

자치분권 종합계획에 따른 광역단위 자치경찰제 시·도경찰위원회에 관한 연구

A Study on the Metropolitan Autonomous Police System Metropolitan / Province Police Committee According to the Comprehensive Plan for Autonomous Decentralization

이 승 후*

Lee, Seung-Hu

이 진 홍**

Lee, Jin-Hong

목 차

- | | |
|-----------------------|---------------------|
| I. 서론 | IV. 시·도경찰위원회의 설치 방안 |
| II. 자치분권과 경찰위원회 | V. 결론 |
| III. 각 위원회별 자치경찰제 도입안 | |

대한민국 경찰에 의한 치안상태는 매우 우수한 것으로 평가되고 있으나 인력부족과 과중한 업무로 국민들의 생활밀착형 치안서비스에는 많은 문제점들이 지적되고 있어 이를 보완하기 위한 자치경찰제도가 2006년 제주특별자치도에 시범실시 하였다. 이후

<https://doi.org/10.35148/ilsilr.2020..46.229>

투고일: 2020. 5. 23. / 심사외뢰일: 2020. 5. 28. / 게재확정일: 2020. 6. 12.

* 주저자 : 신한대학교 교양교육원 강사

Lecturer, Liberal Arts Education Center, Shinhan University

** 교신저자 : 건국대학교 글로벌캠퍼스 인문사회융합대학 경찰학과 교수

Assistant Professor, Department of Police Science, College of Humanities and Social Sciences, Konkuk University
Global Campus

14년간 자치경찰은 자체적으로는 성공적인 평가를 내리고 있으나 자율성, 인력, 사무배분 등의 정비가 필요하다는 숙제를 내주었다. 따라서 정부는 2018년 ‘대통령소속 자치분권위원회·자치경찰제 특별위원회의 광역단위 자치경찰도입 안’을 토대로 ‘2019년 자치분권 시행계획’을 발표하면서 ‘중앙집권적 경찰권의 민주적 제도화 및 정치적 중립성 확보’, ‘주민 밀착형 치안활동력 증진’을 기본방향으로 광역단위 자치경찰제를 도입하고 이를 실효적으로 운영하기 위해 시·도경찰위원회의 관리 하에 두기로 하였다. 이를 위해 현행 경찰위원회의 위상과 평가를 기반으로 자치경찰제의 시·도경찰위원회의 설치 방안을 연혁적 분석을 통해 검토하였다. 그 방안으로 첫째, 정치적 중립성 보장을 위하여 독립된 합의제 행정기관의 위상 강화, 둘째, 자치경찰을 관리·감독할 권한 부여, 셋째, 시·도지사와의 견제 및 균형이 이루어질 수 있도록 설계를 제시하였다. 이를 통해 독립된 행정기관으로서의 기능이 담보될 수 있도록 하여 올바른 권한과 조직을 이루어 성공적인 자치경찰제가 정착될 수 있도록 해야 할 것이다.

[주제어] 자치분권, 자치경찰, 광역단위, 경찰위원회, 정치적 중립성

I. 서론

세계 그 어느 국가들보다도 우리나라의 경찰에 대한 치안상태는 우수한 것으로 평가되고 있다. 하지만 치안업무의 효율성을 우선시한 강력한 국가경찰은 비록 우수한 치안시스템을 갖추고 있어도 인력부족과 과중한 업무로 인하여 국민들에 생활밀착형 치안서비스에 많은 문제가 지적되고 있어 자치경찰제도에 대한 도입 논의가 대두되었다.

2006년 7월 1일 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’의 시행과 함께 제주도가 ‘제주특별자치도’라는 이름으로 재출발하면서, 지역중심의 생활치안, 주민생활안전 중심의 치안서비스를 제공한다는 이상을 가지고 제주특별자치도 자치경찰단이 발대식을 가지고 정식 출범하였다. 이후 14년간 자치경찰의 가능성을 보여주었다는 점, 지역주민들의 관심과 업무추진 계획의 달성 등 자체적으로는 성공적인 평가를 내리고 있다. 그러나 제주자치경찰단은 제주특별자치도의 하나의 부서에 불과하여 독립적인 행정청의 역할을 수행하지 못하고 있으며 자율성과 책임성을 전적으로 부여하지 못하고 인력 규모와 사무배분, 재정에 대한 문제점 등이 발생하여 다양한 논의가 지속적으로 진행되었지만 뚜렷한 방안을 내세우지 못해 법·제도적인 정비가 필요함을 시사해 주고 있다.¹⁾

1) 고현환, “자치경찰제도의 도입 단위와 모형정립에 관한 논의”, 토지공법연구 제87집, 한국토지공법학회, 2019,

현 정부에서는 권력기관의 민주적 개혁과 중앙권한의 획기적인 지방이양을 국정과제 일부로 ‘중앙집권적 경찰권의 민주적 제도화 및 정치적 중립성 강화’, ‘주민 밀착형 치안 활동력의 증진’을 정책방향으로 치안력 약화 및 치안 불균형 방지, 재정투입 최소화, 제도 도입에 따른 치안혼란 최소화 등을 기본방향으로 한 ‘광역단위 자치경찰제’를 도입하고자 한다.

지난 2018년 대통령소속 자치분권위원회·자치경찰제 특별위원회가 마련한 광역단위 자치경찰 도입방안이 공개된 이후 더불어민주당과 정부, 청와대의 협의회를 거쳐 자치경찰의 입법화에 대한 주요내용과 추진일정 등을 발표하였다. 아울러 기존의 「경찰법」을 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」로 전면 개정하기로 하며, 안정적인 정착을 위해 2022년까지 단계적으로 자치경찰 사무를 확대해 나가는 방안을 추진하고 있다.

본 연구는 자치분권의 이념에 기초한 경찰권의 민주적 재설계와 경찰의 정치적 중립성 확보라는 주요 정책적 목표를 달성하기 위해 기존 선행 연구에서 제시되었던 시·도경찰위원회의 방안과 차별화하여 각 위원회별 최신 도입안을 분석하는 것 뿐만 아니라, 설치된 광역단위 자치경찰제의 시·도경찰위원회를 연혁적 기반을 바탕으로 종합적으로 분석하여 시·도경찰위원회의 세부사항들에 대한 새로운 설치 방안을 제시하고자 한다.

II. 자치분권과 경찰위원회

1. 자치분권

지난 2019년 대통령소속 자치분권위원회는 ‘2019년 자치분권 시행계획’을 발표하였다. 중앙과 지방의 동반자 관계를 확인하면서 주민자치 강화 등 자치분권 실현을 위한 자치분권 종합계획 확정에 따라 이를 구체적으로 실현하기 위한 연도별 시행계획을 수립·추진하기로 발표하였다.²⁾ 그 근거로 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(약칭: 지방분권법)」은 지방자치분권과 지방행정체제 개편을 종합적·체계적·

510쪽.

2) 대통령소속 자치분권위원회, 2019년 자치분권 시행계획(전문), 2019. 참조.

계획적으로 추진하기 위하여 기본원칙·추진과제·추진체제 등을 규정함으로써 성숙한 지방자치치를 구현하고 지방의 발전과 국가의 경쟁력 향상을 도모하며 궁극적으로는 국민의 삶의 질을 제고하는 것을 목적으로 제5조 제1항에서 제44조에 따른 자치분권위원회는 자치분권 및 지방행정체제 개편을 효과적으로 추진하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 의견을 수렴하여 자치분권 종합계획을 수립과 제6조에서 위원회는 제5조에 따른 자치분권 종합계획을 시행하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 매년 자치분권 시행계획을 수립·시행하기로 하였다.

지방자치법 전부개정안의 핵심내용은 첫째, 주민참여권 보장 및 주민참여제도의 실질화, 둘째, 자치단체가 주민을 위해 일할 수 있는 실질적인 자치권 확대, 셋째, 자율성 강화에 상응하는 투명성 책임성 확보, 넷째, 중앙-지방 협력관계 정립 및 자치단체 사무수행 능률성 향상으로 지방자치법 전부개정안을 통해 지방행정과 자치경찰의 치안행정을 긴밀히 연계하여 주민생활과 밀접한 영역의 치안 서비스 제공이 가능하도록 하고, 자치경찰의 공정성 및 정치적 중립 확보를 마련하는 등 진정한 지방자치와 자치분권이 실현되도록 자치경찰과의 연계성이 중요시되고 있다.

2. 자치경찰

자치경찰은 국가경찰과 별개로 지역주민 곁에서 친근하고 든든한 치안서비스를 제공하는 경찰이다. 자치경찰과 국가경찰을 구분하는 원리는 경찰 운영에 따른 권한과 책임이 어떤 주체에 부여하고 있느냐로 행정학자들의 관점으로는 지방자치단체를 중심으로, 경찰학자들의 관점으로는 경찰기능을 중심으로 접근하고 있다.³⁾

자치경찰은 ‘경찰청 경찰개혁위원회’, ‘서울시’, ‘대통령소속 자치분권위원회’ 등의 다양한 도입안을 통해 대통령소속 자치분권위원회·자치경찰제 특별위원회 안을 받아들여 광역단위 자치경찰제를 도입하면서 중앙집권적 경찰권의 민주적 제도화 및 정치적 중립성 강화와 주민 밀착형 치안활동력의 증진을 기본 방향으로 삼고, 주민안전을 위한 치안력 약화 및 치안불균형 방지, 신규 재정투입 등 국민 부담 최소화, 급격한 도입에 따른 혼란 최소화를 고려하여 단계적으로 추진하기로 하였다. 자치경찰제가 시행되면, 지역실정에 밝은 자치경찰이 지역별 치안여건과 주민요구에 부응하는 활동으로 치안서비스의 질과 효율성이 높아질 것으로 기대되고 있다.⁴⁾

3) 이진홍, “자치경찰제도 도입의 재고 방안”, 입법정책 제5권 제1호, 한국입법정책학회, 2011, 229-230쪽.

3. 경찰위원회

3.1 경찰위원회의 위치와 역할

대한민국의 치안 수준이 높음에도 불구하고 경찰에 대한 국민들의 신뢰도는 낮은 수준이다. 이는 과거 경찰이 커다란 정치적 변화가 있을 때마다 정치적 도구로 전락하여 국민의 신뢰를 잃었기 때문이라고 볼 수 있다. 이를 회복하기 위한 최우선의 과제는 정치적 중립성과 민주성을 확보하는 것이었고, 1991년 경찰법을 제정하면서 경찰의 주요시책에 대한 심의·의결기관으로서 경찰위원회를 설치하게 되었다.⁵⁾

정치적 중립성과 민주성의 확보는 시민생활과 인권에 직접적인 영향을 끼칠 수 있기 때문에 공정한 법집행을 통하여 경찰이 추구해야하는 중요한 이념이라고 할 수 있다. 먼저 정치적 중립성이란 경찰이 특정 정당이나 계층의 이익을 위하여 봉사하여서는 안된다는 것을 의미한다. 헌법 제7조 제2항에서 공무원의 신분과 정치적 중립성을 법률로써 보장할 것을 규정하고 있으며, 경찰법 제6조에서는 경찰위원회의 위원을 임명할 때 경찰의 정치적 중립성이 보장되도록 할 것을 명시하고 있다.

둘째, 민주성과 관련하여 헌법 제1조에서는 “대한민국은 민주공화국이며 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”고 규정하고 있으며 경찰법 제1조는 경찰은 민주적인 관리되고 운용되어야 함을 규정하며 동법 제4조에서도 경찰은 국민 전체에 대한 봉사자로서 공정·중립을 지킬 것을 명시하고 있다.⁶⁾

즉, 경찰위원회의 역할로는 경찰기관을 관리하여 외부적으로 정치적 영향으로부터 경찰기관을 보호함과 동시에 내부적으로는 경찰지휘부의 독단적인 정책결정을 견제하여 경찰조직의 민주성과 정치적 중립성을 달성할 수 있으며, 더불어 경찰 구성원의 부정 부패를 예방하고, 경찰을 대상으로 하는 민원 등을 해결할 수 있는 것이다.⁷⁾

4) 대한민국 정책브리핑, ‘정책위키 자치경찰제’, 2020.03.02., <<http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148865005>>, 검색일자: 2020.4.5.

5) “(중략)경찰행정의 책임성과 독자성을 보장함과 동시에 내부부에 각계의 덕망있는 인사로 구성되는 경찰위원회를 두어 경찰행정에 관한 주요제도 및 인권보호에 관한 사항을 심의·의결하게 함으로써 경찰운영의 민주성과 공정성의 확보를 기하며 경찰의 임무인 국민의 생명과 재산의 보호 및 공공의 안녕과 질서유지에 충실할 수 있도록 그 임무를 명확히 하고 직권을 남용하지 못하도록 하여 국민의 자유와 권리를 최대한 보장함으로써 경찰에 대한 국민의 신뢰를 회복하고 진정한 민주경찰로서의 발전을 도모하려는 것임.”; 1991년 경찰법 신규 제정 이유.

6) 이상원, “한국의 경찰위원회제도 현황분석과 개선방안”, 한국경찰학회보 제42권, 한국경찰학회, 2013, 180쪽.

7) 박노섭/안정민, “경찰위원회의 지위 및 역할 재정립 방안”, 경찰법연구 제15권 제2호, 한국경찰법학회, 2017, 13쪽.

이와 관련하여 2019년 해양경찰의 적극적인 업무수행을 위한 법률 근거를 마련하기 위한 해양경찰법을 제정⁸⁾하면서, 해양경찰위원회를 설치하도록 규정⁹⁾하여 해양경찰의 정치적 중립성과 정책의 공정성을 확보하고 민주적인 통제방안을 강화하고자 하는 것을 살펴볼 수 있다.¹⁰⁾

현행 정부에서는 100대 국정과제로 권력기관의 민주적 개혁을 제시한 바 있다. 그 중 경찰개혁의 방안으로 2017년부터 경찰위원회의 실질화를 통한 민주적 통제를 강화하는 방안을 추진하고 있으며, 광역단위 자치경찰제 도입에 관하여서도 자치경찰의 정치적 중립성과 민주적 통제성을 확보하기 위한 제도적 장치로 시·도경찰위원회의 역할을 중요시하고 있다.

3.2 경찰위원회의 평가 및 개선

현행 경찰위원회는 경찰의 민주성과 중립성 및 공정성을 확보하고 국민의 인권보호 및 경찰의 월권을 방지하기 위하여 주요 시책에 대해 심의·의결권을 행사하는 행정안전부 소속 합의제 행정기관으로 설치되어 있다. 경찰의 인사·예산·장비·통신 등에 관한 주요정책 및 경찰 업무발전에 관한 사항과 제주특별자치도의 자치경찰에 대한 국가경찰의 지원·협조 및 협약체결의 조정 등에 관한 주요 정책사항, 경찰청장 임명 제청동의권 등을 행사하여 경찰행정에 국민의 의사를 반영하고 업무수행의 책임성과 독자성을 확보하는 중추적인 역할을 하도록 하고 있다. 그러나 경찰위원회의 구성과 업무범위, 권한행사의 실효성 등 여러 면에서 제도적인 체계를 갖추지 못해 취지에 맞는 역할을 수행하지 못하고 있다는 비판이 지속적으로 제기되고 있다.

〈표 1-1〉 경찰위원회의 운영실적(1991.7.31. - 2019.12.31.)

회의 개최				상정 안건					계 (건)
				심의·의결				계 (건)	
정기	임시	서면	계	원안의결	수정의결 (일부의결)	재상정 보류	부결		
348	79	26	453	1,781	324	113	3	2,221	3,298

8) 해양경찰법 [시행 2020. 2. 21.] [법률 제16515호, 2019. 8. 20., 제정]

9) 해양경찰법 제5조 내지 제10조에는 해양수산부에 해양경찰위원회를 두고 해양경찰의 직무에 관한 사항을 심의·의결하도록 하고 있다. 이는 해양경찰위원회를 통하여 해양경찰 정책의 절차적 정당성 및 투명성을 확보하고 민주적인 통제로 국민의 권익을 보호하며, 정책결정에 신중을 기할 수 있다는 이점을 가진다.

10) 고명석, “해양경찰법 제정 필요성과 주요 쟁점”, 한국해양경찰학회보 제9권 제2호, 한국해양경찰학회, 2019, 19쪽.

실례로 1991년 이후 최근까지 경찰위원회의 운영실적을 살펴보면 총 453회의 회의를 개최하였고(정기회의 348회, 임시회의 79회, 서면 26회), 상정된 안건은 총 3,298건으로 그 중 2,221건의 심의·의결사항 중 1,781건이 원안의결(80.2%) 되었으며, 수정의결(일부의결)은 324건(14.6%), 재상정·보류는 113건(5.1%), 부결은 3건(0.1%)에 불과하다.¹¹⁾

또한 경찰법 제9조 제1항에서는 경찰위원회의 심의·의결권을 부여하고 있으나 그 범위가 제한적이고 동조 제2항에서는 행정안전부장관에게 심의·의결한 내용이 적정하지 않다고 판단된 때에는 재의를 요구할 수 있는 권한을 부여하고 있어 통제장치로서 법적 지위와 실효성에 의심을 받고 있다.¹²⁾

이러한 문제점을 개선하기 위하여 경찰개혁위원회에서 경찰위원회의 지위와 역할을 재정립하여 실질적인 통제기구로 거듭날 수 있도록 실질화 권고안을 발표하였다. 권고안에서는 첫째, 경찰위원회를 현행 행정안전부에서 국무총리 소속으로 이관하고 경찰청을 소속으로 두는 중앙행정기관으로 변경할 것과 함께 경찰법을 개정하여 독립된 장으로 규정하여 경찰청을 관리·감독하도록 하였다. 둘째, 경찰위원회를 위원장 1명과 상임위원 2명을 포함하여 총 9명으로 구성하고 국가인권위원회에 준하여 국회와 법원에 추천권을 부여하며 위원장은 장관급으로 국회의 인사청문회를 거쳐 대통령이 임명, 국무회의 출석 및 발언권을 갖도록 하였다. 셋째, 실질적인 관리·감독 기능을 수행할 수 있도록 인사권, 정책 결정권, 개선·시정요구권, 감찰·징계요구권, 부당수사지휘에 대한 조치요구권, 이행담보장치 마련, 규칙제정권 등을 부여하도록 하고 있다.¹³⁾

경찰청에서는 위원회의 권고사항을 수용하여 운영상 독립성 확보를 위하여 경찰위원회를 외부로 이전하였으며,¹⁴⁾ 경찰위원회규정을 일부 개정하여 2018년 경찰위원회의 심의·의결사항의 구체적 범위를 확대하고 경찰위원장의 보고 및 출석요구권과 경찰공무원의 보고의무를 신설하였으며,¹⁵⁾ 경찰위원회의 심의·의결 기능을 활성화하기

11) 경찰위원회 운영실적 참조, <<https://www.police.go.kr:82/commission/main/contents.do?menuNo=600016>>, 검색일: 2020.4.18.

12) 이에 대하여 경찰은 경찰위원회가 법적 통제권을 가지고 있고 행정안전부장관의 재의요구권은 예외적으로 행사된다는 점에서 통제기구로서의 역할은 충분하며, 인적구성 다원화 등 실무적 차원에서 이러한 우려를 해소할 수 있다는 입장이다.

13) 경찰개혁위원회, 경찰위원회 실질화 권고안 발표, 경찰청, 2017. 참조.

14) 기존의 경찰위원회는 경찰청 청사 내부에 위치하고 있어 경찰청 산하 위원회로 인식되는 등 인지도가 낮고 운영상 독립성이 확보되지 못한다는 문제점이 있었다. 이를 해결하기 위하여 사무공간을 외부청사로 확대 이전하여 경찰정보활동의 투명성을 제고하고 실질적인 관리·감독 기구로서의 역할을 수행하기 위한 토대를 마련하였다.

15) 경찰위원회의 민주적 통제를 강화하기 위하여 심의·의결대상을 법령·규칙 외에 주요 정책이나 업무계획

위해 2019년 7월 매월 1회 개최하던 경찰위원회의 정기회의를 매월 2회 개최하도록 개정하였다.

4. 자치경찰제와 경찰위원회의 관계

자치경찰은 국가경찰과는 달리 지역실정에 밝은 장점을 활용하여 지역의 치안여건과 주민요구에 부응하는 밀착형 활동으로 높은 질과 효율성의 치안서비스를 제공하는 경찰이다.

경찰위원회는 경찰기관을 외부의 정치적 영향으로부터 보호함과 동시에 내부적으로 지휘부의 독단적인 정책결정을 견제하여 경찰조직의 민주성과 정치적 중립성을 달성하는 것이다.

따라서 자치경찰과 경찰위원회는 주민 밀착형 치안서비스를 제공할 수 있도록 경찰위원회에게 전방위적 통제권한을 부여하는 등 위원회의 관리 하에 견제와 균형 속에서 자치경찰이 실효성 있게 운영되어야 한다.

5. 외국의 자치경찰제

세계 각 국가들은 나라마다의 고유한 문화와 역사 등의 특수한 상황을 반영하여 경찰 활동을 수행하고 있다. 대표적인 국가들로 영국, 미국, 일본이 있다. 영국은 전통적으로 지방자치경찰제이며, 광역단위의 자치경찰제를 채택하면서 ‘4원체제’라는 독특한 체제를 통해 지역주민에 대한 직접적인 책임을 강조하고 있다. 미국은 연방정부와 지방정부를 통해 완전히 분권화된 자치단체가 경찰조직을 관리하는 전통적 자치경찰 체제를 두고 있다. 일본의 경우는 국가경찰과 자치경찰의 이원적 체제로 원칙적으로 자치경찰이 행정을 처리하되 국가경찰은 긴급상황에만 개입하도록 운영되고 있다.¹⁶⁾

등까지 대상을 확대 및 구체화하였으며, 위원회의 심의를 위하여 필요한 경우 보고요구권 및 경찰공무원의 보고의무를 신설하였다.

16) 김용태/유근환, “자치분권 강화를 위한 자치경찰제 발전방향에 관한 연구”, 사회융합연구 제4권 제1호, 대구과 학대학교 국방안보연구소, 2020, 85-86쪽.

III. 각 위원회별 자치경찰제 도입안

현 정부에서 추진하고 있는 자치경찰 도입에 따라 각 위원회별 도입안을 살펴볼 수 있는데 먼저 ‘경찰청 경찰개혁위원회의 광역단위 자치경찰제 권고안’과 ‘서울시의 광역단위 자치경찰제 도입안’, ‘대통령소속 자치분권위원회·자치경찰제 특별위원회의 광역단위 자치경찰제 도입안’, ‘대통령소속 자치분권위원회·자치경찰제 특별위원회의 광역단위 자치경찰제 확정안’, ‘경찰법 전부개정법률안’을 살펴볼 수 있다. 각 권고안에서는 자치경찰의 도입 성공여부를 특정 토호세력으로부터 자치경찰을 보호하고 국가경찰과 상호견제 및 균형을 맞출 수 있는 시스템을 구축할 수 있도록 명칭은 다소 차이가 있지만 자치경찰위원회를 설치하도록 하고 있다.

1. ‘경찰청 경찰개혁위원회의 광역단위 자치경찰제 권고안’

‘경찰청 경찰개혁위원회의 광역단위 자치경찰제 권고안’은 지방분권의 이념에 따라 국가경찰과 자치경찰을 병렬적으로 구성하도록 하며, 자치경찰의 정치적 중립성을 확보하고 독립성을 보장하기 위하여 전국의 시·도 소속으로 ‘시·도 자치경찰위원회’를 설치하고 주요정책과 업무 등에 관한 사항을 심의·의결하며 공정성을 확보하기 위한 조항을 자치경찰법에 규정하는 방안을 마련하였다.

자치경찰에 대한 ‘시·도 자치경찰위원회’의 정치적 중립성을 확보하기 위해 정당이 아닌 지역주민과 시민사회 인사, 치안 관련 분야의 학식과 경험을 갖춘 자 등으로 위원을 구성하며, 자치경찰의 업무처리 적정성 등을 전반적으로 감독하게 되며, 주요 심의·의결 사항으로는 자치경찰의 인사, 예산 등에 관한 주요정책, 자치경찰본부장 후보자 추천, 자치경찰 관련 민원 및 자치경찰공무원의 주요비위사건 등에 대한 감사·감찰요구 및 징계요구, 상관의 부당한 수사지휘에 대해 이의가 제기된 경우 이에 대한 조치요구 등이다.¹⁷⁾

그러나 이러한 경찰개혁위원회의 권고안은 현행 국가경찰제를 유지하는 것을 전제로 하고 시·도지사 산하에 별도의 자치경찰을 신설하여 제한된 범위에서 권한과 사무, 조직 등을 확대하였을 뿐, 무늬만 자치경찰제인 기존의 제주자치경찰이 가지고 있는 문제점을 그대로 안고서 전국적으로 확대하는 방안에 불과하다는 비판이 제기된다.¹⁸⁾

17) 경찰개혁위원회, 광역단위 자치경찰제 권고안 발표, 경찰청, 2017. 참조.

2. ‘서울시의 광역단위 자치경찰 도입안’

‘서울시의 광역단위 자치경찰제 도입안’의 경우 현행 국가경찰에서 지방경찰청 이하의 조직·사무·인력 및 예산을 시·도로 이관시켜 자치경찰로 전환하는 것을 권고하고 있으며, ‘자치경찰위원회’를 설치하여 자치경찰의 독선화를 예방하는 동시에 정치적 중립을 보장하는 데 초점을 맞추며, 합의제를 원칙으로 하여 자치경찰을 관리·감독하도록 하고 있다.

자치경찰위원회 운영의 성공 여부는 위원회 구성에 대한 중립성 유지에 맞추고 있으며 현행 경찰위원회와 동일하게 7명으로 구성되는 위원은 광역의회의 동의를 얻어 시·도지사가 임명하는 동시에 시민과 주민의 의사를 적극적으로 반영하도록 하고 있다. 또한 시·도지방경찰청장에 대한 임명제청권을 부여받고 자치경찰의 인사권, 예산권, 치안 정책에 관한 주요 사항 등을 심의·의결할 수 있는 권한을 부여하고 있다.¹⁹⁾

그러나 ‘서울시의 광역단위 자치경찰제 도입안’은 주로 경찰 인사의 공정성과 정치적 중립성 확보와 관련하여 비판이 나오게 된다. 즉 자치경찰의 중립성을 확보하기 위해 자치경찰위원회를 설치하도록 하고 있지만 시·도지사의 정치적 판단에 의하여 자치경찰의 수뇌부 인사가 결정될 가능성이 높고 경찰권이 남용될 우려가 있으며, 이러한 중립성을 확보하기 위해서는 위원회의 구성에 있어서 보완이 필요하다고 판단하고 있다.²⁰⁾

3. ‘대통령소속 자치분권위원회·자치경찰제 특별위원회의 광역단위 자치경찰제 도입안’

2018년 11월 ‘대통령소속 자치분권위원회·자치경찰제 특별위원회의 광역단위 자치경찰 도입안’은 ‘경찰청 경찰개혁위원회의 광역단위 자치경찰제 권고안’과 ‘서울시의 광역단위 자치경찰제 도입안’ 등을 종합 검토하여 광역단위 자치경찰제 도입방안을 공개하였다.

‘자치분권위원회·특별위원회 안’은 경찰권의 민주적 설계와 정치적 중립성을 확보

18) 신현기, “문재인 정부 자치경찰제 도입방향 및 향후 전망”, 자치경찰연구 제11권 제1호, 한국자치경찰학회, 2018, 7-8쪽.

19) 한국정책학회, 서울시 특별사법경찰 10년, 자치경찰제로의 전환을 위한 발전연구, 서울특별시, 2017. 참조.

20) 곽영길, “자치경찰제 도입모델에 관한 검토-문재인 정부 하에서의 논의를 중심으로”, 치안정책연구 제32권 제1호, 치안정책연구소, 2018, 22-23쪽.

하고 주민밀착 치안 활동력을 증진하는 것을 원칙으로 하여, 치안력 약화 및 불균형을 방지하고 자치경찰제 도입에 따른 치안의 혼란을 최소화할 수 있도록 설계되었다.

조직 체계를 살펴보면 시·도지사 소속으로 시·도경찰위원회를 두고 시·도에 자치경찰본부를 시·군·구에 자치경찰대가 설치되어, 자치경찰제는 광역단위에서 도입하지만 기초단위 자치경찰제가 혼합된 모형이라 할 수 있다.²¹⁾ 국가경찰의 경우 국가경찰위원회 아래 경찰청을 두고 지방경찰서와 경찰서 체계를 유지하되, 지구대와 파출소는 사무배분에 따라 자치경찰로 이관한다.²²⁾ 자치경찰의 인력은 신규 증원이 없이 국가경찰로부터 4만 3천명 이상을 단계적으로 이관하며 신분 역시 초기에는 국가경찰로 유지하고 단계적으로 지방 특정직으로 전환한다.

정치적 중립 확보 방안으로 시·도경찰위원회를 합의제 행정기관으로 설치하고 시·도지사로부터 독립적인 직무를 수행하게 한다. 시·도경찰위원회의 주요기능으로는 ① 자치경찰 활동 목표의 수립 및 평가, 자치인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요정책 심의·의결 및 집행관리와 ② 자치경찰본부장 및 자치경찰대장의 임명 추천권, ③ 시·도 자치경찰 사무, 국민·자치경찰공무원 민원, 자치경찰공무원 주요 비위사건 등의 감찰 및 징계요구권 ④ 자치경찰에 의한 인권침해, 경찰권 남용 소지 제도·법령·관행 등의 개선 권고를 할 수 있다. 이외에도 자치경찰 직무수행과 관련된 업무협약 체결·변경, 국가경찰과 자치경찰의 공동사무 수행 및 분쟁조정과 관련하여 의견을 제시하고 국가경찰위원회에 국가경찰관의 인권침해, 법령위반 등의 비위사건에 대한 실태조사 및 감찰 등의 개선을 요청할 수 있도록 하고 있다.

4. ‘대통령소속 자치분권위원회·자치경찰제 특별위원회의 광역단위 자치경찰제 확정안’

2019년 2월 더불어민주당과 정부 그리고 청와대는 ‘대통령소속 자치분권위원회·자치경찰제 특별위원회의 광역단위 자치경찰제 도입안’을 토대로 협의회를 열고, 자치경찰제의 도입 및 입법화에 관한 시행 방안을 확정하였다. 발표된 ‘대통령소속 자치분권위원회·자치경찰제 특별위원회의 광역단위 자치경찰제 확정안’에 따르면, 자치경찰 개

21) 황문규, “광역단위 자치경찰제의 기대효과와 한계 및 과제”, 한국공안행정학회보 제28권 제2호, 한국공안행정학회, 2019, 303쪽.

22) 국가경찰의 중대·긴급한 사건·사고 대응에 필요한 지역순찰대 인력과 거점은 존치하며, 112 상활실의 경우 국가소속으로 운영하고 자치경찰과 공유 및 협조체제를 구축한다.

정 법률안은 첫째, 국가경찰과 자치경찰의 이원적 운영에 따른 현장의 혼선과 치안불균형을 해소하기 위하여 기존의 경찰법을 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률로 제명 변경하고 전면개정하기로 하였으며, 이러한 단일법 아래 경찰권에 대한 일체감과 상호 협력체계가 원활히 이루어질 수 있도록 하였다. 둘째, 각 지역적 특색에 맞는 치안시책을 펼칠 수 있도록 시·도지사에게 자치경찰본부장과 자치경찰대장에 대한 임명권을 부여하는 한편, 자치경찰의 정치적 중립성과 공정성을 보장하고 견제와 균형이 이루어질 수 있도록 시·도경찰위원회를 독립된 합의제 행정기관으로 설치하여 시·도경찰위원회의 관리 하에 자치경찰을 운영하게 된다. 셋째, 주민생활과 밀접한 영역의 치안서비스를 제공하는데 역점을 두고 자치경찰에게 생활안전, 여성·청소년, 교통 등 주민밀착형 민생치안 활동과 함께 현장 초동수사권, 생활밀착형 사무 및 자치경찰에 대한 공무집행방해 수사권 등을 부여한다. 넷째, 시·군·구를 관할하는 자치경찰대는 지구대와 파출소를 두어 실질적인 민생치안활동이 이루어질 수 있도록 하고 112 종합상황실에 국가경찰과 자치경찰의 합동근무체계를 갖추며, 현장대응은 국가경찰과 자치경찰의 상호협조를 통하여 신속이 이루어지도록 하고 있다.

당·정·청은 위와 같은 내용을 조속히 입법을 완료하여 2019년 내에 5개 시·도에서 시범 실시²³⁾ 하고, 2020년에는 전국으로 확대 시행 및 안정적인 정착을 위해 2022년까지 단계적으로 자치경찰 사무를 확대해 나가기로 하였다.²⁴⁾

그러나 ‘코로나19’의 확산 등으로 관련 법안이 21대 국회로 넘어갔고, 시범 운영 준비에 법안 통과 후 6개월이 필요한 만큼, 2020년 연내 도입은 사실상 어려운 상황이며, 이로 인해 2021년으로 계획한 제2단계(전국적 실시, 자치경찰 사무 70-80%)와 2022년 자치경찰 사무 100% 도입도 밀릴 수밖에 없게 되었다.

5. ‘경찰법 전부개정법률안’

자치경찰제 도입과 시·도경찰위원회의 법적 근거를 마련하기 위해 2019년 3월 홍익

23) 이와 관련하여 자치경찰제 시범실시 지역을 당초 5곳에서 7곳 이상으로 확대하기로 한다는 보도가 있었으나, 현 단계에서 확정된 바는 없으며 다만 자치단체의 관심과 의견수렴, 준비상황 등을 점검 후 시범실시 지역을 탄력적으로 운영하는 방안을 관계부처와 검토하고 향후 당정청 협의를 통해 확정할 예정이라고 밝혔다. 행정안전부 보도자료, 2019.05.13.; 시범실시 지역 5곳은 서울, 세종, 제주 지역은 확정되었으며 광역시 1곳, 도 단위 1곳으로 선정 검토할 예정이다. 김민수, 자치경찰제 시범실시 지역 10월중 확정. 법률저널, 2019.08.15., <<http://www.lec.co.kr/news/articleView.html?idxno=712049>>, 검색일: 2020.3.13.

24) 조정식, 자치경찰제 도입 당정청협의 결과 보도자료, 더불어민주당 정책위원회, 2019. 참조.

표 의원이 대표 발의하였으며, 현행 경찰법을 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」로 제명을 변경하기 위하여 제안되었다.²⁵⁾

제1장 총칙에서 법의 목적에 자치경찰을 포함하며 국가경찰과 자치경찰을 구분하여 각각의 계급을 분류하고, 기존 경찰의 임무 중 치안정보의 수집·작성 및 배포를 개념의 모호성을 보완하기 위해 공공안녕에 대한 위협의 예방과 대응 관련 정보의 수집·작성 및 배포로 변경하였다.

제2장은 국가경찰로 국가경찰의 조직 및 사무, 국가경찰위원회, 경찰청, 지방경찰, 비상사태 시 특별조치, 치안분야의 과학기술 진흥 등을 규정하고 있다. 개정된 내용으로는 경찰청장은 국가경찰의 수사에 관한 사무에 대해 구체적으로 지휘·감독할 수 없으나, 긴급하고 중요한 사건의 수사에 있어서 통합적으로 현장 대응할 필요가 있다고 판단 되는 경우에는 국가수사본부장을 통해 구체적으로 지휘·감독할 수 있으며, 경찰청을 소속으로 국가수사본부를 두고 국가수사본부장은 치안정감으로 경찰청 외부를 대상으로 모집하여 임용할 수 있도록 하여 임용조건과 자격을 구체적으로 규정하였다. 또한 112 종합상황실을 설치·운영하도록 규정하여 112 종합상황실에는 자치경찰을 파견하여 근무할 수 있도록 하였다.

경찰위원회와 관련하여서는 현행 경찰법의 경찰위원회를 국가경찰위원회로 변경하여 시·도경찰위원회 위원의 추천, 국가경찰과 자치경찰 간 협약체결의 조정, 자치경찰에 대한 지도·감독, 자치경찰에 대한 주요 법령·정책 등에 관한 사항과 비상사태 시의 특별조치에 관한 사항 등을 추가하였다.

제3장은 자치경찰로 시·도경찰위원회, 자치경찰의 조직 및 사무, 자치경찰의 직무수행, 경찰 상호 간의 관계를 규정하고 있다. 먼저 시·도경찰위원회를 합의제 행정기관으로 하여 자치경찰의 사무를 관장하고 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행할 수 있도록 하였다. 시·도경찰위원회 위원은 위원장과 상임위원을 포함한 5명으로 구성하고, 시·도의회의 추천으로 2명, 대법원의 추천으로 1명, 국가경찰위원회의 추천을 거쳐 1명을 임명하되, 1명은 추천 없이 임명하도록 하였으며 위원장과 상임위원의 경우 지방자치단체의 공무원으로 규정하고 있다. 시·도경찰위원회의 소관 사무로는 자치경찰 활동에 관한 목표의 수립 및 평가, 자치경찰의 조직·인사·예산·사무·장비·통신 등 운영지원에 관한 주요 사항과 자치경찰공무원의 임용 등에 관한 결정과 함께 해당 지방경찰청장에 대한 의견 제시하고 국가경찰위원회에 대한 심의·조정 요청과 자치경

25) 경찰법 전부개정법률안(홍익표의원 등 16인), 2019.03.11.

차규칙의 제정 등에 관하여 처리할 수 있다.

조직 및 사무와 관련하여 시·도경찰위원회 관리 하에 자치경찰본부를 두고 자치경찰 본부장 소속으로 시·군·구 자치경찰대를 둘 수 있도록 한다. 지역 내 주민의 생활안전 활동에 관한 사항과 지역 내 교통 활동에 관한 사항, 지역경비에 관한 사무를 수행하고 직무현장에서 발생하는 공무집행방해, 가정폭력, 학교폭력, 성폭력 등에 관한 일부 수사 사무를 처리하되 국가경찰과 자치경찰의 역할분담 및 사무수행방법은 시·도경찰위원회와 지방경찰청장이 협약으로 정하도록 한다. 또한 자치경찰공무원의 원활한 직무 수행을 보장하기 위해 경찰관 직무집행법을 준용하며, 소관 사무를 벗어난 범죄의 경우 적절한 초동조치를 취한 후 국가경찰에 인계하는 등 국가경찰과의 상호협조 및 112 신고출동과 관련된 사항을 규정하고 있다.

제5장에서는 자치경찰에 대한 지원과 감독으로 국가의 지방자치단체로의 사무이관에 따른 재정적 지원 의무를 부여하고 자치경찰공무원의 신분과 처우에 있어 국가경찰공무원과 동등한 수준의 대우를 받도록 한다. 이어 자치경찰사무에 관한 조언·권고, 지도·감독, 시정명령, 직무이행명령과 가사에 관한 사항을 규정하고 있다.

IV. 시·도경찰위원회의 설치 방안

1. 정치적 중립성 보장을 위하여 독립된 합의제 행정기관의 위상 강화

‘경찰법 전부개정법률안’에서는 시·도경찰위원회는 위원장 1명과 상임위원회 1명을 포함하여 5명의 위원으로 구성하며, 시·도의회에서 2명을 추천(여·야 각 1명)하고 대법원 추천으로 1명, 국가경찰위원회에서 1명, 1명은 추천 없이 임명하도록 제안하고 있다.

이러한 위원들의 구성을 살펴볼 때 시·도경찰위원회가 중립적이고 독자적인 직무를 수행할 수 있을지에 대한 의견이 나뉜다. 위원들의 세부 임명절차와 관련하여 위원 5명 중 2명을 국가에서 추천하는 것은 시·도지사의 권한과 재량을 지나치게 제한한다는 의견과 시·도지사가 1명, 여당 및 국가경찰위원회가 각각 1명씩 추천하는 방안은 시·도지사가 국가경찰과 타협할 가능성을 열어두고 있다는 의견 등이 제기되고 있다.

지방자치단체 공무원들을 대상으로 조사한 바에 따르면 위원회를 7명 이상으로 구성

하는 방안을 선호하고 있는 것(93.3%)으로 나타났으며,²⁶⁾ 경찰개혁위원회의 권고 안에 서도 다양성 확대와 민주성 제고를 위하여 위원장 1명과 상임위원 2명을 포함한 9명으로 구성하고 국가인권위원회의 구성 및 임명방법에 준하여 국회와 법원에 추천권을 부여하 는 방식과 함께 시·도경찰위원회를 구성할 때 자치경찰의 정치적 중립성을 확보하고 독립성을 보장하기 위하여 정당 소속이 아닌 지역주민, 시민사회 인사, 치안 관련 분야의 학식과 경험을 갖춘 자 등으로 구성을 하고 위원들의 의무와 심의·의결의 공정성 확보 를 위한 조항을 규정할 것을 요구하고 있다.²⁷⁾ 또한 법원이 1명을 추천하는 방안에서도 자치경찰의 경찰위원회와 같이 순수한 행정기관에 법원이 추천권을 가져야 할 타당한 근거가 있는지에 의문이 들며, 법원은 중앙정부의 역할을 수행한다는 측면에서 지방분 권과 주민참여의 활성화에 적합하지 않다고 할 수 있다.²⁸⁾

따라서 시·도경찰위원회의 위원의 수를 국가경찰위원회의 위원 수와 같이 7명 혹은 경찰개혁위원회의 권고안과 같이 그 이상의 위원 수로 운용하는 방안을 검토해봐야 할 것이다. 실제로 오랜 전통을 갖고 있는 영국의 사례를 살펴보면 규모가 작은 자치경찰 조직임에도 불구하고 우리의 경찰위원회보다 더욱 많은 위원으로 구성되어 있는 것을 볼 수 있다.²⁹⁾ 이러한 경우 시·도지사, 시·도의회, 국가경찰위원회로부터 위원을 추천 받으며, 시·도지사나 시·도의회가 추천하는 위원 수는 최소한 동수가 될 수 있도록 하여 원활한 자치경찰 업무를 수행할 수 있도록 해야 할 것이다. 그러나 자치경찰의 주민자치와 지방분권을 강화하는 관점에서 시·도지사, 시·도의회, 국가경찰위원회로 부터 경찰위원회의 추천이 바람직한지에 대한 사항과 자치경찰에 대한 학식과 덕망이 있는 자를 주민자치회에서 추천하는 방안도 검토가 필요하다.

2. 자치경찰을 관리·감독할 권한 부여

현행 경찰위원회의 경우 경찰법 제5조 및 제9조에 의하여 설립되고 경찰행정에 관한

26) 자치경찰제의 분권화와 민주성을 확보하기 위해 지역주민들이 지방행정에 참여할 수 있도록 구성위원 수를 다수 확보하는 것을 선호하는 것으로 판단하고 있다.; 이승철, “문재인 정부의 시·도경찰위원회에 관한 고찰: 주민참여를 중심으로”, 2019년도 한국지방정부학회 춘계학술대회 발표논문집, 2019, 460-461쪽.

27) 경찰개혁위원회, 광역단위 자치경찰제 권고안 발표, 경찰청, 2017. 참조.

28) 진경호, “자치경찰제 특별위원회안 발표 및 정책토론회-토론문”, 자치분권위원회, 2018, 82쪽; 이승철, 앞의 논문, 463쪽.

29) 영국의 자치경찰위원회는 관할구역 내의 각 지자체에서 파견된 1명의 선출직 대표 및 2명의 독립위원을 포함하여 최대 20명으로 구성되어 있다.

사항들을 심의·의결할 수 있는 권한이 부여되어 있다. 따라서 법적 지위를 살펴보면 관리·감독기관으로서 의사를 결정하고 이를 대외적으로 의사표시하는 권한을 가지고 있어야 할 것이나, 실질적으로는 경찰법에서 이를 규정하지 않아 단순히 합의제 기관으로 보고 수동적인 입장에서 업무를 수행하는 내용상 자문기관에 불과하다는 문제점을 가지고 있다. 즉, 경찰법 제5조에서 말하는 위원회는 정부조직법 제5조³⁰⁾에서 규정하고 있는 의사결정권을 가지고 독립하여 업무를 수행하는 행정위원회·합의제 행정기관으로서 의결에 대하여 행정청을 기속할 수 있어야 하나, 경찰위원회의 경우는 심의·의결에 대하여 경찰청장의 구속하는 법적 효력이 없기에 자문기관의 성격만을 가지고 있는 것으로 해석되는 것이다.³¹⁾

이러한 문제점을 해결하기 위하여 ‘경찰법 전부개정법률안’에서는 시·도경찰위원회는 관리·감독기관으로서 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행하도록 규정하는 방안을 제시³²⁾하고 있다. ‘경찰법 전부개정법률안’에서 제시된 시·도경찰위원회는 현행 경찰위원회보다 강화된 권한이 부여된다고 볼 수 있으나, 우리나라의 합의제 행정기관이 일정한 역할을 하는 것이 사실이고 심의·의결 사안과 감찰·징계요구, 개선권고 등의 권한행사 후, 이를 불이행하였을 경우에 대한 대응 및 제재방안이 마련되어 있지 않아 그 실효성이 의문스럽다.³³⁾

이에 대하여 지방행정과 자치경찰 간의 연계성이 저하되고 시·도지사의 자치행정에 대한 자율성과 책임성이 약화될 우려가 있어 심의·의결기관으로 설치해야 한다는 의견이 있다. 그러나 경찰권의 행사는 사회공공의 안녕과 질서를 유지하기 위해 국민에게 명령·강제 등을 행하는 권력적·침익적 작용으로 국민의 기본권을 침해할 가능성이 크고, 단계적으로 인력을 전환한다고 하나 자치경찰이 국내 경찰인력의 약 40%에 이른다는 점 등을 고려하여 직무상 관리·감독기관으로 설치할 필요성이 높다고 판단³⁴⁾된다.

30) 정부조직법 제5조(합의제행정기관의 설치) 행정기관에는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법률로 정하는 바에 따라 행정위원회 등 합의제행정기관을 둘 수 있다.

31) 김원중, “경찰위원회의 법적 개선 방안”, 토지공법연구 제59집, 한국토지공법학회, 2012, 315-316쪽.

32) 이와 더불어 국가경찰위원회의 경우도 시·도경찰위원회와 마찬가지로 경찰법 전부개정법률안에서 합의제 행정기관임을 명시하고 현행 경찰위원회의 운영 등에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있는 경찰위원회규정도 새로이 개정할 것이 요구된다.

33) 장교식, “지방분권과 광역단위 자치경찰제 도입에 관한 법적 검토”, 토지공법연구 제85집, 한국토지공법학회, 2019, 329쪽.

34) 이에 대하여 자치경찰의 최종책임자는 지자제장임에도 불구하고 책임이나 영향력이 없다는 것은 문제이며,

물론 경찰법 전부개정안의 시·도경찰위원회는 기존의 경찰위원회보다 기능이 강화되었다고 할 수 있으나 조금 더 구체적이고 현실적인 방안이 설계될 필요가 있을 것이다. 이를 위하여 첫째, 자치경찰에 대한 조례·규칙과 주요 정책 및 업무계획 등에 대하여 개선 및 시정요구를 할 수 있도록 권한을 확대하고 구체화해야 할 것이며, 둘째, 이러한 시·도경찰위원회의 심의·의결사항이 이행되지 않았을 경우에 대한 대응 방안을 명시할 필요가 있다. 셋째, 자치경찰 내부에 대한 인사·감사·감찰을 비롯하여 수사 등 자치경찰권 전방에 대한 통제 권한을 부여하여 관리·감독에 대한 권한을 강화해야 할 것이다. 넷째, 정기회의의 경우 개정안과 같이 월 1회로 진행될 경우 급속히 변화하는 사회현상에 적극적으로 대응할 수 없다는 한계를 가지므로, 최소 한 달에 2회 이상 또는 주 1회 이상으로 개최하는 것이 효율적일 것이다.

시·도경찰위원회의 심의·의결, 시정요구권 등이 구속력을 가졌을 때 시·도경찰위원회의 위상과 활동이 실질화될 수 있는 만큼 법적 이행담보 장치의 마련이 필요할 것이며,³⁵⁾ 나아가 경찰의 지위와 역할강화에 대응하는 실질적인 통제기구로서의 지위를 가질 때 다양한 지역주민의 의사가 반영되며 직무상의 독립성이 확보되어 자치경찰의 민주적 운영이 가능할 것이다.

3. 시·도지사와 견제 및 균형이 이루어질 수 있도록 설계

현행 자치경찰제 도입 방안에 따르자면 자치경찰제의 성공 여부는 시·도경찰위원회가 광역자치단체장과 의회 및 지역의 특정 세력 등의 영향에서 정치적 중립성과 민주성을 확보하는가에 달려있다고 할 수 있다.

그러나 ‘경찰법 전부개정법률안’을 살펴보면 경찰위원회가 이러한 실질적인 역할을 할 수 있을지 의문이 든다. 예컨대, 국가경찰위원회와 관련하여 심의·의결 사항으로 현행 제주특별자치도의 자치경찰 관련 사항이 자치경찰 도입에 따라 시·도경찰위원회로 변경되고 비상사태 시 자치경찰에 대한 지휘·명령에 대하여 부분적으로만 확장되었

따라서 자치경찰본부장을 시·도지사의 직접적 관리 하에 두도록 하고, 자치경찰위원회는 시·도지사에게 대한 견제 기능을 수행하게 하는 대안이 있다.; 이와 비슷한 의견으로는 “경찰위원회는 여러 다른 전문가들의 평가를 종합하면 실패한 제도이고, 이를 어느 정도 고쳐서 활용하는 것이 가능할지 의문이 들고, 경찰청을 경찰위원회 산하로 둔다는 것도 경찰청 수뇌부를 경찰위원회라고 칭하는 결과가 되지 않을지 우려와 함께 실행조직으로서 경찰청에 대한 적절한 관리, 감독이 필요하다고 한다면 경찰위원회 외에 다른 조직으로 이를 대체할 수 없는 것이지”라는 의견이 있다.

35) 박병욱, “경찰개혁위원회의 성과와 과제”, 민주법학 제68권, 민주주의법학연구회, 2018, 303-304쪽.

을 뿐 기존의 경찰위원회와 다른 점은 찾아보기 힘들다. 시·도경찰위원회의 경우도 마찬가지로 합의제 행정기관으로 독립적인 업무를 수행한다고 하고 있으나, 단순히 위원회의 구성, 소관사무를 보게 되면 현행 제주특별자치도 자치경찰에서 운영하고 있는 치안행정위원회³⁶⁾와 크게 다를 바 없다. 또한 시·도경찰위원회의 정기회의의 경우 현행 경찰위원회에서도 심의·의결 기능을 활성화하기 위하여 매월 2회 정기회의를 개최하도록 개정하는 데에 반면, 전부개정법률안은 오히려 매월 1회 개최하도록 규정되어 있는 점은 오히려 기능의 역행으로 볼 수 있다.

즉, 자치경찰의 중립성과 민주성을 확보하기 위하여 시·도경찰위원회를 설치하도록 규정하고 있지만, 현행 경찰위원회와 같이 형식상의 위원회로 전락할 가능성이 보이는 만큼, 독립된 합의제 행정기관으로서 그 실효성을 확보하고³⁷⁾ 위원회의 구성 등을 통하여 중립성을 갖출 수 있도록 전제되어야 할 것이다.³⁸⁾

결국 자치경찰의 시·도경찰위원회는 광역자치단체장과 의회 및 지역의 특정 세력 등의 영향에서 정치적 중립성과 민주성을 확보하기 위해 이를 견제 및 균형이 이루어질 수 있도록 설계되어야 한다.

V. 결론

국내 경찰은 세계적인 수준 높은 치안에도 불구하고 국민들로부터의 생활밀착형 치안서비스에 있어서의 신뢰도는 낮게 평가되고 있다. 이는 과거 경찰이 정치적 도구로서의 면모를 보여주었기 때문으로 정치적 중립성과 민주성을 회복하기 위한 제도적 장치로 경찰위원회를 설치하게 되었다. 나아가 현 정부에서는 경찰개혁 및 권력기관의 민주적 개혁을 국정과제 일부로 ‘중앙집권적 경찰권의 민주적 제도화 및 정치적 중립성 확보’, ‘주민 밀착형 치안활동력의 증진’을 정책방향으로 치안력 약화 및 치안 불균형

36) 제주자치도와 국가경찰의 치안행정 업무협조를 위하여 도지사 소속으로 치안행정위원회를 두고 있으며, 국가경찰과의 협약체결, 자치경찰 활동의 목표 설정 및 평가에 관한 사항, 자치경찰의 운영 지원에 관한 사항 등을 심의·의결한다.

37) 행정안전부는 경찰위원회가 독자적인 사무가 없고 별도의 사무국이 없다는 등의 이유로 자문위원회로 해석하고 있다.

38) 최종술, “정부의 자치경찰제 도입방안의 개선방안과 과제”, 한국경찰학회보 제21권 제2호, 한국경찰학회, 2019, 211-212쪽.

방지, 재정투입 최소화, 제도 도입에 따른 치안혼란 최소화 등을 기본반향으로 한 광역단위 자치경찰제를 도입하고자 하여, 자치경찰의 정치적 중립성과 민주성을 보장하기 위해 독립된 합의제 행정기관으로서 시·도경찰위원회를 설치하고 이러한 시·도경찰위원회의 관리 하에서 자치경찰이 운영되도록 하여 견제와 균형을 도모하고자 하고 있다.

그러나 지금까지 28년간 시행되고 있는 경찰위원회를 살펴보면 합의제 행정기관으로 설치되어 있음에도 불구하고 구성과 업무범위, 권한행사의 실효성 등에서 취지에 맞는 역할을 수행하지 못한다는 비판이 제기되고 있어, 자치경찰제와 함께 도입될 시·도경찰위원회가 과연 그 목적을 달성할 수 있을지 의구심이 들게 된다.

현행 ‘대통령소속 자치분권위원회·자치경찰제 특별위원회의 광역단위 자치경찰제 확정 안’과 ‘경찰법 전부개정법률안’에서는 독립된 합의제 행정기관으로 시·도경찰위원회의 권한을 한층 강화하여 자치경찰 활동에 관한 목표 수립 및 평가, 자치경찰 조직·인사·예산·사무·장비 등의 주요 정책과 업무 발전에 관한 심의·의결권 등을 수행하도록 하고 있다. 하지만 시·도경찰위원회의 권한을 좀 더 구체적이고 실질적으로 운영하기 위한 방안으로 심의·의결의 범위를 확대하고 이를 이행하지 않았을 경우에 대한 대응 방안을 명시해야 하며, 자치경찰의 전방에 대한 통제 권한을 부여하는 등 실효성을 확보할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 시·도경찰위원회의 구성에 있어 위원의 수를 7명 이상으로 확대하고 지역주민과 시민사회 인사 등이 임명될 수 있도록 하여 민주성과 중립성을 확보하면서, 현 정부가 구상하는 지방분권과 주민참여의 활성화에 기여하는 방안도 생각해 봐야 할 것이다.

물론 지금의 자치경찰제 안은 그동안 논의되었던 자치경찰의 내용을 모두 담고 있는 것은 아니며 기본적인 틀을 도입한 것에 불과하다. 향후 ‘경찰법 전부개정법률안’이 통과되고 시범운영 지역 선정 등 자치경찰제 도입에 탄력이 붙는다면, 자치경찰제 도입의 성공여부 기준이 되는 시·도경찰위원회가 독립된 합의제 행정기관으로서의 기능이 담보될 수 있도록 그에 상응하는 권한과 조직이 주어져야 할 것이며, 이를 토대로 자치경찰제가 정착될 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 학술지

- 고명석, “해양경찰법 제정 필요성과 주요 쟁점”, 한국해양경찰학회보 제9권 제2호, 한국해양경찰학회, 2019, 1-28쪽.
- 고현환, “자치경찰제도의 도입 단위와 모형정립에 관한 논의”, 토지공법연구 제87집, 한국토지공법학회, 2019, 503-524쪽.
- 곽영길, “자치경찰제 도입모델에 관한 검토-문재인 정부 하에서의 논의를 중심으로”, 치안정책연구 제32권 제1호, 치안정책연구소, 2018, 7-42쪽.
- 김용태/유근환, “자치분권 강화를 위한 자치경찰제 발전방향에 관한 연구”, 사회융합연구 제4권 제1호, 대구과학대학교 국방안보연구소, 2020, 81-90쪽.
- 김원중, “경찰위원회의 법적 개선 방안”, 토지공법연구 제59집, 한국토지공법학회, 2012, 311-336쪽.
- 박노섭/안정민, “경찰위원회의 지위 및 역할 재정립 방안”, 경찰법연구 제15권 제2호, 한국경찰법학회, 2017, 3-20쪽.
- 박병욱, “경찰개혁위원회의 성과와 과제”, 민주법학 제68권, 민주주의법학연구회, 2018, 293-346쪽.
- 신현기, “문재인 정부 자치경찰제 도입방향 및 향후 전망”, 자치경찰연구 제11권 제1호, 한국자치경찰학회, 2018, 3-24쪽.
- 이상원, “한국의 경찰위원회제도 현황분석과 개선방안”, 한국경찰학회보 제42권, 한국경찰학회, 2013, 173-199쪽.
- 이진홍, “자치경찰제도 도입의 재고 방안”, 입법정책 제5권 제1호, 한국입법정책학회, 2011, 225-255쪽.
- 장교식, “지방분권과 광역단위 자치경찰제 도입에 관한 법적 검토”, 토지공법연구 제85집, 한국토지공법학회, 2019, 313-333쪽.
- 최종술, “정부의 자치경찰제 도입방안의 개선방안과 과제”, 한국경찰학회보 제21권 제2호, 한국경찰학회, 2019, 199-222쪽.
- 황문규, “광역단위 자치경찰제의 기대역할과 한계 및 과제”, 한국공안행정학회보 제28권 제2호, 한국공안행정학회, 2019, 297-328쪽.

2. 기타자료

- 경찰개혁위원회, 경찰위원회 실질화 권고안 발표, 경찰청, 2017.
- 경찰개혁위원회, 광역단위 자치경찰제 권고안 발표, 경찰청, 2017.
- 대통령소속 자치분권위원회, 2019년 자치분권 시행계획(전문), 2019.
- 양홍석, “경찰 견제·감독 기구로서의 경찰위원회 발전 방향: 경찰권의 바람직한 통제방안 토론문”, 국회의원 표창원·국제엠네스티 한국지부, 2017.
- 윤태웅, “자치경찰제 특별위원회안 발표 및 정책토론회-토론문”, 자치분권위원회, 2018.
- 이승철, “문재인 정부의 시·도경찰위원회에 관한 고찰: 주민참여를 중심으로”, 2019년도 한국지방정부학회 춘계학술대회 발표논문집, 2019.
- 자치분권위원회, 자치경찰제 특별위원회안 발표 및 정책토론회, 자치분권위원회, 2018.
- 조정식, 자치경찰제 도입 당청청협의 결과 보도자료, 더불어민주당 정책위원회, 2019.
- 진경호, “자치경찰제 특별위원회안 발표 및 정책토론회-토론문”, 자치분권위원회, 2018.
- 진교훈, “현 경찰위원회 개혁과 관련한 경찰청 입장: 경찰권의 바람직한 통제방안 토론문”, 국회의원 표창원·국제엠네스티 한국지부, 2017.
- 한국정책학회, 서울시 특별사법경찰 10년, 자치경찰제로의 전환을 위한 발전연구, 서울특별시, 2017.
- 대한민국 정책브리핑, ‘정책위키 자치경찰제’, 2020.03.02., <<http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148865005>>, 검색일: 2020.4.5.
- 김민수, 자치경찰제 시범실시 지역 10월중 확정, 법률저널, 2019.08.15., <<http://www.lec.co.kr/news/articleView.html?idxno=712049>>, 검색일: 2020.1.13.

[Abstract]

**A Study on the Metropolitan Autonomous Police
System Metropolitan / Province Police
Committee According to the Comprehensive
Plan for Autonomous Decentralization**

Lee, Seung-Hu*

Lee, Jin-Hong**

Although the security status by the Korean police is regarded as very excellent, many problems have been pointed out in the public security service of the people due to the lack of manpower and heavy work, so a self-governing police system to supplement this was conducted in Jeju Special Self-Governing Province in 2006. For the next 14 years, self-government police have made successful evaluations on their own, but have given the task of requiring autonomy, manpower, and office allocation.

Therefore, in 2018, the government announced the 2019 autonomous decentralization plan based on the Planning for the introduction of wide-area autonomous police by the Presidential Committee on Autonomous Decentralization and the Special Committee on Autonomous Police System, and Democratic institutionalization of centralized police power and securing political neutrality, In the basic direction of 'improvement of people's close-up security activities,' a wide-area self-governing police system was introduced and it was decided to be put under the supervision of the metropolitan and provincial police committees to effectively operate it.

To this end, based on the status and evaluation of the current police committee, the plan for the establishment of the metropolitan and provincial police committees of the autonomous police system was reviewed. First, the government strengthened the status of an independent

* Lecturer, Liberal Arts Education Center, Shinhan University

** Assistant Professor, Department of Police Science, College of Humanities and Social Sciences, Konkuk University
Glocal Campus

consensus system to guarantee political neutrality, second, empowered to manage and supervise autonomous police, and third, proposed a design to check and balance with the governors of the city and metropolitan areas. Through this, it is necessary to ensure that the function as an independent administrative institution is secured so that the successful autonomous police system can be established by establishing the right authority and organization.

[Key Words] Autonomous Decentralization, Autonomous Police, Wide-area Unit, Police Committee, Political Neutrality