보인다. 특히 일련의 법령 개정과 조직개편은 현 정부가 분권적 자치경찰제를 정착시킬 의지가 있는지 의구심을 갖게 하며, 경찰청 역시 이에 동조하는 정책들을 잇따라 내어 놓았다. 중간에서 실질적 자치경찰화에 목소리를 내어야 할 시·도 자치경찰위원회 역시 이를 견제하기에는 역부족인 모습이다. 일선에서 근무하는 경찰관들은 업무와 명령체계에서 더 많은 혼란과 번거로움을 느끼며 어려움을 표하고 있다. 현재의 한국형 자치경찰제도는 누구도 만족하지 못하는 명목상의 자치경찰로 존재하는 것이다.

따라서 이제는 정부, 경찰청, 시·도지사, 시·도 자치경찰위원회 등 관련 주체가 협의체를 구성하여 이원형 자치경찰제 시범실시 방안을 구체화하고 실행하여 한국형 자치경찰제의 나아갈 방향을 심각하게 고민해야 할 때이다. 더 이상 허울뿐인 자치경찰제를 방치하지 말고 ‘실질적 이원형 자치경찰모델’, 혹은 현재의 문제점을 보완한 ‘개선된 일원형 자치경찰모델’을 도출해야 할 시기인 것이다. 이를 위해서는 정부의 노력, 경찰 내부의 자체적 노력, 시민들의 관심과 지지 혹은 비판, 그리고 지자체의 의지까지 모두 필요하다. 또한 운영과 정상에서 나타난 입법상의 미비점을 보완하고 이원형 자치경찰로의 전환을 위해서는 입법기관인 국회의 도움도 반드시 필요하다.

특히 자치경찰위원회는 경찰법에 의해 ‘합의제 행정기관으로서 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행할 수 있는’ 권한을 부여받은 기관이다. 자치경찰위원회는 법에서 부여한 국가경찰과의 협력 및 조정, 자치경찰 정책수립 및 평가, 자치경찰 사물관리, 자치경찰사무에 관한 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요 정책 및 그 운영지원 등의 권한을 보다 적극적으로 행사해야 할 것이다. 형식적으로 존재한다는 비난을 받고 있는 자치경찰을 ‘실질적 자치경찰제’로 변모시키기 위해 자치경찰위원회의 보다 적극적인 역할을 기대해 본다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내 문헌

- 권중기, 2020, “자치경찰제 도입안의 문제점 및 개선방안에 관한 연구: 경찰법 전부개정안 중 자치경찰제 관련 부분을 중심으로”, 한국지역개발학회 학술대회 자료집.
- 김상호, 2021, “시·도자치경찰위원회 구성과 운영에 관한 실증적 연구”, 한국경찰연구, 20(3): 3-28.
- 김원중, 2020, “일원제 자치경찰제도 도입 모델에 대한 자치성 검토”, 지방자치법연구, 20(3): 311-336.
- 라광현·박준휘, 2021, “경찰의 자치경찰제도 도입 과정에 대한 소고 - 비판이론적 관점을 중심으로”, 형사정책연구, 32(2): 95-115.
- 문희태, 2023, “실효적인 자치경찰제도의 확립을 위한 법·제도적 방안의 모색”, 법학연구, 91: 145-168.
- 박경래, 2005, “주요국의 자치경찰제도와 한국의 자치경찰법안 연구”, 서울: 한국형사정책연구원.
- 박준휘, 2020, “최근 자치경찰제 도입을 위한 경과와 정책 방향”, 지방자치 이슈와 포럼, 34, 40-47.
- 박준휘·안성훈·박준희 외 6명, 2019, “한국형 자치경찰제 시행 및 정착에 관한 연구(I)”, 서울: 한국형사법무정책연구원.
- 배미란, 2021, “현행 자치경찰제의 한계와 과제: 주로 시민 참여를 중심으로”, 법학논총, 34(2): 123-153.
- 안성훈, 2018, “주요 국가 자치경찰제 운영현황 비교분석: 견제·통제 방안을 중심으로”, 서울: 한국형사법무정책연구원.
- 장명본·강인호·조성호, 2023, “자치경찰제 개선방안에 관한 연구: 자치경찰 관련 공무원들의 인식을 중심으로”, 한국공공관리학보, 37(2): 81-109.
- 조성규, 2017, “지방자치의 본질과 자치경찰제 논의”, 행정법연구, 50: 83-108.
- 홍성삼, 2021, “자치경찰 법제도의 문제점 및 시사점 연구”, 가천법학, 14(3): 3-38.
- 황문규, 2020, “(국가경찰 중심의)일원적 자치경찰제에 관한 고찰: 김영배 의원안의 경찰법 개정안을 중심으로”, 한국경찰연구, 19(4): 183-216.

## 2. 언론기사 및 인터넷 자료

- 강동용, (2023.11.27), “치안센터 576곳 사라지면...‘경찰관서 없는 읍면동’ 60% 육박”, 서울신문: <https://v.daum.net/v/20231127165302034>
- 김영철, (2021.10.08), “100일 맞는 자치경찰제...예산 증액·인사권 부여를”, 헤럴드경제: <https://v.daum.net/v/20211008114547985>
- 김옥천, (2023.11.07), “인지도 떨어지고, 예산 문제로 중단...위기의 자치경찰제”, kbs: <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7811368>
- 박재근, (2022.11.20), “자치경찰 폐지론이 힘 받는 이유”, 경남일보: <http://www.gnmaeil.com/news/articleView.html?idxno=507912>
- 서민지, (2023.11.29), “류종우 대구시의원 “대구시 긴축으로 지구대·파출소 복지 ‘전면 삭감’” 지적”, 영남일보: <https://www.yeongnam.com/web/view.php?key=20231129010004131>
- 서울시 자치경찰위원회 보도자료, (2023.12.13), “서울시 자치경찰위, 「대시민 인식조사」 결과발표... 시민체감 치안정책 수립에 활용”, 서울특별시 자치경찰위원회: <https://gov.seoul.go.kr/apc/notification/press-release#view/401973>
- 서울신문, (2023.11.10), “박수빈 서울시의원, 자치경찰 사라진 경찰청 조직 개편” 서울신문: <https://v.daum.net/v/20231110150701534>
- 서은진, (2023.11.23), “대구시, 현장 경찰관 복지 예산 삭감”, tbc 뉴스: <https://www.tbc.co.kr/news/view?pno=20231123143605AE06553&id=183042>
- 월간 인권연대, 265호, “자치경찰제 백일, 자치경찰위원회 구성과 운영 실태”, 2021.11.02. 인권연대 홈페이지 자료. <https://hrights.or.kr/month/?uid=593467&mod=document>
- 이승욱, (2021.10.07), “자치경찰 100일...그들은 누구를 향해 경례하나”, 한겨레: <https://v.daum.net/v/20211007050642840>
- 이태현, (2023.10.31), “경찰 치안센터 60% 폐지 가닥...‘효율’ 내세웠지만 농촌은 ‘불안’”, CJB청주방송: <https://v.daum.net/v/20231031205452320>
- 임송학, (2023.10.25), “무늬만 자치경찰 없는 것이 낫다”, 서울신문: <https://v.daum.net/v/20231025103102860>
- 정준민, (2023.11.08). “대구 자치경찰 출범 2년 ‘반쪽짜리’ 비판...”인사·예산독립 못해”, 평화뉴스: <http://m.pn.or.kr/news/articleView.html?idxno=20717>

# The Issues and Improvement Strategies of the Korean Autonomous Police System

Hong, Tae Kyung

## [Abstract]

The assurance of the police force's political neutrality and commitment to democracy has been a longstanding issue in Korean society. While the expedited pursuit of granting investigative powers to the police may not have been without its hasty aspects, it likely was an unavoidable choice to progress towards a more democratic policing. With the nationwide implementation of the autonomous police system in July 2021, led by the Autonomous Police Committees, autonomous police organizations were established. With aspirations to reflect the demands of local residents from closer proximity and unfold public safety policies that consider the unique characteristics of each region, the autonomous police system was launched.

However, as the Korean autonomous police system marks its 3rd year in operation, the prevailing assessment leans towards negativity. Criticisms arose initially concerning the perceived bias in the composition of Autonomous Police Committees following the initiation of the autonomous police system. Subsequently, there have been observations regarding the functional shortcomings of these committees. Disappointments have been voiced on diverse fronts, including issues with budget allocation for autonomous police in each municipality, deficiencies in local regulations, and the absence of diversified public safety policies. Local police officers, as well, have voiced negative evaluations, citing operational confusion, discord between police administration and local administration, and the limitations of the centralized autonomous police system.

The multitude of identified issues is closely tied to the inherent limitations of the

Korean autonomous police system, which was established as a unitary form of autonomous policing centered around the national police. Even more concerning is the fact that, since the present government took office, there has been a trend towards strengthening central control over the police, evident in the establishment of new Police Bureau, without a clear commitment to the decentralization of policing. Consequently, the autonomous police system discovers itself adrift in a situation where there is no clear determination to promote decentralization. In this study, we focus to examine the shortcomings of the Korean autonomous police system that have surfaced during the past 3 years of its operation. We also intend to contemplate potential solutions to address these issues and have examined the efforts demanded from diverse stakeholders to ensure the successful establishment of the Korean autonomous police system.

**Key Words:** Autonomy Police, National Police, Integrated Autonomous Police System, Autonomous Police Committee, Community Police

접수일 (2023년 12월 15일), 심사일 (2023년 12월 21일), 게재확정일 (2023년 12월 29일)

