

지방분권 강화를 위한 자치경찰제도 논의 : 경찰행정의 민주적 통제를 중심으로

The Study on the Autonomous Police System for Strengthening Decentralization

: Focused on the Democratic Control in Police Administration

황 해 동*

Hwang Hae Dong

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의 및 선행연구 검토
- III. 연구설계
- IV. 자치경찰의 민주적 통제에 관한 국회 논의 분석
- V. 자치경찰제 도입의 기본전제와 제도 개선방안
- VI. 결론

본 연구는 2021년 7월 전면 시행된 자치경찰제를 대상으로 경찰행정의 민주적 통제를 둘러싼 국회 입법논의의 전개과정과 쟁점을 재구성하고, 현행 일원화 모델의 구조적 한계를 진단하여 제도개선 방향을 제시하는 데 목적이 있다. 이를 위해 관련 법령과 선행연구를 검토하여 법적 정합성, 자원 정합성, 절차 정합성을 분석기준으로 설정하고, 1948년 5월 31일부터 2026년 8월 3일까지 국회회의록시스템에 수록된 자치경찰 관련 회의록을 검색·재검증하여 확정된 502건을 시기별·통제방식별로 질적 내용분석하였다.

분석 결과, 국회의 논의는 경찰의 정치적 중립과 국가·지방경찰의 기능분화에서 출발하여 지방분권과 지역맞춤형 치안, 확대된 경찰권에 대한 외부책임성, 자치경찰위원회의 실질화, 주민참여 및 사법통제와의 관계로 확장되었다. 그러나 2020년 일원화 모델의 입법과정에서 정책결정 권한과 집행조직·인력·예산·정보가 분리되면서 권한과 책임의 불일치가 발생하였고, 주민참여 역시

* 한국지방행정연구원 부연구위원

논문 접수일: 2026. 8. 10. 심사기간: 2026. 8. 10. ~ 2026. 9. 9. 게재확정일: 2026. 9. 9.

의제설정·예산·집행·이행점검으로 연결되지 못한 것으로 나타났다. 이에 자치경찰위원회의 법정 지휘·감독 및 조정권을 명확히 하고, 독립사무기구 등 실질적 자원을 확보하는 한편, 위원회의 독립성과 다층적 책임성을 조화시키고 주민참여형 치안거버넌스를 제도화할 필요가 있다.

□ 주제어: 자치경찰, 민주적통제, 국민통제, 지방자치, 지방분권

This study aims to reconstruct the development process and key issues of the legislative discussions in the National Assembly concerning the democratic control of police administration under the autonomous police system, which was fully implemented in July 2021, and to diagnose the structural limitations of the current unification model in order to suggest directions for institutional improvement. To this end, we reviewed relevant laws and prior research, establishing legal consistency, resource consistency, and procedural consistency as the analytical criteria, and conducted a qualitative content analysis of the 502 cases identified by searching and re-verification of local police-related meeting minutes recorded in the National Assembly Minutes System from May 31, 1948, to August 3, 2026.

The analysis showed that the National Assembly's discussions expanded from the political neutrality of the police and the functional differentiation of national and local police to decentralization of local authority, regionally tailored public safety, external accountability for expanded police authority, the realization of autonomous police commissions, and the relationship between resident participation and judicial oversight. However, during the legislative process of the 2020 unification model, the separation of policy-making authority from the execution organization, personnel, budget, and information led to a mismatch between authority and responsibility, and resident participation also failed to translate into agenda-setting, budgeting, execution, and implementation monitoring. Therefore, it is necessary to clarify the Autonomous Police Committee's statutory authority to direct, supervise, and mediate, secure substantial resources such as an independent administrative body, balance the committee's independence with its multi-layered accountability, and institutionalize a resident-participatory policing governance system.

□ Keywords: Autonomous Police, Democratic Control, Public Control, Local Autonomy, Decentralization

I. 서론

자치경찰제도는 2021년 7월 1일부터 시행되어 지방분권 강화의 한 축으로 도입되면서 주목을 받았다. 이후 정부는 범정부 추진체계를 구성하여 국가경찰과 자치경찰을 이원화하는 자치경찰 이원화 모델을 마련하고¹⁾ 이를 위한 시범실시 후 성과분석과 제도개선을 전면 시행하고자 하였다. 또한 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(이하 ‘지방분권균형발전법’)은 자치경찰 실시에 관한 조항이 명시²⁾됨에 따라 제도적 준비가 필요하다. ‘제1차 지방시대 종합계획’에서도 5대 전략과 22개 핵심과제 중 ‘I.자율성 키우는 과감한 지방분권’ 내 ‘4. 지역 맞춤형 자치모델 개발’은 시도 자치경찰이 자치경찰사무를 직접 집행하고, 시·도지사가 지휘·인사권을 행사하는 이원화 모델의 단계적 도입·확산을 제시하고 있다(지방시대위원회, 2023). 이와 같은 정책을 추진하기 위해 기존 제주·세종·강원에 전복을 추가하였고 특별자치시·도 대상으로 자치경찰 이원화 시범실시를 하여 전면 시행을 검토하겠다는 계획을 제시하였다. 추가적으로 ‘2024 지방시대 시행계획’에서도 자치경찰 이원화 시범실시를 위해 추진방안 마련을 위한 현장 소통, 관계기관 협력 및 정책홍보를 강화하겠다는 계획을 밝혔다.³⁾

한편 자치경찰과 관련하여 세부적인 내용을 담고 있는 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」(이하 ‘경찰법’)은 경찰의 목적을 경찰의 민주적인 관리와 운영에 의한 효율적인 임무수행이라는 점을 밝히고 있다. 그럼에도 불구하고 자치경찰제에 대해 주요 쟁점은 사무구분에 의한 이원화 또는 일원화에 집중되어 있으며(김상호, 2024; 신희섭, 2023), 민주적 통제 관련 논의(황문규, 2020; 박병욱, 2020)는 있었으나 구체적 제도화 방안으로 연결되지 못한 한계가 있다.

따라서 본 연구의 목적은 자치경찰제가 실제로 민주적 통제를 실현했는지를 국회회의록만으로 직접 판정하는 데 있지 않다. 국회회의록은 제도 시행 이후의 주민 체감효과나 경찰 신뢰를 측정하는 자료라기보다, 자치경찰의 민주적 통제가 어떠한 입법 논리와 제도적 선택을 통해 구성되었으며 그 과정에서 어떠한 권한·책임·참여 장치가 강화되거나 약화되었는지를 보여주는 1차 자료이다. 이에 본 연구는 첫째, 자치경찰의 민주적 통제를 구성하는 법적·자원적·절차적 조건을 이론적으로 정리하고, 둘째, 국회회의록에 나타난 입법 논의를 시기별·통제

1) 제주, 세종, 강원

2) 현행 「지방분권균형발전법」 제36조(자치경찰제 실시) 제1항은 지방행정과 치안행정의 연계성과 지역특성에 적합한 치안서비스에 기반해 자치경찰제를 실시하도록 명시하고 있다.

3) 2023년 지방시대 종합계획에 관한 연차보고서(2024)에서도 지방시대 종합계획에 따른 자치경찰 관련 성과를 제시하고 있으나, 자치경찰 관련 협의체를 구성하거나 일반적으로 기존 경찰이 수행했던 치안사무 및 단순 간담회에서 사례를 나열하는 데 그치고 있다.

방식별로 재구성하며, 셋째, 그 논의가 현행 일원화 자치경찰제의 구조적 한계와 어떠한 관련을 갖는지를 분석하고, 넷째, 분석결과에 근거하여 법률·조직·재정·주민참여 차원의 제도개선 방안을 제시하고자 한다.

이러한 맥락에서 본 연구의 ‘민주적 통제의 진단’은 정책효과에 대한 실증적 성과평가가 아니라, 민주적 통제를 가능하게 하는 제도적 조건이 입법 논의에서 어떻게 제시되고 법률·조직 설계에 어느 정도 반영되었는지를 분석하는 제도 진단의 의미로 사용한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 자치경찰의 개념 및 목적

자치경찰의 개념에 대해 여러 가지 입장이 있으나 지역주민의 의사에 기하여 치안임무를 자주적으로 수행하는 제도(최우용, 2005)로서 사무적으로 접근하고 있다. 그러나 지방분권의 이념에 따라 설명하는 개념에서는 지방자치단체에 경찰권을 부여하고, 경찰의 설치·유지·운영에 관한 책임을 지방자치단체가 담당하는 제도(박현정, 2019; 안영진, 2014; 조민상, 2024)로 정의된다. 덧붙여 공공의 안전과 질서를 유지하기 위해서 일반통치권에 근거하여 주민에게 명령을 강제하고 자유를 제한하는 발동권을 지방자치단체에 귀속시키고, 지방자치단체의 경찰조직에 의하여 공권력이 발동되는 체제(최용진, 2018)라는 설명이 추가된다. 이와 같은 개념에서 지역사회 경찰활동이란 ‘경찰과 지역사회 구성원 간의 긍정적인 관계 구축을 우선시하는 철학과 전략이며, 경찰에 대한 시민의 신뢰와 확신을 키우는 것’으로 확대된 이해로 이어진다(Longstaff et al., 2015; Carter and Fox, 2019; 정덕영, 2024 재인용).

「경찰법」 개정을 통해 국가경찰사무와 자치경찰사무가 분리가 되었고(제4조), 시·도의 자치경찰사무를 관장하는 시·도자치경찰위원회가 신설되었다(4장). 이러한 자치경찰의 목적은 지방행정과 치안행정의 연계성 확보와 지역 특성을 고려한 치안서비스를 제공하는 것이다. 자치경찰위원회는 시·도의 자치경찰조직으로서 지역맞춤형 치안서비스를 수행한다. 동법 제4조제1항제2호는 자치경찰사무를 생활안전과 교통, 경비, 수사 등으로 언급하였다.

이러한 논의를 통해 정리하면, 자치경찰은 지방자치 법원리와 직결되고 있는 것이며, 지방자치단체의 권한과 책임 내에서 해당 지방자치단체를 지역적 기반으로 하여 치안사무를 수행하는 경찰(강주영, 2013)로 주민 치안적 접근에 해당된다. 또한 지방분권의 이념에 따라 지방자치단체에 주민의 복리사무에 해당하는 자치경찰권을 부여하고(명도현, 2023), 지방자치단

제가 자기책임 원칙과 보충성의 원칙에 의하여 주민의 의사에 따라 자치경찰이 조직되고 유지 운영되는 제도로 확장하여 볼 수 있다(김남욱, 2018).

2. 선행연구 검토

기존 자치경찰 연구가 사무 배분, 조직 분리, 재정 확보를 중심으로 제도 운영의 효율성을 논의하였다면, 민주적 통제에 관한 선행연구는 경찰권이 누구에게서 정당성을 얻고 어떠한 절차를 통해 통제되어야 하는지를 묻는다. 민주적 행정은 단일한 합의를 강제하는 상태가 아니라 상이한 주민의 가치와 요구가 공개적으로 제시되고 정당한 절차에 따라 조정되는 상태이며, 행정책임성은 법적·계층적·정치적·전문가적 책임이 중첩되는 구조로 이해할 필요가 있다(박통희, 2016; 엄석진, 2010). 또한 자치경찰위원회의 민주적 통제는 위원 구성의 대표성에만 한정되지 않고, 권한 행사의 법적 근거, 결정 이유의 공개, 주민의 이의제기, 외부기관의 심사와 시정, 결과에 대한 응답까지 포함한다(Bovens, 2007; Jones et al., 1996). 이러한 맥락에서 볼 때 자치경찰제와 관련하여 선행연구는 두 가지로 정리된다. 즉, 사무중첩과 조직 개편, 권한과 책임 확보 방안에 관한 것이다.

첫째, 국가경찰과 자치경찰 간 사무중첩이다. 경찰사무가 자치사무의 성격을 갖는다고 하더라도 경찰사무가 지방자치단체에 의한 자치경찰의 사무로 이양되는 것이 아니며, 특히 사무의 포괄성이라는 특징으로 인해 한정된 지역에 국한되지 않는다는 점에서 국가사무와의 중첩성이 불가피함에 따라 국가경찰과 자치경찰의 사무정비가 가장 시급하다는 점이다(조성규, 2017; 조성규, 2021; 문희태, 2023). 그럼에도 불구하고 현재 우리나라의 자치경찰제에서 사무의 중첩성이 문제되고 있는 이유는 기존 국가경찰체제가 유지되고 있는 상황에서 사무만을 구분했기 때문이다.

둘째, 국가경찰과 자치경찰의 역할 정립을 위한 조직개편에 관한 것이다. 앞서 사무중첩이 초래되는 근본적인 이유와 연관이 있다. 구체적으로 보면, 황문규(2022)는 자치경찰제의 법·제도적 한계에 대해 우선적으로 자치경찰사무를 수행하기 위한 독자적인 조직 및 인력을 기반으로 한 자치경찰제의 필요성을 제안하였다. 엄응용·김효진·조미애(2020)도 자치경찰제가 민주적으로 운영되기 위한 선결 과제로 ‘정치적 중립성 확보’와 ‘국가경찰-자치경찰 간의 관계 재정립’을 강조하였다. 지역 주민과 호흡하고 통제받는 새로운 경찰 개념의 정립이 필요하다고 주장하면서 자치경찰이 지방 권력(시·도지사 등)의 사조직화되거나 지역 토호 세력과 유착할 위험성에 대해 자치경찰위원회의 독립성 보장과 자치경찰관의 신분 보장이 민주적 운영의 핵심 전제를 제안하였다. 자치경찰제가 성공하기 위해서는 자치경찰관이 정치적 압력으로

부터 자유로워야 하며, 이를 위해 시·도지사로부터의 독립성을 보장하는 합의제 행정기구로서의 위원회 역할이 중요함을 강조했다. 이와 같은 문제에 대해 박병욱(2020)은 자치경찰의 민주적 통제를 위한 구체적인 기제로서 ‘시·도경찰위원회(현 시·도자치경찰위원회)’의 구성과 운영 방식이 제왕적 광역자치단체장이나 중앙정부로부터 독립성과 정치적 중립성을 유지하기 위해 ‘주민대표성, 정치적 안배성, 전문성’이 종합적으로 고려되어야 한다고 주장했다. 위원회의 구성이 특정 계층의 독점이 아닌 각계각층의 대표성을 확보해야 함을 역설하며, 시민사회 단체의 참여를 보장하는 구조적 장치를 제안하였다. 이는 황문규(2020)가 지적한 바와 같이 내부 통제만으로는 부패와 권력 남용을 막을 수 없으며, 투명한 시스템이 구축되어야 한다는 방향과 맥을 같이 하고 있다.

이와 같은 연구들은 현행 ‘일원화 모델’의 한계를 더욱 명확히 하고 ‘이원화 모델’로의 전환을 전제로 한 실질적 통제 방안을 모색하고 있다. 최종술(2023)은 조직과 인력의 분리 없이는 민주적 통제가 불가능함을 지적했다. 그럼에도 불구하고 자치경찰사무를 국가경찰이 수행함으로써 발생하는 ‘무늬만 자치경찰’ 현상, 지휘 체계의 혼선, 그리고 시·도지사의 권한 부재에만 집중하고 있다(김순은, 2021; 이재란 외, 2021).

특히, 최근에는 자치경찰제의 문제를 권한과 책임의 대응관계 및 통제의 작동절차까지 문제를 지적하였다. 정경채·손현중(2026)은 전국 시·도 자치경찰위원회 인사업무 실무자에 대해 법률상 분권화된 인사권이 실제로는 형식적 권한으로 작동하며, 그 결과 인사결정의 책임 귀속과 지역 치안정책-인력운영의 연계가 약화될 수 있다는 것이다. 강권삼(2026a)과 이상훈(2026) 역시 위원회의 인사·예산·사무기구 및 집행조직에 대한 통제수단 부족이 권한-책임 불일치와 정책역량의 취약성으로 이어진다고 분석하였다. 이들 연구는 자치경찰의 민주적 통제가 조직의 물리적 분리만으로 달성되는 것이 아니라, 결정권·집행수단·정보접근권·사후책임 등 동일한 제도적 주체에 정합적으로 배치하는 문제임을 시사하고 있다.

한편 외부감사와 정당성에 관한 연구도 주목해야 하는 것은 민주적 통제의 과정과 결과를 구체화하고 있기 때문이다. 김순석(2025)은 독립성, 실효적 조사권, 시민 접근성, 투명성, 정책개선 순환성을 시민감사의 핵심 원리로 제시하고, 경찰이 권고를 수용하거나 불수용 이유를 공개하도록 하는 “수용 또는 설명” 규칙을 제안하였다. 즉, 내부조사의 전문성과 외부감사의 독립성을 결합하고, 사건 접수·조사·항소심사·반복민원 분석을 조직 차원의 개선과 연결하는 혼합형 모델을 제시한다. 김소영·엄유진·정재훈(2024)은 경찰 정당성 인식에서 합법성·절차적 공정성·분배적 공정성이 핵심이라는 점을 제시함으로써, 민주적 통제의 성과를 단순한 권한분산이 아니라 시민이 경험하는 규범적 정당성으로 평가할 근거를 제공한다.

이와 같은 선행연구의 한계는 민주적 통제를 단순한 제도적 장치에 접근하였다는 것이다. 또한 대부분 자치경찰제의 도입 필요성이나 조직 구조의 효율성에 집중하여, ‘민주적 통제’라

는 본질적 과제를 구체적이고 종합적으로 다루지 못하고 선언적 수준에 미치는 데에 있다.

분권과 민주성의 관계도 조건부로 이해해야 한다. 분권은 지역정보의 활용과 주민 선호에 맞는 자원배분을 촉진할 수 있지만, 지역 권력관계가 불평등하면 엘리트 포획을 심화시키고 다층적 사무구조는 책임소재를 모호하게 만들 수 있다(Bardhan, 2002; Treisman, 2007). 반대로 주민참여 조직과 지역 수준의 정치적 경쟁, 재정적 자율성이 작동할 때 분권은 소외된 수요를 정책에 반영하는 대응성으로 이어질 수 있다(Faguet, 2014; 김선희, 2024).

3. 자치경찰제에서 민주적 통제의 논의 필요성

지방분권(Decentralization)은 현대 국가에서 중앙정부에 집중된 권력의 일부를 지방자치 단체에 이양하여, 지방의 사무를 지역 주민 또는 그 대표자의 책임 아래 자율적으로 처리하도록 하는 체제를 의미한다. 이는 단순히 행정의 효율성을 높이는 차원을 넘어, 국가 권력을 지역적으로 분산시켜 중앙의 절대 권력 남용을 방지하고 주민의 자유를 보호하려는 민주주의의 핵심 가치와 연결된다(최우용, 2017).

분권의 민주적 효과는 세 종류의 정합성이 함께 충족될 때 나타난다. 첫째는 법적 정합성으로, 누가 자치경찰사무를 지휘·감독하고 누구에게 결과를 설명해야 하는지가 법률에 명시되어야 한다. 둘째는 자원 정합성으로, 책임을 부담하는 위원회에 인사정보·예산편성 참여·독립 사무기구·조사와 자료요구 수단이 제공되어야 한다. 셋째는 절차 정합성으로, 주민의 참여가 단순 민원 접수에 머물지 않고 의제 설정, 숙의, 공동결정, 이행감시와 이의제기까지 연결되어야 한다(김종오, 2024; 심민규, 2026; Fung, 2001). 이와 같은 정합성은 각각 실패 위험을 갖는다. 법적 권한만 있고 집행수단이 없으면 상징적 통제에 그치고, 자원만 분산하면 지역 권력의 포획 가능성이 커지며, 참여 채널만 만들면 대표성 없는 소수의 반복 참여와 형식적 의견수렴이 발생할 수 있다(Bardhan, 2002; 김상호, 2021). 그러므로 중앙의 최소기준, 지방의 자율적 우선순위 설정, 독립적 외부감시, 참여자 다양성 보장, 공개된 권고·응답·이행판리가 결합되어야 한다(UNODC, 2011; NACOLE, 2021).

민주성이라는 것은 선거를 통해 대표자를 선출했다는 사실이나 권한을 지방으로 이전했다는 사실만으로 충족되지 않는다. 가치 다원주의 관점에서 민주적 행정은 서로 다른 주민의 요구와 갈등을 공론장에서 드러내고 정당한 절차로 조정할 수 있어야 하며, 행정 책임성은 법적·계층적·정치적·전문가적 책임이 중첩되는 구조로 이해되어야 한다(박통희, 2016; 엄석진, 2010). 경찰권처럼 강제력을 수반하는 권한에서는 이 다층적 책임성에 정보 공개, 독립적 심사, 구제 가능성, 주민 참여가 추가되어야 한다(Jones et al., 1996; Bovens, 2007).

Kleinfeld(2017)는 사법체계 민주화의 필요성을 언급하면서 관료중심의 정의에서 속의(deliberation)와 참여(participation)에 의한 민주적 정의로 전환을 강조하였다. 민주적 정의는 공권력을 존중하게 만드는 법적 정당성(legitimacy)에 대한 믿음(Tyler, 2017)인 동시에 공권력이 시민을 공정하게 대우한다는 데에 있기 때문이다(Meares, 2017). 이처럼 사법 시스템에 일반인 참여를 지향하고 있는 논의에 기반하여 경찰행정에서도 국민통제에 의한 민주성을 확보하는 방향에 주목할 필요가 있다(Bibas, 2017).

자치경찰제 도입의 본질적인 목적도 지방분권을 달성하기 위한 방안 중 하나로서 경찰권력에 대한 민주성에 기반된 통제에 방점을 두고 있다. 이는 중앙집권적 국가경찰체제가 가진 제도의 경직성과 획일성을 극복하려는 시도에서 출발하였다(치안정책리뷰, 2023). 나아가 지방자치제에서 주민들의 의사는 고려되지 않는 것과 배치되는 방향이다(김종오, 2024). 물론 경찰행정의 문제에 대해 문제를 제기하는 경찰부패방지제도가 있으나 이는 내부를 감찰하는 기능만 있을 뿐 투명성을 확보할 수 없다는 한계에 따라 외부기관에 의한 경찰활동의 감시가 필요하다(표창원, 2001). 이러한 문제에 대해 경찰개혁위원회(2017)는 시민에 의한 외부 통제 기구 신설, 한민경(2020)은 시민에 의한 확인 및 감시 제도의 필요성, 조성규(2021)는 자치경찰 통제를 위한 주민참여의 법제화를 제시하였다. 경찰권은 국민으로부터 유래한다는 원리는 「헌법」 제1조 제2항에 내재되어 있으며(최우용, 2017; 조성규, 2021), 이는 경찰행정에서의 민주적 통제가 선택의 문제가 아닌 헌법적 과제임을 의미한다. 따라서 민주성은 지방분권을 실현하고 경찰행정의 민주적 통제에 해당하는 국민통제는 최우선 가치이자 최우선 논의의 대상이 되어야 한다. 결국 민주성이 경찰행정의 통제기제로서 작용할 수 있도록 국민통제를 통한 민주적인 통제와 참여 장치가 마련되어야 하고, 나아가 국민을 위한 경찰권 행사가 이루어지기 위한 개선이 필요하다. 특히, 지방분권적 관점에서 국민을 경찰행정의 서비스 대상자로만 한정할 것이 아니라, 경찰행정의 동반자로 인식하여야 하므로 민주성 확보는 제도의 목적을 달성하기 위해 반드시 선행되어야 한다.

경찰행정의 민주성에 기반한 민주적 통제는 경찰권의 공간적 소재가 중앙인지 지방인지에 의해서가 아니라 강제력의 행사가 주민에게 설명되고 통제되며 시정될 수 있는지에 의해 판단되어야 한다. 민주적 경찰활동은 형평성, 서비스 제공, 주민 요구에 대한 대응성, 권력의 분산, 정보 공개, 구제 가능성, 정책과정 참여를 포함하는 다차원적 개념이다(Jones et al., 1996). 국제기구의 민주적 경찰 기준도 법치와 인권을 기본으로 하면서 내부 지휘, 독립적 외부감독, 사법적 심사, 시민사회 감시가 중첩되어야 한다고 본다(OSCE, 2008; UNODC, 2011).

이러한 기준에 따르면 지방분권은 민주성의 충분조건이 아니다. 국가경찰의 권한을 지방으로 이전하더라도 지휘·감독 주체가 불명확하고 위원회가 인사·예산·정보·조사 수단을 갖지

못하면 책임 없는 권한과 권한 없는 책임이 동시에 발생할 수 있다. 또한 시·도지사 또는 지역 유력집단이 위원 구성과 자원배분을 지배하면 중앙집권의 문제가 지역 수준의 포획으로 대체될 수 있고, 지방정부의 재정·행정역량 차이는 치안서비스의 격차로 전환될 수 있다(Bardhan, 2002; Treisman, 2007). 그러므로 분권의 민주적 가치는 중앙 권력을 분산했다는 사실이 아니라, 권한행사와 사후책임을 주민이 식별하고 통제할 수 있는 책임사슬을 만들었는지에 의해 평가해야 한다(Bovens, 2007).

본 연구는 이에 자치경찰의 민주적 통제를 다음과 같이 정의한다. 자치경찰의 민주적 통제란 ‘주민에게서 위임된 경찰권이 법률에 따라 행사되고, 권한·정보·집행수단과 책임이 대응하며, 단일 정치권력의 자의적 개입을 차단하는 동시에 의회·시민·사법 등 복수 주체의 공개된 통제를 받고, 주민이 참여·이의제기·감시 절차에 접근하며, 권한 행사자가 결정의 이유와 결과를 설명하고 시정 요구에 응답하는 제도적 상태’이다(엄석진, 2010; 황문규, 2020; 강권삼, 2026a; UNODC, 2011). 이 정의에 따라 분석의 초점은 위원회의 법상 지휘·감독권, 이를 행사할 실질적 자원, 주민참여 절차, 그리고 책임성·민주적 정당성·지역 치안 대응성의 기대 효과에 둔다.

뿐만 아니라 기존 자치경찰제 관련 연구들과 비교하여 다음과 같은 두 가지 측면에서 명확한 차별성을 갖는다. 첫째, 연구의 초점을 기술적·행정적 효율성에서 ‘민주적 통제’의 본질적 가치로 전환하였다. 기존 연구들이 주로 국가경찰과 자치경찰 간의 사무 배분이나 조직 운영의 효율성 등 기술적 측면에 치중한 반면, 본 연구는 법령에 명시된 ‘민주적 관리와 운영’이라는 입법 목적의 본질에 집중하였다. 이는 자치경찰제를 단순한 행정권의 분산이 아닌, 시민에 의한 민주적 통제라는 민주주의 원리의 실현체로 재정의하려는 시도라는 점에서 연구의 의미가 있다.

둘째, 방법론적으로 국회 회의록 분석을 수행하였다. 단순한 문헌 연구나 특정 시점의 제도 분석을 넘어, 제헌 이후 최근까지 이원화 전환 논의에 이르는 국회 회의록을 심층 분석하였다. 이를 통해 입법 과정에서의 정치적 논의와 민주적 통제 장치의 정책결정 과정을 비판적 접근함으로써, 제도 변동의 배경과 맥락뿐만 아니라 구조적 한계를 규명하였다는 점에서 방법론적 차별성이 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구범위

본 연구는 법령, 국회 의안과 상임위원회 회의록, 자치경찰 및 민주적 통제에 관한 국내외 선행연구를 분석자료로 활용한다. 회의록은 법안 심의과정에서 제기된 주장, 제도개선 제안, 위험에 대한 우려, 수정안과 의결 등 법적 절차를 확인하는 자료이다. 따라서 특정 발언이 회의록에 수록되었다는 사실은 해당 주장이 실제 정책효과로 나타났음을 의미하지 않는다. 제도의 효과에 관한 판단은 별도의 실증연구와 운영자료에 의해 뒷받침되어야 하며, 본 연구의 회의록 분석은 입법 취지와 쟁점 구조를 재구성하는 데 한정한다.

분석대상은 연구자가 확보한 관련 회의록 중 자치경찰, 민주적 통제, 국민통제, 주민참여, 자치경찰위원회, 지휘·감독과 관련된 논의가 확인되는 자료이다. 분석자료는 대한민국 국회 회의록시스템에 공개·색인된 회의록이다. 시간적 범위는 제헌국회가 시작된 1948년 5월 31일부터 2026년 8월 3일까지로 설정하였고, 회의범위는 국회회의록 홈페이지상 공개되어 있는 본회의, 상임위원회, 특별위원회, 예산결산특별위원회, 국정감사, 국정조사 및 전원위원회를 포함하였다. 검색영역은 회의록 본문, 안전명 및 산회 뒤 수록 내용으로 설정하였으며, 부록·보존부록은 본문 회의록과 구분하여 보조자료로 조사하였다.

2. 연구방법

본 연구는 문헌자료를 중심으로 분석하였다. 자치경찰의 궁극적인 목적을 검토하기 위한 연구를 위해 경찰관련 법령과 국회 의안 및 회의록이 핵심적인 자료이다. 문헌조사의 법령과 회의록은 다음과 같은 기능을 내포하고 있다.

먼저 법령은 정부의 제도 및 정책의 기초자료로서 공식적인 자료이다. 그리고 의안이란 국회에서 심의하는 법률과 예산 등의 안건을 의미하며, 국회의 의결을 필요로 하는 안건 중에서 특별한 형식과 절차 요건을 갖추어 국회에 제출된 것을 의미한다. 의안에 대한 국회의 일반적 심의 과정을 기록한 것이 회의록이다. 일반적으로 회의록은 회의진행 과정이나 내용, 결과 등을 적은 기록이며, 회의에 관한 쟁점이 있을 때는 유력한 증거가 된다(국회사무처, 2021). 그리고 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제3조에 의해 공공기관의 회의록은 국민의 알권리 보장을 위해 공개되고 있다. 이러한 맥락에서 상임위원회의 회의록은 법안이 최종 통과되기

까지 상임위원회 논의과정인 것이다. 즉, 회의록에 담긴 의원들의 찬반 발언·논쟁·조율 등 논의과정이 어떻게 이루어지고 있는지에 대한 내용이 수록되어 있다. 이는 국회의 의사결정과정을 기록하여 정책과정의 투명성을 확보한 것으로 상임위원회 회의록은 정책결정의 이면을 포함한 법률의 입법취지를 파악하는 중요한 자료이다. 실제로 국회 상임위원회는 「국회법」 제36조에 따라 행정부 각 부처에 대한 의안과 청원 등의 심사와 국정감사 및 조사 등을 진행한다. 또한, 고위공직 후보자에 대한 인사청문회와 예·결산에 대한 심사 등 본 회의에 앞서 심의 과정을 수행함으로써 실질적 입법권을 가지고 있다(Goodwin, 1970). 따라서 연구자료의 타당성으로 볼 때 이미 수많은 학술연구가 국회 회의록을 핵심적인 1차 자료로 채택하여 분석되고 있다는 점에서 활용할 가치가 높다(가상준 외, 2008; 이현우, 2009; 이현출, 2011; 박윤희, 2014; 김은경, 2018).

3. 분석단위와 내용분석 기준

본 연구는 국회회의록에 대한 질적 내용분석을 실시하기 위해 분석단위를 1차 단위와 2차 단위로 구분하였다. 1차 분석단위는 국회회의록이다. 회의록은 동일한 회의의 안건, 참석자, 발언 맥락 및 의결 또는 보고 결과를 포함하므로, 해당 시기의 제도 논의가 어떠한 정책 맥락에서 이루어졌는지를 파악하는 단위로 활용하였다. 2차 분석단위는 회의록에 수록된 발언자 단위의 개별 발언이다. 동일 회의록 안에서도 정부, 경찰, 검찰, 국회의원 및 참고인의 입장이 서로 다를 수 있으므로, 발언자별 주장의 방향과 근거를 별도로 분류하였다. 다만 개별 문장이나 단어가 회의 전체의 의미를 대표한다고 보지 않았다. ‘민주적 통제’, ‘시민통제’, ‘국민통제’, ‘주민통제’ 등의 표현이 포함된 전후 발언과 해당 안건의 제목·논의 맥락을 함께 검토하여, 그 표현이 자치경찰의 권한 행사, 통제 주체, 통제 절차 또는 책임 귀속과 실질적으로 연결되는지를 확인하였다. 따라서 단순히 검색어가 포함되었으나 기관명·일반적 수사·다른 제도를 지칭하는 경우는 분석대상에서 제외하거나 보조자료로만 활용하였다.

분석 과정에서는 ① 회의유형, ② 회의일자, ③ 정책단계, ④ 발언자 소속과 역할, ⑤ 통제 개념, ⑥ 통제방식, ⑦ 핵심 주장 등 논의 방향을 분류하였다.

4. 실질적 개념 사용 여부에 따른 구분

민주적 통제 관련 회의록은 해당 표현이 단순히 등장한 회의록을 의미하지 않는다. 다음 세 가지 조건 중 하나 이상을 충족하면서 자치경찰 또는 경찰권의 통제 문제와 연결되는 경우에

만 실질적 개념 사용으로 분류하였다. 첫째, 경찰위원회·자치경찰위원회·국회·지방의회·지방자치단체장·검찰·법원·주민·시민단체·감찰기관 등 통제 주체가 명시된 경우이다. 둘째, 지휘·감독, 인사·예산·정보접근, 감찰·징계, 수사심의, 공개·보고, 주민참여·이의제기 등 통제 절차 또는 수단이 제시된 경우이다. 셋째, 경찰권 확대, 조직·인력 분리, 수사권 조정, 정치적 중립, 주민대표성 등 자치경찰의 제도적 정당성과 책임성에 관한 평가가 이루어진 경우이다.

반대로 '민주적 통제'라는 표현이 일반적인 민주주의 원칙을 설명하는 데 그치거나 자치경찰의 제도·권한·책임과 연결되지 않는 경우, 다른 기관의 통제 문제를 지칭하는 경우, 또는 검색 과정에서 형태소가 우연히 결합한 경우는 실질적 관련 회의록에서 제외하였다. 이 기준은 단순 키워드 검색의 과대표착을 줄이고, 국회가 자치경찰의 민주적 통제를 어떠한 제도적 의미로 사용했는지를 분석하기 위한 것이다.

다만, 최종 분석대상 502건 가운데 '민주적 통제', '민주통제', '시민통제', '국민통제' 또는 '주민통제'가 자치경찰과 직접 연결되어 사용된 회의록은 24건이며, 동일 회의록에서 발언자가 다르게 나타나는 경우를 발언자 단위로 구분하면 33개의 기록이 확인되었다. 여기서 24건은 최종 분석대상 502건과 별개의 자료가 아니라, 502건 가운데 민주적 통제 관련 표현과 제도적 논의가 실질적으로 확인된 하위집합이다. 그러나 이 수치는 민주적 통제의 정책적 중요도나 현행 제도의 효과를 직접 측정하는 값이 아니다. 국회회의록에서 특정 표현이 사용된 빈도는 해당 개념이 공식 논의에서 가시화된 정도와 반복성을 보여주는 탐색적 지표에 해당한다.

따라서 본 연구는 빈도만으로 민주적 통제의 중요성을 판단하지 않고, 해당 논의가 어느 시기에 집중되었는지, 어떠한 통제 주체와 제도수단으로 구체화되었는지, 상반된 입장이 어떻게 충돌·조정되었는지, 최종 법률 또는 조직 설계에 어느 정도 반영되었는지를 함께 검토하였다. 이러한 해석을 통해 회의록 분석은 '몇 번 언급되었는가'에서 '어떤 통제 논리가 반복되었고 제도 설계에서 무엇이 배제되거나 약화되었는가'로 확장된다.

5. 통제방식별 분류기준

국회회의록에서 민주적 통제는 하나의 단일한 제도를 의미하지 않고, 복수의 통제방식이 결합된 상위개념으로 사용되었다. 본 연구는 선행연구와 회의록의 실제 표현을 종합하여 민주적 통제를 다음 다섯 가지 방식으로 분류하였다.

첫째, 위원회 통제는 국가경찰위원회 또는 시·도자치경찰위원회가 경찰정책, 자치경찰사무, 인사, 예산, 감찰, 시책 및 집행 결과를 심의·의결하거나 지휘·감독하는 경우이다. 분석의 핵심은 위원회의 법적 지위뿐 아니라 실제로 명령·자료요구·이행확인·시정요구를 할 수 있는지

여부이다.

둘째, 정치적 통제는 지방자치단체장, 지방의회, 국회, 선출직 대표자 또는 임명권자가 경찰정책과 인사·예산에 대해 질문·감사·검증·재의요구·임명절차를 통해 통제하는 경우이다. 이 범주에서는 정치적 대표성이 민주적 책임성으로 작동하는 경우와, 특정 정치권력의 개별 사건 개입 또는 인사 포획 위험이 제기되는 경우를 구분하였다.

셋째, 사법적 통제는 검찰의 사법통제, 법원의 사후심사, 영장·수사절차·변호인 조력·권리 구제와 같이 경찰의 강제력 행사를 법률과 독립기관의 판단에 종속시키는 경우이다. 주민통제가 검찰의 사법통제를 대체할 수 있는지, 또는 두 통제방식이 병행되어야 하는지가 주요 분석쟁점이다.

넷째, 시민참여 통제는 주민·시민단체·지역사회 대표가 경찰정책의 의제 설정, 위원 추천, 공청·숙의, 주민참여예산, 민원·이의제기, 시민감사 및 권고 이행점검에 참여하는 경우이다. 단순한 민원 접수와 정책제안은 접근 단계의 참여로 구분하고, 의제·결정·집행·시정에 영향을 미치는 참여와 구별하였다.

다섯째, 내부통제는 경찰 감찰, 징계, 인권보호, 내부감사, 수사심의, 상급기관의 지휘·감독 등 경찰조직 내부의 자기통제 장치를 의미한다. 내부통제는 전문성과 신속성이 강점이지만, 조직 내부의 폐쇄성과 독립성 부족이라는 한계를 동시에 가질 수 있으므로 외부통제와의 관계 속에서 분석하였다.

〈표 1〉은 민주적 통제의 이론적 조건을 국회회의록에서 확인 가능한 발언과 제도적 쟁점으로 전환한 분석기준표이다. 본 연구는 이 표의 관찰지표를 이용하여 회의록의 발언을 통제방식별로 분류하고, 이후 구조적 한계와 제도 개선방안의 근거로 활용하였다.

〈표 1〉 민주적 통제의 이론적 조건과 국회회의록 분석기준

이론적 조건	회의록 관찰지표	기대효과
권한-책임 정합성	지휘·감독권, 명령권, 보고의무, 불이행 시 조치	책임성
자원 정합성	인사자료 접근, 예산편성 참여, 독립사무기구, 자료요구권	책임성·대응성
독립성과 다층적 통제	임명·해임, 임기, 제척·회피, 회의공개, 의회·사법·시민 감시	민주적 정당성
주민대표성과 참여	위원 추천, 공청·숙의, 주민참여예산, 이의제기, 시민감사	민주적 정당성·대응성
절차적 정당성	법적 근거, 이유제시, 의견제출, 반론, 결과 공개, 차별 없는 서비스	정당성·신뢰
지역치안 대응성	지역치안계획, 위험정보, 성과지표, 환류·재설계	대응성·제도학습

출처: 저자 작성

6. 연구의 분석틀

본 연구의 분석틀은 지방분권론, 행정책임성 이론, 민주적 경찰활동 및 절차적 정의론을 종합하여 도출하였다. 지방분권론은 권한의 지방이전이 지역정보와 주민선호를 정책에 반영할 수 있지만, 권한과 책임의 분리 및 지역엘리트 포획을 초래할 수 있음을 지적한다(Bardhan, 2002; Treisman, 2007; Faguet, 2014). 행정책임성 이론은 권한을 행사한 주체가 자신의 결정과 결과를 설명하고, 질문·평가·시정에 응답할 수 있어야 함을 강조한다(Bovens, 2007; 엄석진, 2010). 민주적 경찰활동과 절차적 정의론은 경찰권의 정당성이 법적 권한뿐 아니라 시민의 참여, 공정한 절차, 존중, 이유제시, 독립적 심사와 구제 가능성에 의해 형성된다고 본다(Jones et al., 1996; Sunshine & Tyler, 2003; Mazerolle et al., 2013; UNODC, 2011).

이론적 논의를 자치경찰제에 적용하면 민주적 통제의 제도적 조건은 세 가지로 정리된다. 첫째는 법적 정합성으로, 자치경찰사무에 관한 지휘·감독 주체와 책임 귀속이 법률상 명확해야 한다. 둘째는 자원 정합성으로, 책임을 부담하는 위원회가 인사·예산·정보·사무기구·조사수단을 보유해야 한다. 셋째는 절차 정합성으로, 주민의 참여와 이의제기가 의제 설정, 결정, 집행, 평가 및 시정 단계에 연결되어야 한다.

국회회의록에서는 위 세 조건이 특정 기관이나 절차에 관한 발언으로 나타난다. 위원회 통제는 국가경찰위원회 및 시·도자치경찰위원회의 법적 지위·권한·구성·이행점점에 관한 논의로, 정치적 통제는 국회·지방의회·지방자치단체장·임명절차에 관한 논의로, 사법적 통제는 검찰·법원·수사절차·권리구제에 관한 논의로, 시민참여 통제는 주민·시민단체·위원 추천·공청·주민참여예산·시민감사에 관한 논의로, 내부통제는 검찰·징계·수사심의·경찰 내부의 지휘·감독에 관한 논의로 구분하였다.

〈그림 1〉의 분석틀은 민주적 통제를 세 가지 제도적 조건과 세 가지 결과 차원으로 구성한다. 첫째, 법적 정합성은 자치경찰사무에 관한 지휘·감독 주체와 책임 귀속이 법률에 명확히 규정되어 있는지를 의미한다. 둘째, 자원 정합성은 책임을 부담하는 기관이 인사·예산·정보·독립사무기구·조사수단을 실제로 보유하는지를 의미한다. 셋째, 절차 정합성은 주민의 참여와 이의제기가 의제 설정, 결정, 집행 및 시정 단계에 연결되는지를 의미한다.

이 세 가지 조건은 국회회의록 분석에서 각각 관찰 가능한 발언과 제도쟁점으로 전환된다. 법적 정합성은 위원회의 관장권과 지휘·감독권, 경찰청장·국가수사본부장과의 지휘관계, 국가경찰사무와 자치경찰사무의 경계에 관한 발언으로 관찰한다. 자원 정합성은 인사권, 예산편성, 자료요구, 독립사무기구, 집행조직 및 감찰권에 관한 발언으로 관찰한다. 절차 정합성은

주민·시민단체의 참여, 위원 추천의 대표성, 회의공개, 민원·이의제기, 시민감사 및 주민참여 예산에 관한 발언으로 관찰한다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



출처: 저자 작성

이러한 조건이 충족될 경우 기대되는 결과는 책임성, 민주적 정당성 및 지역치안 대응성이다. 따라서 IV장에서는 회의록에 나타난 논의를 시기별로 재구성한 뒤, 통제방식별로 위원회 통제·정치적 통제·사법적 통제·시민참여 통제·내부통제로 범주화한다. V장에서는 이러한 분석결과를 토대로 현행 일원화 모델의 구조적 한계를 권한-책임 불일치, 독립성의 취약성, 주민대표성의 편중이라는 차원에서 진단하고, 각 한계에 대응하는 개선방안을 제시한다.

IV. 자치경찰의 민주적 통제에 관한 국회 논의 분석

1. 자치경찰 관련 국회 회의록 선정 및 재검증

본 연구의 회의록 선정은 검색, 원문 재검증, 중복 제거, 역사적 관련자료 보완의 네 단계로 진행하였다. 첫째, 국회회의록시스템에서 ‘자치경찰’을 검색하여 6,568개의 후보 적중자료를 확보하였다. 둘째, 검색 결과가 형태소 단위의 분리 검색을 포함할 수 있다는 점을 고려하여 안전명·회의록 본문·산회 뒤 수록내용을 원문으로 재검토하고, 자치경찰과 직접 관련된 연속어 및 실질적 논의 여부를 확인하였다. 이 과정을 통해 4,056개의 관련 발언·안건을 선별하였다. 셋째, 동일 회의록에서 여러 발언 또는 안건이 검색된 경우 회의록 식별번호를 기준으로 중복을 제거하여 499건의 고유 회의록을 확정하였다. 넷째, 현재의 ‘자치경찰’이라는 명칭은 사용되지 않았으나 국가경찰·지방경찰의 이원화 또는 경찰자치의 실질적 논의로 연결되는 역사적 회의록 3건을 연구자가 추가하였다. 반면 지방경찰청 기관명, 지역경찰제 등 자치경찰제와 직접 관련되지 않는 15건은 제외하였다. 최종 분석대상은 총 502건이다.

〈표 2〉는 국회회의록의 검색 후보가 어떠한 절차를 통해 최종 분석대상 502건으로 확정되었는지를 보여준다. 검색 결과, 원문 재검증, 고유 회의록 확정 및 과거 용어 추가의 단계를 구분함으로써 연구자료의 포착 범위와 제외 기준을 명확히 한다.

〈표 2〉 국회회의록 조사 결과

구분	건수	선별 기준
검색 결과	6,568개	국회 검색기에서 ‘자치경찰’ 검색으로 제시된 발언·안건 후보
원문 연속어	4,056개	안전명·본문·산회 뒤 내용에서 실제 ‘자치경찰’ 연속어 확인
고유 회의록	499건	기준 중복 제거
과거 용어 추가	3건	지방경찰화·국가/지방경찰 이원화·경찰자치의 실질 논의
최종 분석대상	502건	본 연구의 시기별 분석대상
제외	15건	지방경찰청 기관명·지역경찰제 등 비자치경찰 용어

출처: 국회회의록시스템 검색결과를 연구자가 재검증·중복 제거하여 작성함.

회의록 선정의 신뢰성을 높이기 위해 검색결과의 포함·제외 여부를 ‘자치경찰 관련성’, ‘민주적 통제 관련성’, ‘제도적 쟁점의 존재’라는 세 기준으로 재검토하였다. 특히 ‘민주적 통제’ 관련 24건은 502건 전체에서 다시 통제 관련 표현과 주변 문맥을 검색하여 확정하였으며, 회

의록 수와 발언자 수를 별도로 집계하였다.

〈표 3〉은 최종 분석대상 회의록을 회의 유형별로 분류한 결과이다. 상임위원회와 국정감사 회의록이 전체의 대부분을 차지한다는 점은 자치경찰 논의가 법률 제정에만 머문 것이 아니라 업무보고, 운영감독, 예산·결산 및 시행평가의 과정에서 반복되었음을 보여준다.

최종 확정된 502개 회의록 가운데 상임위원회 회의록이 236건으로 가장 많았고, 국정감사가 156건으로 뒤를 이었다. 이는 자치경찰 논의가 단순한 법률 제정에 한정되지 않고 정부 업무보고, 인사청문, 예산·결산, 지방경찰청 및 시·도자치경찰위원회에 대한 운영감독을 통하여 지속되었음을 의미한다. 특별위원회 회의록이 38건에 이른다는 사실은 자치경찰이 사법개혁, 검경수사권 조정, 헌법개정 및 경찰중립화와 결합하여 논의되었음을 보여 준다. 아래의 표와 같이 상임위원회와 국정감사가 전체의 약 78.1%를 차지한다. 이는 자치경찰제가 법률상 제도를 만드는 단계뿐 아니라 조직·인사·예산·현장집행을 감독하는 과정에서 더 빈번하게 논의되었음을 나타낸다.

〈표 3〉 회의 종류별 자치경찰 관련 회의록 분포

회의 종류	회의록 수	비중	주요 기능
상임위원회	236건	47.0%	법안·업무보고·인사청문·예산 및 결산 심사
국정감사	156건	31.1%	시행성과·위원회 실효성·지역별 운영격차 점검
국회본회의	43건	8.6%	법률안 의결·대정부질문·정책방향 제시
특별위원회	38건	7.5%	경찰중립화·헌법개정·사법개혁과의 연계
예산결산특별위원회	22건	4.4%	국가·지방 비용분담과 운영예산 심사
국정조사	6건	1.2%	재난·사고와 관련한 경찰 지휘·책임관계 조사
전원위원회	1건	0.2%	지방분권의 구성요소로 자치경찰 언급

출처: 국회회의록 중 최종 포함 회의록 502건을 회의종류별로 저자 정리함.

2. 국회회의록 내 자치경찰의 민주적 통제 논의

1) 시기별 정책논리의 변화

시기 구분은 단순한 연도 구간이 아니라 자치경찰제의 정책경로가 전환된 제도적 사건을 기준으로 설정하였다. 〈표 4〉는 자치경찰 관련 국회 논의를 제도적 전환점에 따라 7개 시기로 구분한 결과이다. 각 시기는 구상과 경찰중립화, 제주 도입, 운영평가, 광역 이원형 설계, 일원화 입법, 전국시행 및 이원화 재설계라는 정책과정의 변화를 반영한다.

1960~1997년은 경찰중립화와 국가·지방경찰 이원화 구상이 탐색된 시기, 1998~2005년

은 지방분권 국정과제와 제주특별자치도 도입이 제도화된 시기, 2006~2016년은 제주자치경찰의 운영 쟁점과 전국모형이 장기 검토된 시기, 2017~2019년은 광역 이원형과 검경수사권 조정이 결합된 시기, 2020년은 일원화 모델이 입법으로 확정된 시기, 2021~2024년은 전국 시행과 운영평가의 시기, 2025~2026년은 이원화 재설계와 외부통제 확대의 시기로 구분하였다. 이 기준은 정책 아이디어의 등장, 법안 심사, 제도 시행, 운영평가 및 재설계라는 정책과정의 전환점을 반영한다.

자치경찰관련 논의는 2017년 이후 급증하였으며, 2021~2024년의 전국 시행·운영평가기에는 전체 502건 가운데 199건이 집중되었다. 역사적 흐름은 국가·지방경찰 이원화 구상에서 제주 실험을 거쳐 광역 이원형으로 발전하였으나, 2020년 일원형으로 입법된 뒤 다시 이원화와 실질화가 논의되는 경로를 보인다.

〈표 4〉 자치경찰 관련 국회 논의의 시기구분과 핵심내용

시기	회의록 수	제도단계	핵심 논의
1960~1997	3건	구상과 분권 탐색	경찰 정치적 중립, 국가경찰·지방경찰 이원화, 예방경찰 지방화
1998~2005	15건	정부안·제주 도입 준비	참여정부 분권과제, 제주 우선 도입, 조직과 사무의 법률화
2006~2016	46건	제주 시행과 장기 검토	수사·교통권한, 인력·인사적체, 국비지원, 전국 확대 지연
2017~2019	127건	광역 이원형 설계	자치경찰본부·위원회, 일부 수사권, 인력이관, 수사권 조정 연계
2020	48건	일원형 전환과 입법	조직 이관 없는 사무구분, 위원회 구성·지휘권·재정지원
2021~2024	199건	전국 시행과 운영평가	주민 체감, 위원회 권한, 지구대·파출소, 재정과 지역격차
2025~2026	64건	이원화 재설계	조직·신분 분리, 단계적 시범, 특별자치 특례, 외부통제 강화

출처: 최종 포함 회의록을 정책결정의 전환점에 따라 연구자가 7개 시기로 구분함.

① 자치경찰에 대한 구상과 경찰중립화 단계(1960-1997)

국회에서 자치경찰이 명시적으로 확인되는 최초의 회의록은 1960년 5월 21일 경찰중립화 법공청회이다. 이 회의에서는 외국의 입법례를 참조하여 국가경찰과 자치단체 경찰의 이원화 가능성이 논의되었으나, 당시 한국의 행정·치안 여건에서는 지방경찰보다 국가경찰 일원화가 적합하다는 견해도 함께 제시되었다. 이 시기의 자치경찰은 주민서비스의 효율성보다 경찰의

정치적 중립과 중앙경찰권 통제라는 문제의식에서 출발하였다.

1995년 법제사법위원회에서는 지방자치시대에 범죄수사는 국가가 담당하고 예방경찰은 지방경찰화하는 기능분리 구상이 제시되었다. 1996년 제도개선특별위원회는 경찰위원회의 독립·강화와 국가경찰·지방경찰 이원화를 제도개선 의제로 다루었다. 따라서 초기 국회 논의는 자치경찰의 구체적 사무보다 경찰조직의 민주화와 중앙집권적 경찰제도의 재편 가능성을 탐색한 단계로 구분된다.

② 제주특별자치도 도입 준비에 따른 제도화(1998~2005)

참여정부 출범 이후 자치경찰은 지방분권 국정과제로 구체화되었다. 2003년 경찰청장 후보자 인사청문 과정에서는 자치경찰제가 경찰행정의 주요 검증사항으로 분류되었고, 2005년 행정자치위원회와 법안심사소위원회에서는 제주특별자치도에서 자치경찰을 우선 시행하기 위한 조직, 직무범위 및 법적 근거가 심사되었다. 전국 동시 도입 대신 제주라는 제한된 공간에서 제도를 먼저 시행하는 방식은 정책실험의 비용과 위험을 줄이는 선택이었으나, 국가경찰과 자치경찰 간 중복 및 제한된 수사권이라는 구조적 문제를 함께 내포하였다.

③ 제주 시행과 전국모형의 장기 검토(2006~2016)

2006년 제주자치경찰 출범 이후 국회의 논의는 제도 도입의 정당성보다 실제 운영문제로 이동하였다. 회의록에서는 특별사법경찰권, 도로교통 권한, 112 신고와 현장출동, 자치경찰단장의 직급, 소수 정원에 따른 승진·인사 적체, 국가의 재정지원 기준이 반복적으로 검토되었다. 특히 2016년 예산·결산 심사에서는 국가적 차원의 정책결정이 장기간 지연됨으로써 제주 자치경찰에 인력 부족, 인사 적체 및 낮은 재정자립 문제가 누적되었다는 평가가 제시되었다. 제주모델은 주민밀착형 치안의 가능성을 보여 주었지만, 충분한 권한·인력·재정이 부여되지 않은 특례형 모델의 한계도 동시에 드러났다.

④ 광역 이원형과 수사권 조정의 결합(2017~2019)

2017년 이후 자치경찰 논의는 자치분권위원회와 경찰개혁위원회의 제안을 토대로 광역단위 이원형으로 구체화되었다. 시·도자치경찰본부와 시·도자치경찰위원회를 설치하고 생활안전·교통·여성청소년 사무 및 일부 수사권을 이관하며, 국가경찰 인력을 단계적으로 자치경찰로 전환하는 방안이 핵심이었다. 동시에 검경수사권 조정으로 경찰권이 확대되는 상황에서 자치경찰제가 경찰권 분산을 위한 선행조건인지가 사법개혁특별위원회의 주요 논쟁으로 부상

하였다.

이 시기 회의록은 자치경찰을 단순한 지방행정제도가 아니라 형사사법체계의 통제구조로 이해하기 시작했다는 점에서 중요하다. 검찰은 국가경찰에 대한 사법통제를 유지하되 자치경찰에는 주민의 민주통제를 우선할 수 있다는 논리를 제시하였다. 반면 일부 위원은 주민통제만으로 수사권 남용을 막기 어렵고 수사·기소 분리, 정보경찰 통제 및 경찰 내부통제가 함께 필요하다고 주장하였다.

⑤ 일원형 전환과 입법 확정(2020)

2020년에는 별도의 자치경찰 조직과 인력을 설치하는 이원형에서 기존 국가경찰 조직을 유지한 채 사무만 국가경찰사무·수사사무·자치경찰사무로 구분하는 일원형으로 정책경로가 변경되었다. 국회 심사에서는 일원형이 재정과 인력 부담을 줄이면서 신속히 시행할 수 있는 현실적 모델이라는 평가와, 자치경찰관이 없는 명목적 자치경찰이라는 비판이 대립하였다. 시·도자치경찰위원회의 구성, 경찰청장·국가수사본부장·위원회 사이의 지휘관계, 국가경찰의 특별지휘권, 제주자치경찰단의 존치 및 국가 재정지원이 법안심사의 핵심 쟁점이었다.

2020년 12월 법률 개정으로 자치경찰제의 전국적 시행기반이 마련되었으나, 정책결정 권한은 위원회에 있고 실제 인력과 조직은 국가경찰에 남는 이중구조가 형성되었다. 이 구조는 이후 국회에서 자치경찰위원회의 실효성, 주민 체감 부족 및 이원화 전환 요구가 지속적으로 제기되는 제도적 배경이 되었다.

⑥ 전국 시행과 운영평가(2021~2024)

전국 시행 이후 국회 논의는 입법보다 운영감독에 집중되었다. 국정감사에서는 시·도경찰청장과 자치경찰위원장이 함께 출석하여 주민이 제도 시행의 변화를 체감하는지, 위원회가 인사·예산·정책에 실질적 영향력을 행사하는지, 지구대·파출소가 자치경찰정책과 연결되는지가 점검되었다. 지역별로 아동·여성 안전, 교통, 범죄예방환경설계, 고령자 보호 및 관광치안 사업이 추진되었으나, 재정력과 기관 간 협업 역량에 따라 성과의 편차가 나타났다.

운영평가의 핵심 문제는 권한과 책임의 불일치였다. 시·도자치경찰위원회는 자치경찰사무를 관장하지만 집행인력, 정원, 승진, 시설 및 정보시스템을 독자적으로 통제하기 어렵다. 따라서 정책결정의 책임은 지방에 부여하면서 집행수단은 국가경찰에 남겨 둔 구조가 주민 체감과 정책책임성을 약화한다는 비판이 제기되었다.

⑦ 이원화 재설계와 외부통제 강화(2025~2026)

2025년 이후 국회의회의록에서는 조직·인력·신분을 실제로 분리하는 이원화 모델을 단계적으로 확대하려는 논의가 다시 강화되었다. 범정부 협의체, 특별자치지역 시범사업, 중심지역 관서와 생활밀착 치안의 관계, 위원회의 인사협의권 및 제주 경험의 전국적 활용이 주요 의제로 등장하였다. 동시에 경찰 수사조직 개편이 중대범죄수사청 신설, 국가수사본부 개편 및 검찰제도 변화와 병행되면서 조직 간 관할 충돌과 개혁 피로를 고려해야 한다는 신중론도 제시되었다.

2026년의 논의는 자치경찰의 외부통제 기능을 수사심의위원회의 법률상 지위와 국가수사본부장에 대한 국회 검증으로 확장하였다. 이는 자치경찰 담론이 지방분권에 머무르지 않고 경찰수사 전반의 투명성과 외부책임성을 강화하는 방향으로 확대되고 있음을 보여 준다.

2) 통제방식별 논의 유형

최종 502개 회의록 가운데 ‘민주적 통제’, ‘민주통제’, ‘시민 통제’, ‘국민통제’ 또는 ‘주민 통제’라는 표현이 자치경찰과 직접 연결되어 나타난 회의록은 24개였다. 동일 회의록에서 여러 발언자가 반복적으로 발언한 경우를 발언자 단위로 정리하면 33개의 발언자 기록이 확인되었다. ‘민주적 통제’가 21개 회의록에서 확인되어 가장 일반적인 포괄개념으로 사용되었고, ‘시민 통제’와 ‘국민통제’라는 정확한 표현은 각각 1개 회의록에서 확인되었다. ‘주민통제’는 검찰의 사법통제와 대비되는 지방 차원의 직접통제로 사용되었다. 이러한 표현은 서로 배타적이지 않으므로 개념별 회의록 수는 중복될 수 있다.

통제방식별 구분은 하나의 발언이 둘 이상의 통제방식과 연결될 수 있다는 점을 고려하여 중복에 관한 것을 허용하였다. 예를 들어 주민통제와 사법통제의 병행을 주장하는 발언은 시민참여 통제와 사법적 통제에 동시에 포함하였다. 따라서 통제방식별 빈도의 합계는 전체 회의록 또는 발언자 기록의 합계와 일치하지 않을 수 있다. 본 연구에서 빈도는 각 통제방식의 상대적 중요도를 확정하는 지표가 아니라, 어떤 통제 논리가 국회 논의에서 가시화되었는지를 확인하는 보조지표로 활용하였다.

본 연구의 분류는 연구자가 작성한 분류표를 이용하여 1차 분류한 뒤, 회의록 원문과 전후 발언을 재대조하는 방식으로 검토하였다. 동일 발언이 둘 이상의 통제방식과 연결되는 경우에는 중복 분류하였으며, 최종 집계에서는 회의록 단위와 발언자 단위를 분리하였다. 다만 본 연구는 단일 연구자에 의한 목적표집 질적 내용분석이라는 점에서 통계적 코더 간 신뢰도 검증에는 한계가 있다. 이에 분석결과는 모집단 전체에 대한 일반화보다 국회 입법 논의의 유형

과 제도적 쟁점을 재구성하는 데 의미가 있다. 그리고 다음 세 가지 조건 중 하나 이상을 충족하면서, 동시에 해당 발언이 자치경찰 또는 경찰권의 통제 주체·절차·책임과 직접 연결되는 경우에만 실질적 개념 사용으로 분류하였다.

국회에서 사용된 ‘민주적 통제’는 하나의 단일한 제도를 의미하지 않는다. 경찰위원회의 합의제 행정기관화, 주민참여, 지방선출권력에 의한 통제, 국회의 인사검증, 수사심의위원회 및 검찰의 사법통제와의 관계를 모두 포괄하는 상위개념으로 사용되었다.

〈표 5〉는 ‘민주적 통제’, ‘민주통제’, ‘시민통제’, ‘국민통제’, ‘주민통제’가 국회회의록에서 어떠한 의미로 사용되었는지를 비교한 것이다. 개념별 회의록 수는 중복될 수 있으므로 절대 빈도보다 각 표현이 지칭한 통제 주체와 제도수단의 차이에 주목할 필요가 있다.

〈표 5〉 통제 개념별 관련 회의록 상 의미

통제 개념	회의록 수	주된 의미
민주적 통제	21건	경찰권 확대에 대한 외부책임성, 경찰위원회 및 자치경찰위원회의 제도화
민주통제	4건	검찰의 사법통제와 대비되는 주민·지방 차원의 통제
시민통제	1건	경찰위원회 실질화와 시민참여를 포함한 다층적 경찰권 통제
국민통제	1건	비대해진 경찰권에 대한 국민적·외부적 통제의 정당성
주민통제	1건	자치경찰 수사에 대한 지역주민 중심의 민주적 정당성

출처: 국회회의록을 통해 자치경찰 관련 502개 회의록의 본문을 통제 관련 표현으로 재검색하여 작성함 (개념 간 중복은 허용함).

특히 2017년~2019년 사이에는 자치경찰이 검경수사권 조정에 따라 확대될 경찰권을 분산하는 장치로 논의되었다. 논쟁의 핵심은 주민의 민주통제가 검찰의 사법통제를 대체할 수 있는지, 또는 두 통제방식이 병행되어야 하는지에 있었다. 경찰청은 경찰위원회·시민통제·국가수사본부·변호인 조력권을 결합한 다층적 통제구조를 제시하였다.

대표 발언은 발언자의 사회적 지위나 개인적 유명도를 기준으로 선정하지 않았다. 다음 네 가지 기준을 충족하는 발언을 우선하였다. 첫째, 해당 시기의 핵심 제도쟁점을 직접적으로 표현하는 발언일 것, 둘째, 통제방식별 분류가 명확할 것, 셋째, 동일한 논리를 반복하는 다른 발언을 대표할 수 있을 것, 넷째, 법안의 조문·조직·절차 설계와 연결되는 발언일 것이다. 동일한 논리가 여러 회의록에서 반복되는 경우 가장 명료하고 문맥이 충분한 발언만 본문 표에 제시하고, 나머지는 분석대상에 포함하되 중복 인용하지 않았다.

다음 〈표 6〉은 개별 발언의 나열이 아니라 민주적 통제 논의를 통제 주체와 제도수단별로 범주화한 결과이다. 표를 통해 시기별로 어떠한 통제방식이 부상했는지 그리고 논의가 최종 제도설계에 어느 정도 반영되었는지를 비교할 수 있다.

〈표 6〉 민주적 통제 논의의 통제방식별·시기별 비교

통제방식	1960~2016년	2017~2019년	2020년	2021~2026년	분석적 의미
위원회 통제	경찰위원회 독립·강화 논의	경찰위원회 실질화와 자치경찰위원회 설계	위원회 구성·지휘관계·권한의 범위 심사	국가·시·도 위원회의 실질권한과 독립사무기구 논의	합의제 형식보다 실질 권한·정보·집행수단이 핵심
정치적 통제	경찰의 정치적 중립과 중앙권력 통제	선출 경찰위원회·지방 권력의 역할 논쟁	시·도지사 임명·재의요구·위원 구성 논쟁	위원장 임명과 정치적 연계, 지방의회 통제 논의	대표성은 필요하지만 개별 사건 개입과 구분되어야 함
사법적 통제	범죄수사 국가담당·예방경찰 지방화 구상	주민통제와 검찰 사법통제의 우선순위 논쟁	수사권 조정에 따른 경찰권 확대 통제	수사심의위원회·국가수사본부·국회 검증 논의	주민통제는 사법통제를 단순 대체하기보다 병행되어야 함
시민참여 통제	주민서비스와 지방분권의 정당성	시민통제·외부 옴부즈맨 논의	주민참여와 대표성의 형식화 우려	시민감사·주민참여예산·취약집단 대표성 논의	참여창구보다 의제·예산·이행점검 연결성이 중요함
내부 통제	경찰위원회·감찰·징계 중심	국가수사본부·변호인 조력·내부통제 병행	경찰조직 내부의 자기통제와 외부통제의 충돌	감찰·수사심의·독립 외부감시 결합 논의	전문성과 신속성은 강점이나 폐쇄성 보완 필요

주: 대표 발언은 통제방식별 논리를 가장 명확하게 보여주는 발언을 선별한 것이며, 전체 발언 빈도 또는 발언자의 개인적 대표성을 의미하지 않음. 원문 인용은 핵심 구절만 제시하고, 나머지 발언은 회의 맥락에 따라 요약한 것임.

2020년에는 통제의 원리가 구체적인 위원회 구성과 지휘구조의 문제로 전환되었다. 시민 참여와 민주적 통제를 강조한 입법취지와 달리, 조직과 인력을 국가경찰에 유지하는 일원형이 실제 통제력을 가질 수 있는지가 쟁점이었다. ‘국민통제’라는 표현은 비대해진 경찰권의 분산이라는 법안 목적이 실제 제도에 반영되었는지를 검증하는 맥락에서 사용되었다.

제도 시행 이후 통제 논의는 국가경찰위원회와 시·도자치경찰위원회의 실질적 권한으로 집중되었다. 위원회가 합의제 행정기관이더라도 독립 사무기구, 인사권, 정치적 중립 및 집행조직에 대한 영향력이 없으면 민주적 통제가 형식화될 수 있다는 평가가 나타났다. 이에 따라 최근 논의에서는 자치경찰 이원화의 민주적 통제 효과를 인정하면서도 형사사법기관의 동시다발적 개편에 따른 관할 충돌을 고려하는 신중론이 병존한다. 동시에 수사심의위원회의 법제화와 국가수사본부장에 대한 국회 검증처럼 민주적 통제의 대상과 수단이 자치경찰사무를 넘어 경찰수사 전반으로 확대되고 있다.

〈표 7〉은 국회회의록의 민주적 통제 논의는 다섯 가지 통제방식별 대표발언과 분석의미를 구분한 것이다. 이는 서로 대체되는 단선적 구조라기보다, 시기별로 우선순위가 달라지고 상호 보완관계가 재구성되는 과정으로 나타났다.

〈표 7〉 통제방식별 대표 발언의 취지와 분석적 의미

시기·회의	대표 발언의 취지	통제방식	분석적 의미
2017년 국정감사	자치경찰 도입과 민주적 통제장치 강화를 결합해야 한다는 주장	위원회·시민참여	자치경찰을 지역맞춤형 서비스뿐 아니라 경찰권 통제수단으로 규정
2017~2018년 사법개혁 논의	자치경찰에 대해서는 주민의 민주통제를 우선할 수 있다는 주장	시민참여·사법적	주민통제와 검찰 사법통제의 기능적 분화를 제시
2018년 사법개혁 논의	주민통제만으로는 부족하며 수사·기소 분리와 내부통제가 병행되어야 한다는 주장	사법적·내부	다층적 통제의 필요성을 제기
2020년 법안심사	확대된 경찰권에 상응하는 외부 민주통제기구가 필요하다는 주장	정치적·시민참여	일원화 입법의 권한-책임 불일치 가능성을 사전에 제기
2021~2023년 운영·개혁 논의	위원회를 실질적 민주적 통제기구로 격상해야 한다는 주장	위원회·정치적	위원회의 합의제 형식보다 독립사무기구와 집행수단이 중요함
2025~2026년 재설계 논의	자치경찰 이원화와 수사기관 외부통제를 연계해야 한다는 주장	위원회·사법적·시민참여	자치경찰 논의가 경찰수사 전반의 외부책임성으로 확대됨

출처: 저자 작성

초기에는 경찰의 정치적 중립과 국가·지방경찰의 기능분화가 중심이었으나, 2017~2019년에는 검경수사권 조정과 결합하면서 주민통제와 검찰의 사법통제 중 어느 통제가 우선하는지가 핵심쟁점으로 부상하였다. 2020년 일원화 입법 시기에는 위원회의 구성과 지휘관계, 경찰권 확대에 상응하는 외부통제기구의 필요성이 집중적으로 제기되었다. 전국 시행 이후에는 위원회의 명목상 권한과 실제 집행수단 사이의 간극, 주민참여의 형식화, 국가·지방 간 책임 분산이 운영평가의 핵심문제로 전환되었다.

특히 위원회 통제와 시민참여 통제는 국회 논의에서 반복적으로 언급되었으나, 실제 제도 설계에서는 위원회의 결정권과 주민의 참여권이 인사·예산·정보·집행·이행점검에 충분히 연결되지 않았다. 반면 사법적 통제와 내부통제는 경찰권 행사의 적법성과 전문성을 확보하는 수단으로 계속 유지되었다. 이는 자치경찰의 민주적 통제가 사법통제의 폐지나 경찰조직의

지방이전만으로 완성되는 것이 아니라, 위원회·정치·사법·시민·내부통제가 각자의 기능과 한계를 전제로 결합해야 함을 보여준다.

〈표 6〉과 〈표 7〉을 종합하면, 국회 논의에서 민주적 통제는 단일한 통제기관의 설치 요구가 아니라 위원회 통제, 정치적 대표성, 사법적 심사, 시민참여 및 내부감찰을 결합하는 다층적 통제구조로 발전하였다. 그러나 이러한 통제 논리의 확대에도 불구하고, 실제 입법에서는 자치경찰위원회의 결정권과 집행조직·인력·예산·정보가 일치하지 않았으며, 주민참여는 의제·예산·이행점검으로 충분히 연결되지 못하였다.

3) 민주적 통제와 사법통제의 관계

회의록에서 가장 선명하게 나타나는 이론적 대립은 주민의 민주적 통제와 검찰의 사법통제 사이의 관계이다. 검찰 측 발언은 국가경찰에 대해서는 검사의 사법통제가 필요하지만 자치경찰에 대해서는 주민통제를 우선할 수 있다는 기능적 구분을 제시하였다. 이는 자치경찰의 민주적 정당성이 수사통제의 강도를 완화할 수 있다는 논리이다. 그러나 표창원 등의 발언은 주민통제를 갖춘 외국의 자치경찰에서도 수사와 기소의 집중에 따른 오류와 권한남용이 발생할 수 있음을 지적하였다. 따라서 자치경찰의 민주적 통제는 사법통제를 단순 대체하기보다 수사·기소 분리, 변호인 조력, 내부감찰 및 외부심의와 결합되어야 한다는 해석이 타당하다. 그리고 민주적 통제를 제도화하는 핵심기관으로 국가경찰위원회와 시·도자치경찰위원회가 반복적으로 제시되었다. 다만 회의록은 위원회의 법적 명칭이나 합의제 형식만으로 통제가 실현되지 않음을 보여 준다.

특히, 시민통제와 국민통제라는 표현은 국회회의록에서 민주적 통제보다 훨씬 적게 나타났다. 시민통제는 경찰위원회 실질화와 시민참여를 포함한 다층적 통제의 한 요소로 사용되었고, 국민통제는 수사권 조정으로 비대해진 경찰권에 대한 외부책임성을 강조하는 표현으로 사용되었다. 그러나 주민 또는 시민이 위원 추천, 정책제안, 성과평가, 회의공개 및 이의제기 절차에 어떻게 참여하는지에 관한 구체적 제도설계는 상대적으로 부족하였다. 이는 국회의 통제 담론이 시민참여의 절차보다 기관 간 권한배분과 위원회 구성에 집중되었음을 의미한다.

이러한 맥락에서 볼 때, 현행 일원형 자치경찰제에서 시·도자치경찰위원회는 자치경찰사무를 관장하지만 집행조직과 경찰공무원의 신분은 국가경찰체계에 속한다. 이로 인해 위원회의 민주적 정당성과 경찰조직의 집행책임이 분리된다. 주민이 위원회의 정책결정을 평가하더라도 인사·예산·조직에 대한 영향력이 충분하지 않으면 책임추궁의 실효성이 낮다. 따라서 제도개선의 핵심은 사무목록의 확대보다 결정권, 집행권, 재정책임 및 평가책임을 동일한 수준에서 정합적으로 배치하는 데 있다는 점에서 자치경찰제를 개선할 필요성이 있다.

이상의 분석은 자치경찰에 관한 국회 논의가 지방분권과 지역맞춤형 치안이라는 도입 논리에서 출발하여, 경찰권 확대에 대한 위원회 통제, 주민·시민의 외부통제, 검찰·법원의 사법통제 및 경찰 내부통제의 조합 문제로 확장되었음을 보여준다. 그러나 통제 논의가 반복되었음에도 불구하고 실제 입법에서는 자치경찰사무의 결정권과 집행조직·인력·예산·정보가 동일한 책임주체에 배치되지 못하였다. 또한 주민참여는 위원 구성과 민원·정책제안 수준에 머물러 의제설정과 예산·집행·이행점검으로 충분히 연결되지 못하였다. 다음 장에서는 이러한 분석결과를 바탕으로 현행 일원화 자치경찰제의 구조적 한계를 진단하고 개선방안을 제시한다.

V. 자치경찰제 도입의 기본전제와 제도 개선방안

1. 현행 자치경찰제의 한계와 도입의 기본전제

자치경찰제 도입의 궁극적인 목적은 단순히 국가경찰과 자치경찰을 구분하는 것이 아닌 기존 국가경찰체제의 경찰권력을 분산하여 국민을 위한 경찰조직으로 운영되는 것에 있다. 다시 말해, 비대해진 경찰권에 대한 조정을 통해 주민자치 의사를 반영하기 위한 수단이다.⁴⁾

이렇듯 비대해진 경찰권에 대해 국회는 수사권 조정과 함께 주민자치 의사 반영을 위한 국민통제의 필요성을 제안하였으나 「경찰법」에 이와 같은 내용이 적시되었는지에 대한 의문을 제기하였다.⁵⁾ 국회 논의 이전에 경찰내부에서도 공포한 바 있다. 즉, 경찰개혁위원회는 경찰권 남용과 인권을 위해 ‘시민에 의한 민주적 외부 통제기구 신설’을 권고하였다.⁶⁾

그럼에도 불구하고 현행 자치경찰 이원화를 위해 정례회의를 개최하고 있으나 회의의 주된 내용이 자치경찰사무 담당 공무원의 인사와 기타 행정에 대한 내용을 의결하는 상황이다. 자치경찰사무는 여전히 지역주민의 안전에 직접적으로 연관되는 사무인 반면, 지방행정사무에 포함되어 있지 않다.⁷⁾ 이에 국무총리 소속 자문위원회인 ‘경찰제도발전위원회’에서 사도 소

4) 2020년 12월 3일 제382회 행정안전위원회 제17차 회의록 중 김용판 의원 발언 참조

5) 2020년 12월 3일 제382회 행정안전위원회 제17차 회의록 중 김형동 의원 발언 참조

6) 경찰청 보도자료(2017). ‘경찰개혁위, 경찰권 시민통제 및 강제수사 최소화 권고’(2017년 9월 17일자)

7) 「지방자치법」 제13조는 지방자치단체 사무의 예시를 규정하고 있는데, 법률상 자치경찰사무는 포함되어 있지 않다. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리, 주민의 복지증진, 농림·수산·상공업 등 산업진흥, 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 필요하다(이재란 외, 2021).

속의 조직과 인력으로 자치경찰 사무를 집행하는 이원화 모델 수립을 위한 권고안을 발표하였다,⁸⁾ 그러나 자치경찰의 핵심 논의기구로서 현재 경찰제도발전위원회는 제2차 권고안조차 제시하지 못하고 있는 실정이다.

종합하면, 현행 제도의 구조적 한계는 네 가지로 수렴된다. 첫째, 위원회는 자치경찰사무를 관장하지만 집행인력과 조직에 대한 실질적 지휘·감독수단이 부족하다. 둘째, 위원회에 부여된 책임과 인사·예산·정보·사무기구에 관한 자원이 대응하지 않는다. 셋째, 위원회의 구성과 임명절차에서 전문성은 확보되었으나 주민대표성과 사회적 다양성이 충분히 반영되지 않았다. 넷째, 주민참여가 의제·예산·집행·시정의 순환절차로 제도화되지 않았다. 따라서 다음 절의 개선방안은 각각의 한계에 대응하는 법적 권한, 자원 기반, 독립성 통제장치 및 주민참여 절차를 하나의 책임사슬로 연결하는 데 초점을 둔다.

자치경찰제 도입의 기본전제는 경찰권의 지방 이전과 민주적 통제를 동일시하지 않는 데 있다. 분권은 지역의 구체적 수요와 정보를 정책결정에 가까이 가져오는 장점이 있지만, 다층적 권한구조가 책임소재를 흐리거나 지역 권력의 포획을 강화할 수 있다(Bardhan, 2002; Treisman, 2007). 따라서 민주적 통제의 기준은 조직이 국가 소속인지 지방 소속인지가 아니라, 권한의 근거와 범위가 명확하고 권한 행사자가 주민과 통제기관에 설명·응답하며 잘못을 시정할 수 있는지에 두어야 한다(Bovens, 2007).

이러한 관점에서 제도개선은 세 단계로 추진되어야 한다. 첫째 자치경찰위원회의 법상 지휘·감독권을 명시하여 책임주체에 관한 식별이다. 둘째 인사·예산·정보·사무기구·조사 수단을 부여하여 법적 책임과 실제 수단을 일치시킨다. 셋째 주민이 치안 의제 설정과 감시, 이의 제기, 이행 확인에 참여하는 거버넌스를 구축한다. 세 단계가 결합될 때 책임성, 민주적 정당성, 지역 치안 대응성이 기대될 수 있으며, 어느 하나가 결여되면 상징적 분권이나 형식적 참여에 그칠 수 있다(황문규, 2020; 김종오, 2024; 심민규, 2026).

8) 발표된 권고안은 '행정안전부 내 경찰 관련 지원조직 신설', '행정안전부장관의 소속청장에 대한 지휘 규칙 제정', '경찰 인사절차의 투명화', '감찰 및 징계제도 개선', '경찰 업무 관련 인프라 확충', '수사의 공정성 강화'가 주요 내용이다.

2. 자치경찰제의 제도 개선방안

1) 자치경찰위원회의 법상 지휘·감독 권한

① 문제제기

「경찰법」에 따르면, 국가경찰위원회는 국가경찰행정에 관한 사항(제10조1항)을 심의·의결하는 기관이다(제7조). 이는 국가경찰에 관한 정책과 인사, 예산, 운영, 계약체결, 비상사태 등 전국적 치안유지를 위한 경찰청장의 지휘·명령 등에 관한 사항으로 한정되어 있다. 반면, 자치경찰위원회의 설치 목적은 ‘자치경찰사무를 관장하게 하기 위하여’라고 명시되어 있다. 여기서 관장의 의미를 보면, ‘일을 맡아서 주관하다’는 의미이다.⁹⁾ 관장은 지휘·감독과는 차이가 있다. 지휘란 ‘목적을 효과적으로 이루기 위하여 단체의 행동을 통솔하다’로 사용되고,¹⁰⁾ 감독하다는 ‘일이나 사람 따위가 잘못되지 아니하도록 살피어 단속하다. 또는 일의 전체를 지휘하다.’와 ‘어떤 사람이나 기관이 다른 사람이나 기관의 행위가 잘못되지 않도록 감시하고, 명령이나 제재를 가하다.’로 정의하고 있다.¹¹⁾ 따라서 경찰법 상 지휘와 감독은 경찰청 내 경찰청장(제14조)과 국가수사본부장(제16조), 시·도경찰청장(제28조)과 경찰서장(제30조)의 권한이라는 점이다.

이에 현행법을 개정하여 경찰사무를 국가경찰사무와 자치경찰사무로 나누고 각 사무별 지휘·감독권자를 분산하며 시·도자치경찰위원회가 자치경찰사무를 지휘·감독하도록 하는 등 자치경찰제 도입의 법적 근거를 마련함으로써, 경찰권 비대화의 우려를 해소하면서 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하여 주민 수요에 적합한 다양한 양질의 치안서비스를 제공하는 한편 국가전체의 치안역량을 효율적으로 강화할 수 있도록 하려는 것임.

-행정안전위원회 경찰법 전부개정법률안(대안), 의안번호 210659-

우선 국회 행정안전위원회 「경찰법」 개정을 위한 법률안 내 제안이유에서도 제시되어 있다. 경찰의 사무를 국가경찰사무와 자치경찰사무를 나누는 이유는 각 사무별 지휘·감독권자를 분산하고, 시·도자치경찰위원회가 자치경찰사무를 지휘·감독하도록 하는 자치경찰제를 도입하기 위해서이다.

9) 네이버 국어사전. 2025년 3월 26일 검색. 'https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/52131638549042c08cd1385ba7af90eb'

10) 네이버 국어사전. 2025년 3월 26일 검색. 'https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/64a520bf6ae241f7b69b8cbd27a1db92.'

11) 네이버 국어사전. 2025년 3월 26일 검색. 'https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/e0768e2b616e45008f8b1c1c05f2addc'

② 개선방안

현행 「경찰법」 제18조는 자치경찰위원회의 설치 목적을 “자치경찰사무를 관장하게 하기 위하여”라고 명시하고 있다. 자치경찰위원회의 법적 위상은 “관장”이라는 포괄적 표현만으로는 시·도경찰청 및 자치경찰사무 담당자에 대한 지휘·감독의 범위와 한계를 확정하기 어렵다. 법률적 맥락에서 ‘관장(일을 맡아서 주관함)’은 ‘지휘·감독(목적을 효과적으로 이루기 위해 단체의 행동을 통솔하고 잘못되지 않도록 단속함)’과 명확한 차이를 지닌다. 현재 경찰법상 지휘와 감독의 권한은 경찰청장, 국가수사본부장, 시·도경찰청장 등 경찰 내부 조직에 귀속되어 있으며, 자치경찰위원회는 단순한 정책 심의·의결 기관으로 그 위상이 축소되어 해석될 여지가 있다. 법률은 위원회가 지휘·감독할 수 있는 대상 사무, 명령과 자료요구의 방식, 긴급상황의 예외, 시·도경찰청장의 이행·보고 의무, 불이행 시 재심과 시정 절차를 구체화해야 한다. 이와 함께 국가경찰사무·수사사무와 경계가 중첩되는 경우의 협의·조정 및 최종 책임주체도 명시해야 한다. 이러한 명료화는 권한 확대보다 먼저 책임사슬을 식별 가능하게 한다는 점에서 중요하다(Bovens, 2007; Treisman, 2007).

자치경찰위원회를 ‘관장’기관에서 ‘지휘·감독’기관으로 명확히 하는 것은 실질적 책임성을 위한 필요조건이지 충분조건이 아니다. 강권삼(2026a)은 지방경찰 독립성이 법률에 의한 다층적 통제와 결합될 때에만 공법적으로 정당화된다고 본다. 이에 따라 위원회의 지휘·감독권은 시·도지사의 개별 사건 개입 금지, 위원 임명과 해임의 투명한 기준, 지방의회의 예산·감사, 시민감시기구의 조사·권고, 법원의 권리구제, 국가경찰과의 법정 조정절차와 함께 설계되어야 한다. 즉, 위원회의 독립성은 통제 면제가 아니라 단일 정치권력의 비공식 개입을 차단하고 복수의 통제주체가 공개된 절차로 견제하는 제도적 상태로 정의할 필요가 있다.

제21대 국회 행정안전위원회의 경찰법 전부개정법률안 제안이유를 살펴보면, “시·도자치경찰위원회가 자치경찰사무를 지휘·감독하도록 하는 등... 경찰권 비대화의 우려를 해소”하고자 함이다. 따라서 입법 취지에 부합하도록 「경찰법」 제18조를 비롯한 관련 조문을 개정하여, 자치경찰위원회가 시·도경찰청의 단순한 협의 기구가 아닌 실질적인 ‘자치경찰사무의 범위 안에서 실질적인 지휘·감독 및 조정 권한을 행사하는 기관’임을 명확히 규정해야 한다(최종술, 2023). 이는 자치경찰위원회가 지역 치안의 최고 의사결정기구로서 기능하기 위한 필수적인 법적 전제조건이다.

특히, 위원회의 독립성은 외부통제의 배제를 뜻하지 않는다. 지방경찰의 독립성은 특정 정치권력과 경찰조직의 일방적 지배를 차단하면서도 법률, 지방의회, 사법기관, 독립적 외부감사와 주민에게 공개된 통제에 놓일 때 정당화될 수 있다(강권삼, 2026a; UNODC, 2011). 그러므로 위원회가 시·도경찰청을 지휘·감독 기구로 규정하는 경우에도 위원회 자신의 의사결정에

대한 회의 공개, 이해충돌 통제, 이유 제시, 재의·불복, 사후평가를 함께 설계해야 한다.

특히, 자치경찰위원회의 권한 강화는 단순히 심의·의결사항을 확대하는 방식이 아니라, 자치경찰사무에 관한 결정권·집행수단·정보접근권·사후책임을 하나의 책임사슬로 연결하는 방식으로 추진되어야 한다. 이를 위해서는 우선 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제18조의 ‘자치경찰사무를 관장하게 하기 위하여’라는 표현을 자치경찰사무에 관한 ‘지휘·감독 및 조정’ 권한으로 구체화할 필요가 있다. 다만 국가경찰사무 및 수사사무와 중첩되는 영역에서는 자치경찰위원회의 지휘·감독 범위, 경찰청장·국가수사본부장과의 협의 절차, 긴급상황에서의 예외, 최종 책임주체를 법률에 명시해야 한다.

〈표 8〉은 자치경찰의 권한 강화를 위한 주요 개정요소를 현행 「경찰법」을 비교하여 제시하였다. 즉, 자치경찰위원회의 설치를 통해 시·도경찰청에 대한 지휘·감독에 관한 권한과 심의 및 의결사항뿐만 아니라 사무기구에 관한 사항이다. 구체적으로 법률에는 다음의 내용이 포함되어야 한다. 첫째, 위원회가 자치경찰사무에 관한 지역치안계획을 수립하고 시·도경찰청장에게 집행을 요구할 수 있는 권한이다. 둘째, 위원회가 자치경찰사무 담당자의 인사·교육·배치에 관한 자료를 요구하고, 인사기준 및 결과를 공개하도록 하는 권한이다. 셋째, 자치경찰 관련 예산의 편성·배분·집행 결과를 심의하고 성과자료를 제출받을 수 있는 권한이다. 넷째, 의결사항의 이행기한과 담당부서를 지정하고, 이행 결과 및 불이행 사유를 공개하도록 하는 권한이다. 다섯째, 경찰조직이 위원회 의결을 이행하지 않을 경우 재의·조정·시정요구를 거쳐 지방의회와 국회에 보고할 수 있는 절차이다.

이와 같은 권한은 별도의 자치경찰 조직·인력 분리가 완료되기 전에도 일부 법률 개정과 시행령·조례 정비를 통해 단계적으로 도입할 수 있다. 단기적으로는 지휘·감독 대상사무와 보고·자료요구·이행확인 절차를 명확히 하고, 중기적으로는 독립사무기구와 인사·예산 연계권을 강화하며, 장기적으로는 시·도 소속 조직·인력의 단계적 분리를 검토하는 방식이 현실적이다. 본 연구에서 독립사무기구는 자치경찰위원회의 조사·연구·자료분석·주민참여·시민감사·성과평가를 담당하는 상설 사무조직을 의미한다. 따라서 권한 강화와 조직 분리는 동일한 시점에 일괄 추진되어야 하는 것이 아니라, 책임주체와 자원을 먼저 명료화한 뒤 조직 분리의 범위를 확대하는 단계적 경로로 설계할 필요가 있다.

〈표 8〉 주요 개정요소

현행	개정(안)
[경찰법] 제18조(시·도자치경찰위원회의 설치) ① 자치경찰사무를 관장하게 하기 위하여 특별시장·광역시장·특별자치	[경찰법] 제18조(시·도자치경찰위원회의 설치) ① 시·도자치경찰위원회는 관할 시·도의 자치경찰사무에 관하여 지역

현행	개정(안)
시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 소속으로 시·도자치경찰위원회를 둔다. 다만, 제13조 후단에 따라 시·도에 2개의 시·도경찰청을 두는 경우 시·도지사 소속으로 2개의 시·도자치경찰위원회를 둘 수 있다. ② 시·도자치경찰위원회는 합의제 행정기관으로서 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행한다. ③ 제1항 단서에 따라 2개의 시·도자치경찰위원회를 두는 경우 해당 시·도자치경찰위원회의 명칭, 관할구역, 사무분장, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	치안계획 수립, 시·도경찰청장에 대한 집행 요구, 보고의 무, 국가경찰사무·수사사무와의 조정절차에 대하여 시·도경찰청장에게 필요한 지휘·감독을 할 수 있다. ③ 제1항 단서에 따라 시·도경찰청장은 위원회의 의결 및 지휘·감독 사항을 이행하고 그 결과를 정해진 기간 내에 위원회에 보고하여야 한다. 다만 국가경찰사무·수사사무와 중첩되는 경우에는 대통령령으로 정하는 협의·조정 절차에 따른다.
[경찰법] 제25조(시·도자치경찰위원회의 심의·의결사항 등) ① 시·도자치경찰위원회는 제24조의 사무에 대하여 심의·의결한다. ② 시·도자치경찰위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ③ 시·도지사는 제1항에 관한 시·도자치경찰위원회의 의결이 적정하지 아니하다고 판단할 때에는 재의를 요구할 수 있다. ④ 위원회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 행정안전부장관은 미리 경찰청장의 의견을 들어 국가경찰위원회를 거쳐 시·도지사에게 제3항의 재의를 요구하게 할 수 있고, 경찰청장은 국가경찰위원회와 행정안전부장관을 거쳐 시·도지사에게 재의를 요구하게 할 수 있다. ⑤ 시·도자치경찰위원회의 위원장은 재의요구를 받은 날부터 7일 이내에 회의를 소집하여 재의결하여야 한다. 이 경우 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결사항은 확정된다.	[경찰법] 제25조(시·도자치경찰위원회의 심의·의결사항 등) ⑥ 심의·의결사항에 인사·교육·배치 자료요구, 예산·성과공개, 조사·감사, 이행점검, 시정요구를 할 수 있다.
[경찰법] 제27조(사무기구) ① 시·도자치경찰위원회의 사무를 처리하기 위하여 시·도자치경찰위원회에 필요한 사무기구를 둔다.	[경찰법] 제27조(사무기구) ① 시·도자치경찰위원회의 사무를 처리하기 위하여 독립된 사무기구를 둔다. 사무기구는 자치경찰사무에 관한 조사·연구, 자료분석, 주민참여, 시민감사, 성과평가 및 의결사항 이행점검을 담당하는 사무기구를 둔다.

주: 위 표는 현행 조문 전체를 대체하는 완성된 법률안이 아니라, 민주적 통제 강화를 위해 우선적으로 검토할 주요 개정요소를 정리한 것임. 실제 법률 개정 시에는 경찰청장·국가수사본부장·시·도경찰청장·자치경찰위원회 사이의 권한 배분과 다른 법률과의 체계 정합성을 함께 검토해야 함.

2) 자치경찰위원회의 독립성과 책임성

① 문제제기

법률의 입법 취지와 정책 결정의 이면을 파악하기 위해 제21대 국회 행정안전위원회 및 법제사법위원회의 회의록을 분석한 결과, 자치경찰제 도입 당시 국회 내에서도 ‘비대해진 경찰권에 대한 민주적 통제’가 가장 뜨거운 쟁점이었음을 확인할 수 있다. 본 연구는 단순히 특정 시점의 법안 내용을 분석하는 데 그치지 않고, 2003년 지방자치위원회 논의부터 시작하여 2020년 자치경찰제 도입 과정, 그리고 2024~2026년 이원화 전환 논의와 관련한 민주적 통제 쟁점 중심의 국회회의록을 활용하였다. 이러한 분석을 통해 입법 과정에서의 정치적 타협과 민주적 통제 장치의 실종 과정을 비판적으로 고찰하였다.

국가경찰위원회는 「경찰법」 제정 당시부터 경찰의 민주성과 공정성을 확보하기 위한 방안으로 마련되었다. 민주성 부분에서는 2004년 지방분권특별법이 개정된 이유에서도 ‘지방분권의 획기적인 추진’과 ‘분권형 국가운영체제 구축’이라는 점을 제시하고 있다. 자치경찰제 논의의 초기 단계인 2003년, 국회 지방자치위원회 회의록에서는 ‘지방분권의 획기적 추진’과 ‘주민 서비스의 질적 향상’이 주된 담론이었다. 당시 김주현 행자부 차관은 다음과 같이 언급했다.

전국적인 통일성을 유지하는 치안 수요에 대해서는 중앙경찰에서 하고, 지역적이고 지역주민의 생활과 밀접하게 관련이 있는 분야에 대해서는 지방경찰이 담당하는 것으로 해서 주민에 대한 행정서비스를 획기적으로 증진시키는 차원에서 방향이 검토되고 있습니다

-2003년 12월 9일 제243회 행정자치위원회 제13차 회의록 중 김주현 행자부 차관 발언 발췌-

이 시기의 논의는 경찰권의 통제보다는 지방분권의 실현과 주민 편의성에 초점이 맞춰져 있었으나, ‘지역주민의 생활과 밀접한 사무’를 자치경찰의 영역으로 규정함으로써 민주적 통제의 가능성을 열어두었다고 볼 수 있다.

특히 권위주의 정부하에서 정권의 필요에 따라 움직이는 모습을 보이던 경찰에 있어 정치적 중립은 국민의 신뢰를 회복하기 위해 필요한 것으로 평가받고 있다(김성태, 2021). 2020년 12월 「경찰법 전부개정법률안」 심사 과정에서 다수의 의원들은 검경 수사권 조정으로 경찰이 1차 수사종결권과 대공수사권까지 확보하게 된 상황에서, 이를 통제할 민주적 장치가 턱없이 부족함을 강하게 지적하였다. 이는 민주적 통제 논의가 본격적으로 전면에 부상한 시기이다. 국가경찰과 자치경찰의 이원화로 인해 경찰의 수사권 확대 및 강화에도 불구하고 경찰개혁을 통해 국민의 신뢰를 얻기 위한 민주경찰이 되기 위해서는 경찰을 민주적으로 통제

할 장치가 필요하다는 것이다. 이는 국가경찰위원회이든 자치경찰위원회이든 기관의 특성이 아니라 기관의 출범 취지에 부합하는 문제이다.

경찰개혁의 취지, 검경 수사권 조정을 전제로 국민의 시각에서 경찰조직의 문제점을 객관적으로 진단하고 경찰이 나아가야 할 방향을 새롭게 만들어서 국민의 신뢰를 얻는 국민의 민주경찰로 거듭나자는 것 아니었습니까? 그런데 이 개정안에는 수사종결권에 대공수사권, 거기다가 국내정보 수집까지 갖게 된 경찰을 민주적으로 통제할 장치가 들어 있지 않습니다. 지금도 있는지 없는지 알 수 없는 국가경찰위원회, 제 역할을 하도록 국무총리 산하 합의제 행정기관으로 격상시키자는 제안이 너무 큰 변화라고 합니다.

-2020년 12월 3일 제382회 행정안전위원회 제17차 회의록 中 이은주 의원 발언 발췌-

이 발언은 국가경찰위원회의 위상 강화를 통한 중앙단위의 민주적 통제 논의가 행정부의 우려와 반대에 부딪혀 입법에 충분히 반영되지 못했음을 시사한다. 자치경찰제 역시 이러한 맥락에서 ‘경찰권 분산’의 명목으로 도입되었으나, 실질적인 통제 권한이 부여되지 않았다는 비판이 이어졌다. 김형동 의원 역시 다음과 같이 지적하며 외부적·민주적 통제의 필요성을 역설하였다.

다시 말해서 경찰 내부에 기관 설치해 봐야 그것은 내부에서, 흔히 말하는 소통하면 넘어갈 수 있지 않겠느냐, 국민에 의한 진정한 통제는 아니지 않느냐, 헌법에 의한 진정한 통제는 아니지 않느냐라는 비판과 의견이 계속 있어 왔습니다.

-2020년 12월 3일 제382회 행정안전위원회 제17차 회의록 中 김형동 의원 발언 발췌-

이러한 강력한 우려에도 불구하고, 당시 여당과 정부는 수사권 조정의 시급성과 자치경찰제 도입의 정치적 과제를 완수하기 위해 ‘일원화 모델’이라는 절충안을 선택하였다. 이는 입법 과정에서 민주적 통제의 실효성보다는 제도의 도입 자체에 우선순위를 둔 정치적 타협의 결과로 해석할 수 있다. 즉, 국가경찰위원회의 격상이나 자치경찰위원회의 강력한 권한 부여는 경찰 조직 내의 반발과 행정부의 권한 축소 우려로 인해 희석되었다.

② 개선방안

자치경찰위원회의 실질적 권한은 단순히 심의·의결 목록을 확대하는 방식으로는 충분하지 않다. 위원회가 자치경찰사무의 결과에 책임을 지려면 필요한 인사정보와 성과자료를 적시에

제공받고, 지역 치안계획과 예산편성에 실질적으로 참여하며, 독립 사무기구를 통해 조사·분석하고, 경찰조직에 설명과 시정을 요구한 뒤 그 이행을 확인할 수 있어야 한다(엄석진, 2010; UNODC, 2011). 권한·정보·집행수단이 책임과 대응하지 않는 구조에서는 위원회가 결과에 책임을 지면서도 원인을 통제하지 못하는 책임의 공백이 발생한다.

경찰권에 대한 국민통제는 경찰관의 부패행위를 비롯하여 조사과정에서 축소 및 은폐(隱蔽), 편파적 조사하는 등에 관해 투명하고 철저하게 진행되어야 한다는 점에서 필요성이 제기된다. 우리나라에서 경찰권에 대한 외부 통제기구로 국가인권위원회와 국민권익위원회가 운영되고 있으나 이와 같은 경찰옴부즈만을 경찰에 대한 외부적 통제기구로 평가하지 않고 있는 현실이다(한민경, 2020). 이러한 상황에서 새로운 통제기구를 설립한다면, 경찰의 외부통제기구 중복성에 따른 행정비용 낭비를 초래할 우려가 있다. 실질적 권한 강화에는 남용 방지 장치가 병행되어야 한다. 시·도지사나 특정 정파가 인사와 예산을 장악하지 못하도록 임기·결격·제척·회피, 회의와 의결 이유 공개, 지방의회 보고, 독립적 감사와 사법적 심사, 시민의 이의제기를 제도화해야 한다(강권삼, 2026a; NACOLE, 2021). 즉 권한 강화는 통제의 완화가 아니라 통제 가능한 권한의 재배치가 추가되어야 한다.

따라서 「경찰법」에서 이미 자치경찰사무를 자치경찰위원회가 관장하도록 되어 있으므로(제18조) 위원회 내·외부통제를 위한 권한 및 기능을 담당하는 것이 적절하다. 이를 위해 시·도 자치경찰위원회의 권한강화와 독립사무기구 신설이 요구된다. 현재 시·도자치경찰위원회는 명목상 합의제 행정기관이나, 실질적인 인사권과 예산 편성권, 감찰권이 제한되어 있어 시·도 경찰청을 지휘·감독하는 데 한계가 있다. 민주적 통제가 작동하기 위해서는 위원회가 경찰청의 논리에 영향을 최소화하는 독자적인 정책 역량을 확보해야 한다. 그리고 실질적 인사권 및 징계 요구권의 법제화가 필요하다. 현행법상 위원회는 ‘심의·의결’ 기관에 불과하나, 이를 ‘지휘·감독’ 기관으로 명확히 위상을 격상해야 한다. 이러한 제도적 저항을 극복하기 위해 「경찰공무원법」 제7조 개정과 함께 「경찰법」 제25조(위원회 심의·의결사항)에 해당하는 권한을 명시적으로 추가해야 한다.

위원회 권한의 실질화는 권한의 단순 확대가 아니라 권한-책임의 재결합을 의미한다. 인사·예산·감찰에 관한 심의·의결권을 부여하면서도 인사정보 접근, 집행조직 통솔, 예산편성 및 이행확인 수단을 경찰청·지방정부가 독점한다면, 실패에 대한 책임만 위원회에 귀속되는 역책임 구조가 발생할 수 있다(정경채·손현중, 2026; 강권삼, 2026b). 따라서 「경찰법」상 위원회의 권한을 개정할 때에는 ① 자치경찰사무 담당자의 인사자료 접근 및 기준공개, ② 지역 치안계획과 인력배치의 연계, ③ 자치경찰 예산의 통합적 편성·성과공개, ④ 의결사항의 집행 보고 및 불이행 사유 공개, ⑤ 지방의회 감사와 시민 이의제기를 하나의 책임사슬로 규정할 필요가 있다. 이는 경찰권력이 내부의 자정 능력에만 의존하는 ‘내부 통제’에서 벗어나, 외부

의 시민 대표 기구에 의해 견제받는 ‘외부 통제’로 전환하는 결정적인 계기가 될 것이다.

자치경찰위원회의 독립성은 외부통제의 배제나 정치적 책임의 회피를 의미하지 않는다. 자치경찰위원회가 확보해야 할 독립성은 첫째, 시·도지사 또는 특정 정파가 개별 사건과 수사에 비공식적으로 개입하지 못하는 운영상의 독립성, 둘째, 경찰조직이 위원회의 정책결정을 내부 협의 수준으로 축소하지 못하도록 하는 기능상의 독립성, 셋째, 위원회가 자체적으로 자료를 분석하고 주민의견을 수렴할 수 있는 행정·재정상의 독립성으로 구분할 수 있다.

반면 민주적 통제를 위해서는 위원회 스스로가 지방의회, 국회, 법원, 시민 및 감사기관의 공개된 질문과 심사에 응답해야 한다. 따라서 독립성과 민주적 통제의 관계는 ‘독립 대 통제’의 대립으로 설정하기보다 ‘비공식적 개입으로부터의 독립’과 ‘공개적·법률적 통제에 대한 책임’의 결합으로 이해해야 한다. 이를 위해 위원 임명 시 복수 추천과 공개검증을 도입하고, 위원의 임기를 시·도지사 임기와 일부 엇갈리게 설계하며, 제척·기피·회피 및 이해충돌 공개를 의무화할 필요가 있다.

또한 시·도지사는 위원회의 일반적 정책결정에 대해 재의요구를 할 수 있되, 개별 사건의 수사·단속·인사에 관한 지시를 할 수 없도록 경계를 명확히 해야 한다. 지방의회는 예산·결산·행정사무감사를 통해 위원회의 재정과 성과를 통제하되, 특정 사건이나 개별 경찰관의 수사에 직접 개입하지 않도록 해야 한다. 위원회의 의결과 회의록, 반대의견, 재의요구 사유, 이행 결과를 공개하면 위원회의 독립성이 통제 면제로 오해되는 것을 방지할 수 있다.

3) 주민참여형 치안 거버넌스

① 문제제기

자치경찰위원회는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 ‘시·도지사’) 소속으로서 합의제 행정기관¹²⁾의 형태를 가지고 있으며, 자치경찰사무를 관장하고(경찰법 제18조 제1항) 독립적으로 업무를 수행한다(동법 제2항). 합의제 행정기관은 심의 및 정책 결정과 집행 등 행정권을 행사할 수 있고 정책이나 시책 관련 조사·연구를 독립적으로 수행하게 되는데 자치경찰위원회는 관할 지역의 생활안전·교통·경비·수사 등에 대한 시책 수립·시행과 자치경찰사무 담당 공무원 인사 및 제도 개선을 독립적으로 수행한다(이인곤·신주현, 2023). 시·도 자치경찰위원회의 심의·의결사항은 위원회의 소관 사무로 지정된 사안을 심의·의결한다.

12) 김성태(2024)는 의사결정에 있어 다수 위원이 참여하는 합의제 행정기관에 해당하나, 국가경찰위원회는 합의제 행정기관인지에 관해 논란이 있다.

「경찰법」은 위원의 경찰행정에 대한 전문성 등 자격요건을 따로 정하고 있다(동조 제2항). 그러나 시·도지사는 의결이 적정하지 않을 경우 재의 요구가 가능하며, 아울러 행정안전부장관 및 경찰청장은 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해칠 경우, 시·도지사에게 재의 요구가 가능하다. 행정안전부장관은 경찰청장의 의견을 들어 국가경찰위원회를 거쳐 요청하고, 경찰청장은 국가경찰위원회와 행정안전부장관을 거쳐 요청한다(동법 제25조).

그럼에도 불구하고 자치경찰위원회 위원 구성에 불균형 문제가 존재한다. 이는 위원 구성 시 위원추천위원회를 거치기는 하나, 기본적으로 경찰공무원이 의무적으로 배치되며, 관련 기관의 추천을 거쳐 최종적으로 시·도지사가 임명하는 구조이기 때문이다. 그렇다 보니 시·도 자치경찰위원회가 지역 주민을 대변하여 경찰을 통제해야 함에도 불구하고, 그 구성 요건이 지나치게 엘리트주의적이고 관료적이라는 지적이 국회에서 제기되었다.

보통 이런 위원들을 교장선생님 출신이거나 아니면 교수분들이 대체적으로 하는 경향이 있는데 이제 국립대학 교수나 또 국립이나 공립학교교사는 공무원 조항이 되어서 못 하고 사립 학교 교사는 가능하고, 좀 불균형이 있는 것 같아요, 형평성도 그렇고.

-2020년 12월 3일 제382회 법제사법위원회 제14차 회의록 中 신동근 의원 발언 발췌-

국가경찰과 자치경찰의 이원화의 목적이 외부통제 즉, 국민통제의 필요성에 따라 추진되었으며, 자치경찰의 경우 자치경찰위원회가 그 역할을 감당할 것으로 기대되었다. 비록 국가수사본부나 경찰위원회가 설치되었다 할지라도 내부통제를 위한 수단만 있다는 한계가 있다. 물론, 경험과 전문성을 갖춘 구성원은 필요한 부분이나 자치경찰제 도입의 근본적인 목적이 국민통제라는 점에서 간과할 수 없는 부분이다.

비대해진 국가수사본부나 경찰위원회 설치가 되는데 아마 이것들은 경찰청 내, 경찰 내 내부 통제로서의 의미는 있지만 경찰청 자체를 외부에서 통제하는 기능을 제대로 수행할 지에 대해서는, 제 얘기가 아니고 많은 학자들이 그동안 우려를 해 왔습니다.

-2020년 12월 3일 제382회 행정안전위원회 제17차 회의록 中 김형동 의원 발언 발췌-

〈표 9〉는 시·도자치경찰위원회 위원의 직군별 구성을 제시하였다. 이 표의 목적은 특정 직군의 전문성을 부정하는 것이 아니라, 경찰·법조·교수 등 전문직군의 집중이 「경찰법」의 '각 계각층의 관할지역 주민 의견 수렴'이라는 대표성 요건과 어떠한 긴장을 갖는지를 검토하는데 있다. 실제로 17개 시·도 자치경찰위원회의 직군 현황을 보면, 전체 119명 중 전·현직 경찰공무원이 48명(40.3%), 법조인이 27명(22.7%), 교수가 21명(17.6%)으로 절대다수를 차지

하고 있다. 이는 「경찰법」 제21조 제2항이 명시한 “각계각층의 관할 지역주민의 의견이 수렴될 수 있도록 위원을 구성하여야 한다”는 전문성 중심의 구성과 각계각층 주민의견 수렴이라는 입법취지 사이에 대표성의 긴장이 존재함을 보여준다. 국회 회의록 분석은 입법자들조차 제도의 설계 단계에서부터 진정한 의미의 ‘시민 참여형 민주적 통제’가 훼손될 것을 우려했음을 명확히 보여준다.

〈표 9〉 제2기 시·도 자치경찰위원회 위원 직군 현황¹³⁾

구분	계	경찰	법조인	교수	공무원	교육자	연구자	기타
계	119	48	27	21	7	8	1	7
서울	7	3	1	2	-	1	-	-
부산	7	2	4	-	-	1	-	-
대구	7	2	2	1	1	1	-	-
인천	7	4	1	1	1	-	-	-
광주	7	3	3	-	-	1	-	-
대전	7	4	1	1	-	1	-	-
울산	7	3	1	3	-	-	-	-
세종	7	3	1	1	-	-	1	1
경기	7	5	1	1	-	-	-	-
강원	7	2	1	2	1	1	-	-
충북	7	1	1	1	1	-	-	3
충남	7	3	3	1	-	-	-	-
전북	7	4	2	1	-	-	-	-
전남	7	2	2	2	-	-	-	1
경북	7	1	1	2	-	1	-	2
경남	7	3	2	1	-	1	-	-
제주	7	3	-	1	3	-	-	-

출처: 자치경찰위원회의 임기는 3년이며, 제2기는 2024년부터 시작됨. 각 시·도 자치경찰위원회 홈페이지에서 저자 정리(2026년 7월 31일)¹⁴⁾

〈표 10〉은 시·도자치경찰위원회 위원 추천과 임명 절차를 법률상 흐름에 따라 정리한 것이다. 위원회의 주민대표성과 정치적 중립성을 평가하기 위해서는 최종 임명권자뿐 아니라 추천위원회의 구성, 추천 기준, 공개검증 및 이해충돌 관리 여부를 함께 확인해야 한다. 앞서 언

13) 경찰은 전현직 경찰공무원, 법조인은 판사, 변호사, 검사를 의미하며, 공무원은 일반직 공무원, 교육자는 교육공무원, 교장, 교사에 해당함

14) 전남과 광주는 통합 이전에 조사한 것임

급한 바와 같이 자치경찰의 도입목적은 주민의 의사와 지역적 특성을 반영하는 것이다. 그럼에도 불구하고 법령상 자치경찰위원회의 구성 조건 자체에서 판사, 검사, 변호사, 경찰 등의 경력이나 교수와 같은 전문직을 대상으로 자격이 부여되고, 이러한 구성과 임명구조는 전문성을 확보하는 장점이 있지만, 주민대표성과 사회적 다양성을 실질적으로 반영하는 데에는 긴장을 발생시킬 수 있다. 왜냐하면, 「경찰법」 제21조는 지역주민의 의견이 수렴될 수 있도록 위원을 구성하게 되어 있기 때문이다.

〈표 10〉 자치경찰위원회 위원 추천·임명 절차 관련 법률 조문

[경찰법]

제21조(시·도자치경찰위원회 위원추천위원회) ① 시·도자치경찰위원회 위원 추천을 위하여 시·도지사 소속으로 시·도자치경찰위원회 위원추천위원회를 둔다.

② 시·도지사는 시·도자치경찰위원회 위원추천위원회에 각계각층의 **관할 지역주민의 의견이 수렴될 수 있도록 위원을 구성**하여야 한다.

③ 시·도자치경찰위원회 위원추천위원회 위원의 수, 자격, 구성, 위원회 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

법의 취지나 명시된 내용과 다르게 일반시민이 자치경찰에 관한 권리행사에 참여할 수 있는 공간은 홈페이지 내 ‘정책제안’이나 ‘민원접수’ 등에 한정되고 있는 현실이다. 즉, 현재 주민이 자치경찰 정책에 접근할 수 있는 창구는 정책제안과 민원접수 등에 집중되어 있으며, 주민의 의견이 의제설정·예산편성·집행·시정으로 연결되는 상설적이고 구속력 있는 통제절차는 충분히 제도화되지 않았다.

② 개선방안

주민참여의 실질성은 참여 창구의 수가 아니라 주민 의견이 의제와 결정, 집행과 시정에 연결되는 정도로 평가해야 한다. 홈페이지 정책제안이나 민원접수는 접근 단계의 참여이지만, 주민이 지역 치안문제를 제안하고 자료를 제공받아 숙의하며 우선순위와 예산의 일부를 공동 결정하고, 집행결과와 권고 이행을 감시할 수 있을 때 참여는 민주적 통제의 기제로 작동한다(Fung, 2001; NACOLE, 2021). 데이터 기반 주민 의제 발굴은 반복적으로 드러나는 지역 문제를 체계화하는 수단이 될 수 있으나, 데이터 분석이 숙의와 공동결정을 대체해서는 안 된다(심민규, 2026).

참여기구는 대표성 편향을 통제해야 한다. 공개모집만으로는 시간과 자원이 많은 주민이나 조직화된 이해관계자가 반복적으로 참여할 가능성이 있으므로, 무작위 추출과 층화모집, 청소

년·여성·고령자·장애인·이주민 등 치안 취약집단의 참여보장, 임기와 연임 제한, 이해관계 공개를 병행할 필요가 있다(김상호, 2021; Fung, 2001). 위원회 구성에서도 전문성은 필요하지만 특정 직역의 독점을 피하고 주민의 생활경험과 지역 대표성을 실질적으로 반영해야 한다.

시민감시는 접근, 조사, 권고, 기관의 공개 응답, 이행 확인이 하나의 절차로 연결되어야 한다. 사건 검토형뿐 아니라 반복되는 민원과 훈련·인사·정책의 구조적 문제를 분석하는 감사·모니터링 기능을 두고, 위원회 또는 시민감사기구가 자료에 접근해 개선을 권고하면 경찰기관이 일정 기간 안에 수용·부분수용·불수용의 이유와 이행계획을 공개하도록 해야 한다(De Angelis et al., 2016; CCJ, 2021). 다만 감시기구와 경찰 지휘부의 공개적 충돌이 신뢰를 저해할 가능성도 있으므로, 독립성을 훼손하지 않는 범위에서 사실확인, 반론, 조정과 공동 이행점검 절차를 마련해야 한다(Schiff, 2025).

경찰에 대한 가장 강력한 민주적 통제는 치안책임자가 임명권자(대통령 또는 경찰청장)가 아닌 ‘지역 주민’을 바라보게 만드는 것이다. 엄응용·김효진·조미애(2020)가 제안한 주민 밀착형 치안 모델과 박병욱(2020)이 강조한 시민 참여를 실현하기 위해서는 주민참여가 제도화되어야 한다. 다시 말해, ‘주민참여예산제’를 치안 서비스에 접목하는 구체적 프로세스가 구축되어야 한다는 것이다. 주민참여형 치안사업 예산은 시·도자치경찰위원회가 지역치안계획과 연계하여 사업 후보를 제시하고, 주민숙의 또는 지역치안협의체가 우선순위를 심사한 뒤, 지방의회가 최종 예산을 심의·의결하는 구조로 운영할 필요가 있다. 이 경우 위원회는 사업의 정책적 필요성과 예상 성과를 설명하고, 지방의회는 재정 건전성과 법적 적합성을 심사하며, 주민은 사업의 우선순위와 집행 결과를 평가하는 역할을 맡게 된다. 주민참여 거버넌스는 주민이 치안 서비스의 수혜자일 뿐만 아니라 결정자로서 참여함으로써, 자치경찰의 정책 방향이 주민의 의사를 반영하도록 유도하는 강력한 민주적 통제 기제이다.

다만 민주적 통제는 경찰권의 행사 주체를 지방으로 이전하는 것 자체가 아니라, 권한 행사의 정당한 위임, 공개된 의사결정, 시민에 대한 설명과 이의제기 가능성, 권리침해에 대한 독립적 조사와 시정, 그리고 결과에 대한 책임 귀속이 연속적으로 작동하는 상태를 의미한다. 이를 네 가지 분석차원으로 구분하면, 첫째 권한-책임 정합성, 둘째 독립성과 다층적 통제의 조화, 셋째 시민참여와 외부감시의 실효성, 넷째 절차적 정당성과 경찰신뢰의 형성이다. 강권삼(2026a)이 지적하듯 지방경찰의 독립성은 통제의 배제가 아니라 법률에 의한 다층적 통제와 결합될 때 정당화된다. 또한 김소영·엄유진·정재훈(2024)의 결과에 따르면 경찰 정당성은 효과성만이 아니라 합법성, 절차적 공정성, 분배적 공정성에 의해 구성된다. 따라서 자치경찰제의 민주적 성과는 권한 이전의 규모뿐 아니라 시민의 발언권, 중립적 처리, 존중, 이유제시와 차별 없는 서비스가 실제 절차에서 보장되는지를 통해 평가되어야 한다.

이러한 맥락에서 외부 감시 체계로서 시민감사관은 일반 시민 중에서 선발되어 자치경찰의 업무 전반을 감시하고, 주민의 민원을 조사하며, 개선 사항을 제안하는 역할을 수행하는 것이 필요하다. 이 제도를 상시화하여 시민감사관이 자치경찰위원회에 상시 출석하거나 독립적인 보고서를 작성할 수 있도록 권한을 부여해야 한다. 이는 경찰 내부의 폐쇄성을 뚫고 시민의 눈으로 경찰 활동을 일상적으로 감시하는 ‘민주적 감시(Democratic Oversight)’의 핵심 수단이 될 것이다.

종합하면, 주민참여의 민주적 성과는 참여 횟수가 아니라 절차의 질로 평가해야 한다. 김소영·엄유진·정재훈(2024)의 연구에 비추어 보면 시민의 발언권, 중립적 판단, 존중, 이유제시, 차별 없는 서비스는 경찰 정당성을 형성하는 핵심 기준이다. 이서호(2024)는 자치경찰제 인식이 지역 안전성 인식과 경찰신뢰의 관계를 촉진할 수 있지만 제도 인식 자체가 항상 신뢰를 높이는 것은 아님을 보여준다. 따라서 홍보량이나 참여자 수뿐 아니라 절차공정성 인식, 이의 제기 접근성, 설명 충실도, 정책반영 및 재발방지를 위한 검증지표로 설정해야 한다.

주민참여형 치안 거버넌스는 홈페이지 정책제안이나 민원접수와 같은 단일 창구를 확대하는 것만으로는 충분하지 않다. 주민참여가 민주적 통제기제로 작동하려면 ‘의제 발굴-숙의-우선순위 결정-예산 편성-집행-성과 공개-이의제기-다음 연도 환류’의 순환절차가 제도화되어야 한다.

첫째, 매년 시·도자치경찰위원회가 지역별 치안수요조사를 실시하고, 범죄·교통·생활안전 자료와 주민의 피해 경험·불안 경험·취약집단의 접근장벽을 함께 수집해야 한다. 둘째, 수집된 의제를 주민숙의회의, 지역별 치안협의회 또는 온라인·오프라인 공론장에 제시하여 사업 우선순위를 정해야 한다. 셋째, 일정 범위의 자치경찰 관련 세출예산을 ‘주민참여형 치안사업’ 계정으로 편성하고, 주민이 사업을 제안·심사·선정할 수 있도록 해야 한다. 예산의 구체적 비율은 지역 재정력과 국가재정 지원체계를 고려하여 시행령 또는 조례로 정하되, 모든 시·도에 최소한의 참여사업이 운영될 수 있도록 중앙정부의 재정조정 장치를 병행할 필요가 있다. 넷째, 주민참여사업의 선정 결과, 탈락 사유, 사업비, 집행률, 검증지표 및 다음 연도 반영 여부를 공개해야 한다. 다섯째, 시민감사관 또는 시민감시기구가 사업 집행과 경찰활동의 절차적 공정성을 점검하고, 자치경찰위원회는 권고에 대해 수용·부분수용·불수용의 이유와 이행기한을 공개해야 한다. 이와 같은 절차가 마련될 때 주민은 치안서비스의 수혜자를 넘어 지역 치안의 의제 설정자이자 평가자로 기능할 수 있다.

3. 민주적 통제 강화의 기대효과와 실행과제

자치경찰위원회의 민주적 통제는 경찰권을 중앙에서 지방으로 이전하거나 위원회의 법적 명칭을 격상하는 데 그치는 것이 아니다. 지방분권이 민주적 성과로 전환되기 위해서는 주민에게서 위임된 권한, 그 권한을 실행하는 정보·인사·조직, 정책결정에 대한 설명, 외부의 질문과 판단, 그리고 시정과 구제가 하나의 구조로 연결되어야 한다. 이는 지방분권을 권한과 책임의 재배치로 보는 관점(Faguet, 2014)과 행위자가 자신의 행위를 설명하고 질문과 결과로 유기적으로 이어지는 상태를 공공책임성으로 파악하는 관점(Bovens, 2007)에 다른 것이다. 따라서 위원회가 설립되면서부터 자동반사적으로 발생하는 결과가 아니라, 권한-책임 정합성, 독립성과 다층적 통제, 대표성과 참여, 투명성과 외부감시, 절차적 정당성과 대응성이 실제 절차로 결합될 때 형성될 수 있는 조건부 결과이다.

선행연구들은 앞서 언급한 바와 같이 자치경찰위원회가 지방권력으로부터 독립에 의한 정치적 중립성, 주민대표기관으로서 시민참여, 경찰권 오남용 방지를 위한 외부 통제의 필요성에 대해 선언적 도출에 머무르고 있다. 그러나 본 연구는 법률과 제도에서 나타나는 문제를 통해 실질적인 민주적통제에 기반한 개선방안을 제시하고 있다는 측면에서 차별성을 가지고 있다. 이와 같은 제도개선을 통해 확보할 수 있는 효과는 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 권한과 책임 간 연계로 책임회피 비용을 내부화하고 사전적 자기규율을 유도할 수 있다. 둘째, 대표성·공정한 절차·이유제시는 투입·과정·산출 정당성을 결합할 수 있다. 셋째, 민원에서 이행확인까지 연결된 폐쇄회로는 개별 권리구제와 재발방지를 결합할 수 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

① 권한-책임 간 연계와 사전적 자기규율에 의한 책임성 제고

책임성은 단순히 사후에 담당자를 문책하는 상태가 아니라, 누가 결정하고 누가 집행하며 누가 결과를 설명하고 시정할 의무를 지는지가 사전에 식별되는 구조를 의미한다. 자치경찰 위원회에는 심의·의결권만을 부여하는 것으로는 부족하다. 위원회가 지역치안계획과 인사·예산에 관하여 결정하면서도 필요한 정보, 집행조직, 감찰 및 이행확인 수단을 갖지 못하면 권한은 형식화되고 책임은 경찰조직·지방정부·위원회 사이에서 분산된다. 정경채·손현중(2026)이 전국 시·도자치경찰위원회 인사업무 실무자의 경험을 분석하여 형식적 인사권, 책임귀속의 불명확성, 지역치안정책과 인력운영의 연계 약화를 지적한 것은 이러한 책임공백의 작동양상을 보여준다.

첫 번째 기대효과는 권한과 책임 간 연계이다. 위원회의 결정권, 정보접근권, 인사·조직 및

예산수단, 집행보고, 사후평가와 시정요구가 같은 책임구조 안에 배열되면 정책의 성공과 실패를 설명할 주체가 명확해질 가능성이 높아진다.

두 번째로 이러한 구조가 책임회피 비용을 내부화할 수 있다는 이론적 결과로 연계된다. 책임주체가 불명확하면 조직은 실패를 다른 기관의 권한 부족이나 협조 부재로 전가할 수 있다. 반면 의결사항별 담당부서, 집행기한, 사용예산, 성과기준, 미이행 사유 및 시정담당자를 공개하면 책임전가에는 비용이 따른다. 지방의회의 질문·감사·예결산 통제, 시민감시기구의 조사·권고, 법원의 권리구제가 각기 다른 각도에서 동일한 결정사슬을 검증하도록 하면 단일 권력자의 자의적 개입을 줄이면서도 통제의 사각지대를 축소할 수 있다. 독립성은 통제의 배제가 아니라 법률에 따른 다층적 통제와 결합될 때 정당화된다는 강권삼(2026a)의 주장은 이 구조를 뒷받침한다.

세 번째는 사후 문책에 앞선 사전적 자기규율이다. 결정과 집행이 향후 공개·질문·심사될 것이라는 예측 가능성이 높아지면 담당자는 자료를 남기고, 이해충돌을 회피하며, 법적 근거와 대안을 검토하고, 집행 가능성을 확인하려는 유인을 갖게 된다. 이는 실제 제재가 빈번하게 발생해야만 책임성이 확보된다는 관점과 다르다. 예컨대 위원회 의결서에 정책목표, 법적 근거, 반대 의견, 담당주체, 예산, 집행기한과 재검토 시점을 기재하고, 불이행 시 해당 기관이 이유를 설명하도록 하면 기록 가능성 자체가 결정의 질을 통제하는 장치가 될 수 있다. 김순석(2025)이 제안한 ‘수용 또는 설명’은 권고의 법적 강제력만으로 책임성을 평가하지 않고, 불수용의 이유를 공개적으로 부담시키는 절차적 통제로 이해할 수 있다.

② 투입·과정·산출의 민주적 정당성 확보

민주적 정당성은 경찰권 행사가 법적으로 허용되었다는 사실만으로 완성되지 않는다. 자치경찰위원회가 누구를 대표하고 어떠한 절차로 결정하며 그 결과를 어떻게 설명하는지가 함께 고려되어야 한다. 김소영·엄유진·정재훈(2024)은 한국에서 경찰정당성 인식을 효과성보다 합법성, 절차적 공정성, 분배적 공정성의 세 요인으로 구성하는 모형이 더 적합하다고 분석하였다. 이는 범죄억제나 처리속도와 같은 도구적 성과만으로 경찰권 행사의 정당성이 확보되지 않으며, 적법한 권한행사, 발언권과 중립성, 존중, 차별 없는 서비스가 독립된 평가기준이 되어야 함을 뜻한다. 다만 이 연구는 자치경찰위원회 개편의 효과를 직접 검증한 것이 아니라 정당성의 구성요인을 제시한 연구이다.

자치경찰위원회의 민주적 정당성을 투입·과정·산출의 세 층위가 결합하는 상태로 도출한다. 투입 정당성은 위원회 구성과 의제설정이 지역사회의 다양한 주민을 실질적으로 대표하는가의 문제이다. 과정 정당성은 영향을 받는 주민이 정보를 얻고 의견과 증거를 제출하며,

결정자가 이해충돌 없이 일관된 기준으로 심사하고, 존중과 이유 있는 답변을 제공받는가의 문제이다. 산출 정당성은 결정의 내용과 집행결과가 지역수요 및 분배적 공정성에 부합하고, 그 근거와 이행상태가 공개되는가의 문제이다. 세 층위 가운데 하나가 결여되면 대표성은 상징적 구성으로, 절차는 형식적 의견수렴으로, 산출은 전문가주의적 효율성 주장으로 축소될 수 있다. 자치경찰위원이 공개모집·복수추천을 통해 사회적 다양성을 확보하고, 주민이 치안 의제를 제안하며, 상반된 요구를 자료에 근거하여 숙의하고, 채택·불채택 이유와 예산배분 기준을 공개하면 주민의 참여는 단순한 의견표출을 넘어 결정의 정당화 과정에 포함될 수 있다는 장점으로 연결된다.

③ 지역 치안수요에 대응성 및 제도학습 제고

대응성은 주민의 요구에 즉각 반응하는 속도만을 의미하지 않는다. 지역의 위험, 생활안전 경험, 취약집단의 접근장벽 및 서비스 격차에 관한 정보를 수집하고 검증하여 정책우선순위, 인력배치, 예산 및 평가기준으로 전환하는 능력을 뜻한다.

주민참여는 ‘주민정보의 정책지식 전환’으로 이어진다. 주민의 민원, 정책제안, 숙의, 참여 예산, 만족도와 피해경험은 그 자체로 정책이 아니다. 위원회가 이를 지역별·대상별·시간대별 위험정보와 결합하고, 상충하는 요구를 공개적으로 비교하며, 법적 권리와 분배공정성 기준에 따라 우선순위를 설정하고, 의결과 예산에 반영한 뒤 결과를 다시 주민에게 설명할 때 주민정보가 정책지식으로 전환된다. 이 과정은 지역맞춤형 치안을 단순한 인기정책의 나열이 아니라 근거와 이유를 갖춘 공공결정으로 만들 가능성을 높인다.

특히, 대응성은 조직학습과 결합될 때 지속성을 갖는다. 위원회가 지역치안계획의 목표와 지표를 사전에 정하고, 집행과정에서 민원·사건·자원배분·권리침해 정보를 수집하며, 계획과 실제의 차이를 공개적으로 검토하고, 다음 연도의 인사·예산·교육과 지침에 반영하면 개별 대응이 제도적 기억으로 축적될 수 있다.

VI. 결론

지방분권 강화를 위한 정책 중 하나로서 수립된 자치경찰은 지역맞춤형 치안이라는 측면에서 많은 관심을 받았다. 특히, 국가경찰 중심으로 이루어지던 치안행정을 시·도자치단체의 여건에 맞는 지역맞춤형 치안정책으로 전환하기 위해 자치경찰위원회를 신설하였고, 국가경찰

과 자치경찰을 이원화한다는 방향이 지방분권을 강화할 것이라고 기대하였다. 그러나 자치경찰의 이원화는 제도의 안정적인 정착을 위해 많은 논의에도 불구하고 지지부진한 실정이다. 특히, 자치경찰 이원화를 위한 심도 있는 논의의 구심체로서 기존 경찰제도개선 자문위원회에서 경찰제도발전위원회로 변화하였고 향후 ‘자치경찰 이원화를 위한 권고안’ 발표도 지연되면서 정책추진이 불투명하다. 이와 같은 상황에서 자치경찰 관련 연구와 전문가들은 자치경찰을 위해 조직, 인사, 예산 등 공통적인 문제점을 지적하면서 제도개선이 시급하다는 의견을 제시하고 있다.

그러나 본 연구는 자치경찰제의 민주적 가치를 경찰권의 지방이전 자체에서 찾지 않고, 권한과 책임을 주민이 식별하고 통제할 수 있는 제도적 구조에서 찾았다. 분석 결과가 제시하는 개선의 우선순위는 자치경찰위원회의 법상 지휘·감독권을 명확히 하고, 이를 행사할 인사·예산·정보·사무기구·조사 수단을 부여하며, 주민이 의제 설정부터 이행감시까지 참여하는 치안 거버넌스를 구축하는 것이다. 이 세 단계는 독립성, 실질적 권한, 주민참여를 서로 분리된 개선과제가 아니라 하나의 책임사슬로 결합한다는 점을 제시하였다.

제도개선의 기대효과는 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째 권한 행사자와 설명·시정 의무가 연결됨으로써 책임성이 강화될 수 있다. 둘째 주민의 목소리, 중립적 절차, 존중과 이유 제시가 보장될 경우 경찰권 행사에 대한 민주적 정당성이 높아질 수 있다(Sunshine & Tyler, 2003; Mazerolle et al., 2013). 셋째 지역 수요와 정보가 치안 우선순위와 자원배분에 반영될 경우 지역 치안 대응성이 개선될 수 있다(Faguet, 2014; 김선희, 2024). 이 효과들은 제도 도입만으로 확인된 성과가 아니라 향후 운영자료와 주민조사를 통해 검증해야 할 기대효과이다.

동시에 분권과 참여의 역효과를 통제해야 한다. 국가와 지방, 위원회와 경찰청 사이의 책임 분산, 지역 엘리트의 인사·예산 포획, 지역 재정력에 따른 치안격차, 특정 집단의 반복 참여와 형식적 의견수렴은 민주적 통제를 약화시킬 수 있다(Bardhan, 2002; Treisman, 2007). 이를 방지하려면 중앙의 최소 치안기준과 재정조정, 법률상 책임주체의 명료화, 이해충돌 방지, 참여자 대표성 설계, 권고·응답·이행의 공개가 필요하다. 절차적 정의 역시 구조적 불평등과 심각한 갈등을 자동으로 해소하지 못하므로 효과를 과잉 일반화해서는 안 된다(Schaap & Saarikkomäki, 2022).

마지막으로 본 연구의 회의록 분석은 입법과정에서 제시된 주장·제안·우려와 법적 절차를 재구성한 것이며, 실제 정책효과를 입증한 것은 아니다. 자료목록과 검색·선정 절차가 완전히 제시되지 않는 한 분석범위는 관련 회의록에 대한 목적표집 내용분석으로 한정한다. 향후 연구는 위원회별 권한·예산·정보 접근, 주민참여의 대표성, 권고 응답과 이행, 주민의 절차적 정의·정당성 인식, 지역 치안 대응성의 변화를 비교·추적하여 본 연구가 제시한 조건부 경로

를 실증적으로 검증할 필요가 있다.

2025~2026년 재설계 논의를 거쳐 향후 확대될 가능성이 있는 ‘이원화 자치경찰제’로의 전환 과정에서는 단순히 조직을 떼어내는 물리적 분리를 넘어, 치안 행정의 패러다임을 관료 중심에서 ‘시민 참여와 숙의에 의한 민주적 거버넌스’로 전환하는 철학적 결단이 수반되어야 할 것이다. 자치경찰제의 성공은 조직의 형태가 국가인지 지방인지에 달려 있는 것이 아니라, 그 권력을 누가 통제하고 책임을 지는가에 달려 있다. 본 연구가 제시한 민주적 통제 방안들이 향후 자치경찰제도의 법적·제도적 개선 과정에 실효성 있는 기초 자료로 활용되어 대한민국의 치안이 ‘시민의 동반자’로 발전할 수 있길 기대한다.

【참고문헌】

- 가상준 외. (2008). 회의록 분석을 통해서 본 국회 상임위원회 운영의 특징. 「21세기정치학회보」, 18(1): 47-68.
- 강권삼. (2026a). 지방경찰 독립성의 공법적 한계와 통제 구조: 한국과 일본의 자치경찰위원회 제도를 중심으로. 「외법논집」, 50(1): 283-312.
- 강권삼. (2026b). 제주특별자치도자치경찰위원회의 법적 지위와 합의제 행정기관으로서의 한계. 「동아법학」, 111: 173-208.
- 강주영. (2013). 제주특별자치도 자치경찰'의 공법적 검토. 「동아법학」, 2013-08: 29-63
- 경찰청. (2017). 경찰개혁위, 경찰권 시민통제 및 강제수사 최소화 권고. 2017년 9월 13일자 보도 자료.
- 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률(법률 제19023호).
- 국회사무처. (2021). 「국회법해설」.
- 김남욱. (2018). 지방자치 발전을 위한 자치경찰의 법적과제. 「지방자치법연구」, 18(3): 3-37.
- 김상호. (2024). 이원화 자치경찰제도에 대한 경찰공무원 태도 연구. 「한국경찰학회보」, 26(2): 33-58.
- 김선희. (2024). 지방정부 대응성의 결정요인에 관한 연구: 경기도 기초자치단체를 중심으로. 「지방정부연구」, 28(1): 1-25.
- 김소영·엄유진·정재훈. (2024). 경찰 정당성 인식에 관한 연구: 절차적 정의 이론을 중심으로. 「한국공안행정학회보」, 33(2): 57-84.
- 김순석. (2025). 시민참여 경찰감시제도(Citizen Oversight System)를 통한 민주적 경찰 책임성 확보 방안에 관한 연구. 「한국치안행정논집」, 22(4): 79-99.
- 김순석. (2026). 경찰책임성 확보를 위한 독립적 시민감시모델 연구: Walker의 시민감시 유형론을 중심으로. 「한국경찰학회보」, 28(3), 27-64.
- 김성태. (2021). 국가경찰위원회의 역할과 과제. 「국가경찰위원회 출범 30주년 기념 학술포럼」.
- 김성태. (2024). 자치경찰 3년에 대한 평가-법제와 그 운영 실재를 중심으로-. 「홍익법학」, 25(3): 315-343.
- 김은경. (2018). 정책대상집단의 사회적 인식에 따른 입법과정 연구: 수요측면을 중심으로. 「미래정치연구」, 8(3): 65-107.
- 김종오. (2024). 이원화 자치경찰제 추진을 위한 선결 과제. 「국가법연구」, 20(2): 99-127.
- 문희태. (2023). 실효적인 자치경찰제도의 확립을 위한 법·제도적 방안의 모색. 「법학연구」, 23(3): 145-168.

- 명도현. (2023). 자치경찰제도의 효과성 인식에 관한 연구. 「한국민간경비학회보」, 23(특별호): 57-80.
- 박병욱. (2020). 자치경찰의 민주적 통제를 위한 시도경찰위원회 구성 및 운영방안에 대한 제언. 「경찰법연구」, 18(2): 3-53.
- 박윤희. (2014). 18대 국회 상임위원회 입법과정 사례 분석: 위원회 이론의 적용을 중심으로. 「한국 정당학회보」, 13(2): 219-252.
- 박통희. (2016). 가치 다원주의와 민주주의적 행정. 「한국행정학보」, 50(4): 1-26.
- 박현정. (2019). 효율적인 자치경찰제 운영을 위한 제언. 「법이론실무연구」, 7(2): 179-200.
- 심민규. (2026). 자치경찰제 지역 문제 발굴 체계 설계 연구: 데이터 기반 주민 참여 거버넌스를 중심으로. 「한국경찰학회보」, 28(1): 227-254.
- 신희섭. (2023). 온전한 자치경찰제로의 이원화 담론과 자율방법대 활용. 「유라시아연구」, 20(3): 123-138.
- 안영진. (2014). 자치경찰제도 도입논의의 재고. 「공법학연구」, 15(1): 357-382.
- 엄석진. (2010). 행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁. 「한국행정학보」, 44(1): 1-23.
- 엄응용·김효진·조미애. (2020). 광역단위 자치경찰제의 민주적 운영을 위한 과제. 「한국지방자치 연구」, 21(4): 127-146.
- 이상훈. (2026). 자치경찰제 실질화를 위한 행정·재정적 지원방안 연구: 대전광역시 사례를 중심으로. 「한국경찰학회보」, 28(2): 163-186.
- 이서호. (2024). 지역 안전성 인식이 경찰신뢰에 미치는 영향: 자치경찰제도 인식의 조절효과를 중심으로. 「경찰학연구」, 24(2): 123-154.
- 이인곤·신주현. (2023). 현행 자치경찰제도 시행에 따른 문제점 및 실효성 확보방안. 「법이론실무 연구」, 11(4): 75-109.
- 이재란 외. (2021). 자치경찰제도의 발전방안에 관한 법적·제도적 연구. 「토지공법연구」, 2021-11, 96: 185-212.
- 이현우. (2009). 국회 상임위원회의 운영: 전문성과 대표성의 재평가. 「의정연구」, 15(1): 145-176.
- 이현출. (2011). 국회 특별위원회 활동과정에 대한 분석. 「의정논총」, 6(1): 81-105.
- 정경채·손현중. (2026). 자치경찰 인사제도 분권화와 민주적 통제 방안에 관한 연구: 근거이론 접근을 중심으로. 「경찰학연구」, 26(2): 109-146.
- 정덕영. (2024). 지역사회 경찰활동을 통한 자치경찰 운영 방안. 「한국민간경비학회보」, 23(5): 243-274.
- 정부조직관리정보시스템 행정기관위원회. (검색일: 2025. 3. 26.). "<https://www.org.go.kr/intrcn/system/viewCmit.do>).
- 조성규. (2017). 지방자치의 본질과 자치경찰제 논의. 「행정법연구」, 50: 83-108.
- 조성규. (2021). 자치경찰제 도입의 법적 쟁점과 과제. 「지방자치법연구」, 21(2): 101-139.

- 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(법률 제19514호).
- 지방시대위원회. (2023). 「지방시대 종합계획(2023-2027)」.
- 지방시대위원회. (2024). 「2023년 지방시대 종합계획에 관한 연차보고서」.
- 최용진. (2018). 「자치경찰제, 한국헌법학회 지속가능사회에서 헌법과 경찰 발표자료」.
- 최우용. (2005). 자치경찰법(정부안)의 이념적 한계와 법적 과제. 「지방자치법연구」, 5(2): 263-280.
- 최우용. (2017). 지방분권형 헌법개정의 과제와 방향. 「법제」, 12월호 특별기획논문: 32-60.
- 최종술. (2023). 한국경찰의 이원화 자치경찰제 도입 방안 연구. 「한국자치행정학보」, 37(4): 225-243.
- 치안정책리뷰. (2023). 경찰 4.0시대, 자치경찰제 과제와 개선방향. 「치안정책리뷰」, 제78호
- 표창원. (2001) 외국의 경찰부패방지제도 고찰. 「한국경찰학회보」, 3(1): 327-355.
- 한민경. (2020). 경찰활동에 대한 외부기구의 통제: 평가 및 제언. 「형사정책」, 32(1): 93-130
- 황문규. (2020). 자치경찰제 도입 추진상의 문제점과 대응 전략. 「경찰법연구」, 18(1): 35-69.
- 황문규. (2022). 국가경찰 중심의 일원적 자치경찰제의 범·제도적 한계와 발전방안, 「한국지방자치학회보」, 34(3): 83-115.
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4): 185-205.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4): 447-468.
- Faguet, J.-P. (2014). Decentralization and Governance. *World Development*, 53: 2-13.
- Fung, A. (2001). Accountable autonomy: Toward empowered deliberation in Chicago schools and policing. *Politics & Society*, 29(1): 73-103.
- Goodwin, G. (1970). *The little legislatures: Committees of Congress*. Amherst, MA: University of Massachusetts Press.
- Joshua Kleinfeld. (2017). Manifesto of Democratic Criminal Justice. *Northwestern University Law Review*, 111(6): 1367-1412.
- Jones, T., Newburn, T., & Smith, D. J. (1996). Policing and the idea of democracy. *British Journal of Criminology*, 36(2): 182-198.
- Mazerolle, L., Bennett, S., Davis, J., Sargeant, E., & Manning, M. (2013). Legitimacy in policing: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 9(1): 1-147.
- Schaap, D., & Saarikkomäki, E. (2022). Rethinking police procedural justice. *Theoretical Criminology*, 26(3): 416-433.
- Schiff, K. J. (2025). Does civilian oversight impact police legitimacy? *PNAS Nexus*, 4(9): pgaf267
- Stephanos Bibas. (2017). Restoring Democratic Moral Judgment Within Bureaucratic Criminal Justice. *Northwestern University Law Review*, 111(6): 1677-1692.

- Sunshine, J., & Tyler, T. R. (2003). The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing. *Law & Society Review*, 37(3): 513-548
- Treisman, D. (2007). *The architecture of government: Rethinking political decentralization*. Cambridge University Press.
- Tom R. Tyler. (2017). From Harm Reduction to Community Engagement: Redefining the Goals of American Policing in the 21st Century. *Northwestern University Law Review*, 111(6): 1537-1564.
- Tracey L. Meares. (2017). Policing and Procedural Justice: Shaping Citizens' Identities to Increase Democratic Participation. *Northwestern University Law Review*, 111(6): 1525-1536.
- Council on Criminal Justice [CCJ]. (2021). *Civilian oversight: Assessing the evidence*.
- National Association for Civilian Oversight of Law Enforcement [NACOLE]. (2021). *Thirteen principles for effective oversight*.
- Organization for Security and Co-operation in Europe [OSCE]. (2008). *Guidebook on democratic policing* (2nd ed.)
- United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC]. (2011). *Handbook on police accountability, oversight and integrity*.

황 해 동: 고려대학교에서 행정학 박사학위(논문: 지방재정조정제도의 경로의존성에 관한 연구-국가균형발전특별회계의 자율성과 한계, 2019)를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 지방규제, 자치경찰이다. 최근 논문으로는 “규제지역에 대한 중첩규제의 법적 한계와 비례성 원칙: 지역개발 허용을 위한 단계적 입법대안을 중심으로 (2026)”, “지방규제의 작위와 부작위 합치: 행정규제기본법 시행령 제2조제2항제3호를 중심으로 (2025)”, “고향사랑기부금제의 제도 정착 및 확산을 위한 제언-기초와 광역의 역할을 중심으로 (2022)” 등 다수 논문을 게재하였다(smarthd@nate.com).

