

KIPA ISSUE PAPER

자치경찰제도 확립을 위한 자치경찰위원회 전문성 강화 방안

우하린 부연구위원(행정안전연구실)
권오성 선임연구위원(행정안전연구실)

1. 자치경찰제 현황
2. 자치경찰위원회 구성과 역할
3. 자치경찰위원회 전문성 강화를 위한 제언

지역 주민의 치안서비스 요구에 효과적으로 대응하기 위해 자치경찰제도가 전국적으로 시행되고 있으며, 지역맞춤형 치안서비스 개발·제공을 위해 합의제 행정기관인 자치경찰위원회가 신설되었다. 전국 18개 시·도자치경찰위원회 위원 구성과 업무를 검토한 결과, 경찰법에서 명시하고 있는 구성과 자격요건을 갖추지 못한 경우가 많은 것으로 조사되었다. 자치경찰제도의 성공적인 운영을 위해서는 자치경찰위원회 위원 구성의 다양성 확보, 자치경찰사무 및 지역 특성에 대한 전문성을 갖춘 위원의 위촉과 시민참여가 필요하며, 본 이슈페이퍼는 이를 위한 법령 개정을 제언한다.

* 본 이슈페이퍼는 2022년도 한국행정연구원 기본과제 "자치경찰제 시행에 따른 지역안전 거버넌스의 실태분석 및 개선방안"의 일부 내용을 재구성하여 작성하였음.



1 자치경찰제 현황

■ **자치경찰제의 전국적 시행(2021.7.1.)으로 국가경찰사무와 자치경찰사무가 분리되었으며** (「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률(경찰법)」 제4조), **자치경찰의 지휘·감독과 자치경찰사무를 기획·관리하는 자치경찰위원회가 신설됨**

- 자치경찰제는 “지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역 특성에 적합한 치안 서비스를 제공”하기 위한 목적으로 도입되었으며, 자치경찰위원회는 시·도지사 소속의 유일한 자치경찰조직으로서 지역 맞춤형 치안서비스를 기획·집행하는 역할을 담당함
 - 동법은 자치경찰사무를 “관할 지역의 생활안전·교통·경비·수사 등에 관한 사무”라고 정의하고 있으며, 구체적으로 지역 내 주민의 생활안전 활동에 관한 사무, 지역 내 교통활동에 관한 사무, 지역 내 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전 관리, 소년범죄, 아동학대 범죄, 교통 관련 범죄 등과 관련한 수사사무로 규정하고 있음
 - 전국 17개 시·도에 자치경찰위원회가 설치되었으며, 경기도의 경우 경기북부와 경기남부로 분할설치되어 총 18개 시·도자치경찰위원회가 운영 중임
 - 각 시·도자치경찰위원회는 지역의 인구학적·지리적·경제적 특성을 반영한 시책을 개발함으로써 지역맞춤형 치안 서비스를 제공하고 있으며 지역주민의 만족도 제고를 위해 노력하고 있음
 - 예를 들어, 경기도북부자치경찰위원회는 경기북부 도민을 대상으로 가장 시급히 근절해야 할 범죄유형에 대해 설문조사를 실시하였으며, 그 결과를 바탕으로 ‘위기아동 원스톱 보호체계’ 구축을 제1호 시책으로 선정하였음. 반려견과 함께 산책하면서 지역 내 방범활동을 수행하는 서울시자치경찰위원회의 ‘서울 반려견 순찰대’ 시책은 지역 주민의 높은 만족도를 얻은 사업으로 선정되는 등 자치경찰제의 목적에 부합하는 지역맞춤형 시책개발을 활발하게 수행하고 있음

■ **자치경찰제위원회는 ‘합의제 행정기관’으로서 그 권한에 속하는 임무를 ‘독립적으로 수행’함**(「경찰법」 제18조)

- 일반적으로 합의제 행정기관은 심의 및 정책결정과 집행 등의 행정권을 행사할 수 있고 정책이나 시책 관련 조사·연구를 독립적으로 수행함(박석희·정진우, 2004)
 - 자치경찰위원회는 관할 지역의 생활안전·교통·경비·수사 등에 대한 시책 수립·시행과 자치경찰사무 담당 공무원 인사 및 제도 개선을 독립적으로 수행하며, 이를 위해 정례회의를 개최하고 있으나 회의 내용은 주로 자치경찰사무 담당 공무원의 인사와 행정사항에 대한 의결에 그치고 있는 상황임
 - 자치경찰위원회 위원장과 사무국장을 제외한 일반 위원들은 비상임직이므로 정책 관련 조사·연구를 바탕으로 한

시책개발이나 정책결정을 원활하게 수행하기가 어려운 상황임. 따라서 지역수요맞춤 치안서비스 개발을 위한 아이디어 발굴, 현안 논의 등을 위한 상시적 소통 기회 마련이 필요함

- 자치경찰위원회는 지역안전과 관련된 정책 결정권을 갖고 있지만 결정된 시책의 효과적인 집행을 위해서는 자치경찰 위원회 소속 자치경찰과 지역 공무원, 국가경찰, 지역주민과의 협력이 필요함
- 자치경찰사무는 지역주민의 안전에 직접적으로 연관되는 사무임에도 불구하고 지방행정사무에 포함되어 있지 않아 공동해결과제에 대한 이해도가 낮은 편임. 그 결과, 지방행정과 치안행정의 연계 수행 시 행정공무원과 자치경찰 간 소통이 소극적으로 이루어지고 실무협의회를 통해 문제를 해결하려는 노력이 다소 부족함(대한민국시도지사협의회, 2022)
 - 「지방자치법」 제13조는 지방자치단체의 사무의 예시를 아래와 같이 규정하고 있으며 자치경찰사무는 포함하고 있지 않음. 더욱이 자치경찰사무와 지방자치사무의 연계나 협조에 대해서도 명시하고 있지 않음
 - 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리, 주민의 복지증진, 농림·수산·상공업 등 산업 진흥, 지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설의 설치·관리, 교육·체육·문화·예술의 진흥, 지역민방위 및 지방소방, 국제교류 및 협력 등
 - 자치경찰사무인 여성·청소년 안전, 교통안전 사무의 처리 시 수사와 관련된 경우가 많아 국가경찰과 자치경찰 간 업무 협조가 필요함
 - 예를 들어, 학교폭력 문제의 경우 여성·청소년 안전을 담당하고 있는 자치경찰사무에 해당하지만 학교, 교육청, 의료기관, 상담 및 복지지원센터 등과 유기적으로 협업할 때 문제해결과 범죄예방이 효과적으로 이루어질 수 있음
 - 생활안전 사무의 경우, 치안행정과 지방행정의 연계가 가장 필요한 부분이며 학대예방경찰관(APO), 범죄예방 경찰관(CPO)과 일반행정 공무원 간 서로의 업무 방식에 대한 이해를 바탕으로 협업을 수행해야함
 - 따라서 자치경찰위원회는 지역치안 시책의 효과성 제고를 위해 지역안전 수준에 대한 조사와 연구를 전문적으로 수행하고, 지역안전 거버넌스 참여자와의 유기적 연계를 통해 공동 대응함으로써 자치경찰제도의 의의를 달성할 필요가 있음



2 자치경찰위원회 구성과 역할

■ 「경찰법」에서는 자치경찰사무의 전문적이고 효과적인 집행을 위해 자치경찰위원회의 구성과 자격요건에 대해 명시하였으나 실제 이 요건을 충족하는 시·도자치경찰위원회는 일부에 그치고 있음

- 자치경찰위원회는 상임인 위원장 및 위원 1명과 비상임위원 5명 등 총 7명의 위원으로 구성되며, 인권 전문가 1인 포함과 성별 균형을 이루도록 명시하고 있음(「경찰법」 제19조)
 - 동법에서는 “위원은 특정 성(性)이 10분의 6을 초과하지 아니하도록 노력하여야 함”, “위원 중 1명은 인권문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 사람이 임명될 수 있도록 노력하여야 함”을 명시하고 있음
 - 전국 시·도자치경찰위원회의 위원 구성을 검토한 결과, 여성 위원은 전체 위원의 21.1%에 지나지 않았으며, 일부 시·도자치경찰위원회의 경우 여성 위원의 임명이 이루어지지 않은 곳도 있는데 반해 여성 위원이 3명에 이르는 곳도 있는 등 위원구성 시 성별 균형이 잘 이루어지지 않고 있음
 - 시·도자치경찰위원회 내 여성 위원의 수를 적극적으로 확보해야 하며, 특히 여성·청소년 안전과 관련된 시책의 경우 다양한 의견 청취를 위해 성별 균형을 이루도록 노력해야 할 필요가 있음
 - 비상임위원의 출신 현황을 검토한 결과, 교수 출신과 전 경찰·공무원 출신이 대부분을 차지하고 있는데 반해 지역주민을 대표하는 시민단체나 언론인의 비율은 적은 것으로 조사됨. 따라서 시·도자치경찰위원회의 지역사회 대표성 증진을 위해 위원 구성의 다양성을 확보해야 할 필요가 있음
 - 외부 전문가의 참여는 기존 위원회가 갖고 있지 않은 전문지식과 새로운 시각을 제공할 수 있기 때문에 위원 구성의 다양성은 위원회 운영의 효과성과 직접적인 관련이 있음(Karty, 2005: 428). 그러므로 자치경찰위원회의 전문성 강화를 위해서는 위원 구성의 다양성을 확보해야 함

표 1 연도별 시·도자치경찰위원회 위원 출신 현황 (2021~2022년)

출신 년도	합계	교수	법조인	(前)경찰	(前)공무원	시민단체	언론인	기업인	비고
2021	126	42 (33.3%)	28 (22.2%)	29 (23.0%)	17 (13.5%)	8 (6.3%)	2 (1.6%)	0 (0.0%)	여성 25 (19.8%) 인권 27 (21.4%)
2022	123	36 (29.3%)	27 (22.0%)	29 (23.6%)	16 (13.0%)	8 (6.5%)	6 (4.9%)	1 (0.8%)	여성 26 (21.1%) 인권 18 (14.6%)

출처: 저자작성

■ 시·도자치경찰위원회 위원은 시·도의회, 시·도교육감, 국가경찰위원회, 시·도자치경찰위원회 위원추천위원회 등으로부터 추천을 받아 임명하도록 되어 있으나 위원 구성에 있어 시·도지사의 실질적인 영향력이 매우 큰 구조임

● 시·도의회가 추천하는 2명, 국가경찰위원회가 추천하는 1명, 해당 시·도 교육감이 추천하는 1명, 시·도자치경찰위원회 위원추천위원회가 추천하는 2명, 시·도지사가 지명하는 1명 등이며, 시·도지사가 임명함(「경찰법」 제20조)

- 시·도지사 소속인 시·도자치경찰위원회 위원추천위원회에 부여된 위원 2인에 대한 추천권까지 고려하면 사실상 자치경찰위원회 7명 중 5명이 시·도지사의 영향력을 받게 될 가능성이 있으며, 선출직인 시·도지사와 시·도의회가 동일한 정당 출신일 경우 정치적 편향성이 나타날 우려가 있음. 이에 특정 정치적 가치가 자치경찰사무 수행에 개입될 가능성이 있음
- 「경찰법」 제20조에서는 위원의 정치적 중립 의무를 명시하고 있으나, 자치경찰위원회 위원 임명권은 시·도지사에게 있어 정치적 중립성을 확보하기는 실질적으로 어려운 상황
 - 제주자치경찰위원회의 경우, 제주자치경찰단장은 자치단체 소속 공무원으로 도지사가 인사권자로서 임명권을 행사하고, 도지사의 지휘 감독을 받는 구조임. 그러나 자치경찰단장의 권한에 대한 규정이 마련되지 않아 자치단체장으로부터 정치적 중립을 지키지 못하고 ‘자치단체장의 보조기관화’ 되었다는 비판이 있음(한민경·박원규, 2018: 276)
 - 자치경찰제도의 목적은 지역 내 안전문제의 자체적 해결과 지역주민의 생명·신체 및 재산의 보호, 질서유지에 있으므로 정치적 편향성은 배제하고 시·도자치경찰위원회의 전문성과 대표성이 최우선되어 운영될 필요가 있음
- 따라서 자치경찰위원회 위원 추천방식의 변화를 통해 정치적 중립성을 확보할 수 있는 제도 마련이 필요하며, 위원 구성 시 대표성 확보를 통해 지역주민의 안전을 위한 시책발굴과 지역주민에 대한 대응성을 향상할 필요가 있음



3 자치경찰위원회 전문성 강화 방안

■ 자치경찰제도의 확립을 위해서는 전문성을 지닌 전문가(분야전문가, 지역사회전문가)를 자치경찰위원회 위원으로 포함해야 할 필요가 있음

- 생활안전, 여성·청소년 안전, 교통안전 등 자치경찰사무에 대한 전문성이 있는 분야전문가가 필요하며, 각 분야의 현안을 치안서비스 발굴과 연계시킬 수 있는 적극성을 지닌 위원으로 자치경찰위원회를 구성해야 할 필요가 있음
 - 현재 「경찰법」 제19조에 따라 생활안전 및 여성·청소년 안전 관련 인권 전문가를 시·도자치경찰위원회 위원에 포함하도록 되어있는데, 이를 확장시켜 생활안전 전문가, 교통안전 전문가도 포함될 수 있도록 위원 구성 시 고려할 필요가 있음
 - 시·도자치경찰위원회 위원은 각 분야에 대한 전문성뿐 아니라 자치경찰제도의 의의와 역할에 대한 높은 이해도를 갖추고 자치경찰사무와 지역행정이 연계될 수 있도록 해야함
 - 분야별 전문가로 구성된 시·도자치경찰위원회는 지역특성을 반영한 치안서비스 개발이 가능하고 일반 공무원 및 지역 사회와 협업을 통해 시책의 실효성을 제고할 수 있음
- 지역 내 인구특성, 교육, 경제 등 지역사회 전문가를 포함할 필요가 있음
 - 「경찰법」 제20조(시·도자치경찰위원회 위원의 임명 및 결격사유) 제2항에서 시·도자치경찰위원회 위원의 자격으로서 “그 밖에 관할 지역주민 중에서 지방자치행정 또는 경찰행정 등의 분야에 경험이 풍부하고 학식과 덕망을 갖춘 사람”을 명시하고 있는데, 이를 제19조(시·도자치경찰위원회의 구성)로 포함하여 시·도자치경찰위원회 구성에 반드시 ‘지역 전문가’ 혹은 ‘지역주민의 대표성을 갖춘 자’를 포함하도록 하는 방안을 제안함
 - 제19조제4항 “④위원 중 1명은 지역 내 전문가 혹은 지역 내에서 활동하는 사람이 임명될 수 있도록 노력하여야 한다”의 항목 신설을 제안
 - 지역사회 전문가를 시·도자치경찰위원회 위원으로 포함함으로써 지역의 인구·환경·경제적 특성을 반영한 지역고유의 치안서비스 개발이 가능하고, 시기별·지역별 치안수요의 변화에 민감하게 대응이 가능할 것으로 예상됨
- 자치경찰위원회의 정치적 중립을 확보하기 위해 자치경찰위원회 위원 추천방식의 개편이 필요함
 - 시·도자치경찰위원회가 정치적 중립성을 확보하지 못하면 자치경찰의 실질적인 업무를 통제·지휘하기보다, 형식적 심의기관으로 전락할 가능성이 있음. 지역주민에 대한 대응성과 자치경찰제도의 효과성 제고를 위해 정치적 중립성 확보를 위한 제도적 장치 마련이 필요함
 - 따라서 시·도의회와 시·도자치경찰위원회 위원추천위원회에서 위원 후보 추천 시 ‘지역주민의 참여를 의무화’하여 지역주민을 대표할 수 있는 전문가가 자치경찰위원회 위원으로 선출될 수 있도록 추천방식 개선을 제안함
 - 현재 시·도자치경찰위원회 위원추천위원회에 부여된 추천인원 2인은 유지하되, 위원 추천이나 추천된 후보에 대한 검증 시 지역주민이 반드시 참여하도록 관련 법령 개정을 제안함

- 「자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영 등에 관한 규정」 제5조(시·도자치경찰위원회 위원추천위원회의 구성)에 따라 시·도자치경찰위원회 위원추천위원회는 위원장 1명을 포함하여 5명의 위원으로 구성해야 하며, 위원 구성은 “시·군·자치구의회의 의장 전부가 참가하는 지역협의체가 추천하는 1명, 시장·군수·자치구의 구청장 전부가 참가하는 지역협의체가 추천하는 1명, 재직 중인 경찰공무원이 아닌 사람 중에서 경찰청장이 추천하는 1명, 시·도경찰청의 소재지를 관할하는 지방법원장이 추천하는 1명, 시·도 본청 소속 기획 담당 실장”을 포함해야 함
 - 이에 영 제5조제2항에 “6. 시·도 등 지역사회와 지역주민을 대표하는 1명”을 포함하도록 항목을 신설할 것을 제안함
 - 이 경우, 시·도자치경찰위원회 위원추천위원회의 구성 증원을 고려할 필요가 있음
- 이를 통해 시·도자치경찰위원회, 자치단체장, 지역주민 간 연계를 강화하여 주민의 치안수요에 신속하게 대응할 수 있는 체계 구축이 가능할 것으로 예상됨

■ 자치경찰제도의 성공적 운영과 지역주민의 치안수요에 효과적으로 대응하기 위해서는 자치경찰위원회의 대표성과 전문성 강화가 필요하며, 이를 위한 법령 개정(안)을 다음과 같이 제안함

표 2 자치경찰위원회 위원 구성 및 추천방법 관련 법령개정(안)

현행	개정(안)	비고
<p>「경찰법」</p> <p>제19조(시·도자치경찰위원회의 구성)</p> <p>① 시·도자치경찰위원회는 위원장 1명을 포함한 7명의 위원으로 구성하되, 위원장과 1명의 위원은 상임으로 하고, 5명의 위원은 비상임으로 한다.</p> <p>② 위원은 특정 성(性)이 10분의 6을 초과하지 아니하도록 노력하여야 한다.</p> <p>③ 위원 중 1명은 인권문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 사람이 임명될 수 있도록 노력하여야 한다.</p>	<p>제19조(시·도자치경찰위원회의 구성)</p> <p>① 시·도자치경찰위원회는 위원장 1명을 포함한 7명의 위원으로 구성하되, 위원장과 1명의 위원은 상임으로 하고, 5명의 위원은 비상임으로 한다.</p> <p>② 위원은 특정 성(性)이 10분의 6을 초과하지 아니하도록 노력하여야 한다.</p> <p>③ 위원 중 1명은 인권문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 사람이 임명될 수 있도록 노력하여야 한다.</p> <p>④ <u>위원 중 1명은 지역 내 전문가 혹은 지역에서 활동하는 사람이 임명될 수 있도록 노력하여야 한다.</u></p>	<p>지역주민의 대표성을 반영할 수 있는 위원 구성항목(제4항) 신설</p>
<p>「자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영 등에 관한 규정」</p> <p>제5조(시·도자치경찰위원회 위원추천위원회의 구성) ② 추천위원회 위원(이하 “추천위원”이라 한다)은 시·도지사가 다음 각 호에 해당하는 사람을 임명하거나 위촉하며, 추천위원회 위원장은 추천위원 중에서 호선(互選)한다.</p> <p>1. 「지방자치법 시행령」 제103조제1항에 따라 각 시·도별로 두는 시·군·자치구의회의 의장 전부가 참가하는 지역협의체가 추천하는 1명</p> <p>2. 「지방자치법 시행령」 제103조제1항에 따라 각 시·도별로 두는 시장·군수·자치구의 구청장 전부가 참가하는 지역협의체가 추천하는 1명</p> <p>3. 재직 중인 경찰공무원이 아닌 사람 중에서 경찰청장이 추천하는 1명</p> <p>4. 시·도경찰청의 소재지를 관할하는 지방법원장이 추천하는 1명</p> <p>5. 시·도 본청 소속 기획 담당 실장</p>	<p>제5조(시·도자치경찰위원회 위원추천위원회의 구성) ② 추천위원회 위원(이하 “추천위원”이라 한다)은 시·도지사가 다음 각 호에 해당하는 사람을 임명하거나 위촉하며, 추천위원회 위원장은 추천위원 중에서 호선(互選)한다.</p> <p>1. 「지방자치법 시행령」 제103조제1항에 따라 각 시·도별로 두는 시·군·자치구의회의 의장 전부가 참가하는 지역협의체가 추천하는 1명</p> <p>2. 「지방자치법 시행령」 제103조제1항에 따라 각 시·도별로 두는 시장·군수·자치구의 구청장 전부가 참가하는 지역협의체가 추천하는 1명</p> <p>3. 재직 중인 경찰공무원이 아닌 사람 중에서 경찰청장이 추천하는 1명</p> <p>4. 시·도경찰청의 소재지를 관할하는 지방법원장이 추천하는 1명</p> <p>5. 시·도 본청 소속 기획 담당 실장</p> <p>6. <u>시·도 등 지역사회와 지역주민을 대표하는 1명</u></p>	<p>현행 시·도자치경찰위원회 위원 추천 방식을 유지하나, 시·도의회와 시·도자치경찰위원회 위원추천위원회 후보 추천과 후보에 대한 검증 시 지역주민의 대표가 참여하도록 관련 항목(제2항 제6목)신설</p>

참고문헌

- 1 권오성·우하린. (2022). 자치경찰제 시행에 따른 지역안전 거버넌스의 실태분석 및 개선방안. 한국행정연구원.
- 2 대한민국시도지사협의회. (2022). 전국 시도자치경찰위원회의 주요시책 분석과 개선과제. <https://www.gaok.or.kr/gaok/bbs/B0000010/view.do?nttId=14498&menuNo=200090>
- 3 박석희·정진우. (2004). 합의제 행정기관 현황분석과 유형분류에 관한 연구. 행정논총, 42(4): 163-187.
- 4 한민경·박원규. (2018). 자치경찰의 정치적 중립성 확보 방안에 관한 연구. 형사정책연구, 29(3): 271-304.
- 5 Karty, Kevin D. (2005). Membership Balance, Open Meetings, and Effectiveness in Federal Advisory Committees. *American Review of Public Administration*, 35(4): 414-435.



A (우)03367 서울특별시 은평구 진흥로 235 한국행정연구원
T 02.564.2000 F 02.564.2013 H www.kipa.re.kr

- 출처를 밝히지 않고 이 이슈페이퍼를 무단전제 또는 복제하는 것을 금합니다.
- 본 이슈페이퍼의 내용은 연구책임자의 개인적 의견이며, 연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.
- 본 보고서를 '[저작권법] 제24조2(공공저작물의 자유이용)'에 따라 사용하실 경우 한국행정연구원의 동의를 반드시 받아 사용하여 주시기 바랍니다.
- 이 이슈페이퍼를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재하여 주십시오.
우하린·권오성(2023). <자치경찰제도 확립을 위한 자치경찰위원회 전문성 강화 방안>. 한국행정연구원 이슈페이퍼 133호