

[2015년도 한국경찰연구학회 · 대통령 소속 지방자치발전위원회 공동학술대회]

자치경찰제, 어떻게 할 것인가?

일 시 : 2015년 4월 24일(금요일) 13:30 ~ 20:00

장 소 : 국민대학교 글로벌센터 101호



주 최

한국경찰연구학회, 대통령 소속 지방자치발전위원회

후 원

국민대학교 행정관리학과



존경하는 한국경찰연구학회 회원 여러분, 그리고 자치경찰과 치안행정에 관심을 갖고 이 자리에 참석하신 내빈 여러분 ! 참석해주셔서 감사드립니다.

1991년 지방자치가 부활된 이후 지역주민이 행정의 객체에서 주체로 등장하였습니다. 또한 지방자치단체가 지역의 다양성과 창의성을 반영한 지역의 발전기반을 형성하였습니다. 하지만 총체적으로 보면, 지방자치는 자치역량의 미흡으로 국민행복과 국가발전으로 이어지는데는 아직도 한계가 있다고 할 것입니다.

특히 오늘 집중적으로 논의할 ‘자치경찰 제도’ 는 그동안 역대정부에서 수많은 논의가 있었음에도 불구하고, 이런 저런 이유로 실현되지 못했습니다.

무릇 자치경찰제도는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고, 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하는 좋은 제도입니다. 현 박근혜 정부에서도 지방자치 발전의 핵심과제로 채택하고 있는 중요한 정책이기도 합니다. 반드시 이 정부에서는 실현되어 지방자치의 한 단계 성숙한 발전을 이루어야 할 것입니다.

이번 한국경찰연구학회 학술세미나에는 대한민국에서 저명한 자치경찰 학자들을 모셨습니다. 양영철 교수님, 신현기 교수님, 최응렬 교수님, 안영훈 박사님, 임승빈 교수님 등 바쁜 시간을 내주시어 발제와 좌장, 토론을 맡아주셔서 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

한편, 한국경찰연구학회는 명실공히 국가안전 및 치안행정과 관련된 주요 정책이슈를 심층적으로 진단하고, 아울러 합리적인 정책대안을 제시하고, 연구하는 대한민국의 대표적인 경찰/치안행정 학술단체입니다. 특히, 최근에는 안전을 연구하는 관련학회들과 상호협력과 여러 차례의 상호교류를 통해서 통섭/융합 발전을 위한 노력을 해왔습니다. 앞으로도 우리 학회에 많은 관심과 지원 부탁드립니다.

끝으로 이러한 학술세미나가 성공적으로 개최될 수 있도록 많은 지원을 해 주신 심대평 대통령소속 지방자치발전위원회 위원장님과 관계자 여러분, 그리고 훌륭한 장소를 제공해주신 국민대학교 유지수 총장님과 세밀한 부분까지 챙겨주신 행정관리학과 김종범 교수님께 진심으로 감사의 말씀 드립니다.

참석하신 모든 분들의 건강과 행복, 학문적 성취를 기원합니다.

감사합니다.

2015. 4. 24.

한국경찰연구학회장 박 동 균

프로그램

자치경찰제, 어떻게 할 것인가?

▶ 일시: 2015년 4월 24일(금요일) 13:30 ~ 20:00

▶ 장소: 국민대학교 글로벌센터 101호

개회식 사회 - 김태민 교수(경남대)

14:00~14:20 등록 및 개회사 · 축사

개회사 및 기조발표

박동균 (한국경찰연구학회 회장, 대구한의대)

환영사

유지수 (국민대 총장)

축사

심대평 (대통령 소속 지방자치발전위원회 위원장)

14:30~17:00 세미나

진행: 김학범 교수 (세명대)

사회 : 김종범 교수 (국민대)

발표 : 안영훈 박사 (한국지방행정연구원)

주요 선진국가 자치경찰제도의 특징 및 함의, 그리고 한국적 방안

토론 : 박성수 교수 (세명대), 이주락 교수 (경기대)

사회 : 최응렬 교수 (동국대)

발표 : 신현기 교수 (한세대)

성공적인 자치경찰제도의 도입방안 - 제주자치경찰제도의 문제점과 과제

토론 : 황의갑 교수 (경기대), 신원부 박사 (한국안전연구원)

사회 : 이만중 교수 (호원대)

발표 : 최종술 교수 (동의대)

우리나라의 자치경찰제 도입 방안들의 프레임 분석

토론 : 남재성 교수 (한라대), 박주상 (목포해양대)

ROUND TABLE

사회 : 양영철 교수 (제주대)

발표 : 최천근 교수 (한성대)

박근혜 정부의 자치경찰 제도 도입방안

토론 : 임승빈 교수 (명지대), 이봉한 교수 (대전대)

황문규 교수 (중부대), 성용은 교수 (극동대)

목 차

기조발표

- 박동균 (대구한의대학교 경찰행정학과 교수, 한국경찰연구학회 회장) 1
박근혜 정부 경찰정책의 과제

세미나

- 안영훈 박사 (한국지방행정연구원) 13
주요 선진국가 자치경찰제도의 특징 및 함의, 그리고 한국적 방안
- 신현기 교수 (한세대) 35
성공적인 자치경찰제도의 도입방안 - 제주자치경찰제도의 문제점과 과제
- 최종술 교수 (동의대) 57
우리나라의 자치경찰제 도입 방안들의 프레임 분석

ROUND TABLE

- 최천근 교수 (한성대) 85
박근혜 정부의 자치경찰 제도 도입방안

기조발표

- 박동균 (대구한의대학교 경찰행정학과 교수, 한국경찰연구학회 회장)

박근혜 정부 경찰정책의 과제

기조발표

박근혜 정부 경찰정책의 과제



박 동 균
(대구한의대학교
경찰행정학과 교수,
한국경찰연구학회장)



1

박근혜 대통령은 취임사에서 국정운영에서 **국민의 행복**을 국정 최우선과제로 채택하고, 국민행복을 위한 세부 과제로서 국민맞춤형 복지, 개인의 잠재된 능력을 최대한 끌어낼 수 있는 교육, 국민의 생명과 안전을 보장하기 위한 **안전한 사회구축** 등의 세부정책과제를 제시.

특히, 안전한 사회와 관련해서는 여성과 장애인 등 사회적 약자가 안심할 수 있는 사회, 성폭력·학교폭력·가정폭력·불량식품 등 **‘4대악’**을 척결하는 데 정부의 역량을 집중.



2

4대약을 척결하여 국민행복을 위한 정책을 구체적으로 집행하기 위해서는 무엇보다 **경찰의 역할**이 중요. 왜냐하면 경찰은 국민의 가장 가까운 곳에서 범죄를 예방하고, 범죄 및 위기상황에 대응하는 ‘사회안전 지킴이’ 기관이기 때문이다.



3

21세기 경찰활동의 뉴 파라다임

과거의 경찰활동은 단순히 범죄인지와 범인검거 역량을 향상시켜 범죄를 신속하게 해결하는 것을 목표로 했다. 하지만 영국이나 미국 등 주요 선진국의 현대 경찰활동을 보면, 지역사회의 거의 모든 분야와 협력하여 범죄발생을 예방하고, 범죄로부터의 피해를 최소화하는 것을 목표로 하는 이는바 ‘지역사회 경찰활동’으로 전환하고 있다.

→ 따라서, 현대 경찰활동의 가장 바람직한 전략은 지역사회로부터 여러 요구나 생각을 **경청**하는 것이며, 여기에는 경찰관의 도보순찰과 봉사, 지역사회 조직화, 시민친화적 **접촉강화** 등이 포함된다. 즉 경찰이 단순히 ‘범죄에 대한 투사’를 넘어서 넓은 의미의 **‘사회문제 해결자’**로서의 개념으로 확대됨.



4

경찰의 잦은 비리, 범죄행위와 이에 따른 국민들의 불신은 사회안전망 구축의 매우 큰 장애요인으로 남게 된다. 경찰은 국민과 소통하는 최일선의 법집행기관으로서 경찰 비리 및 부패는 국민들이 체감할 수 있는 공식사회 부패의 척도이다. 이러한 경찰비리 및 부패는 국가의 법 집행력을 약화시키는 물론 법과 권위를 스스로 무너뜨리는 결과를 초래하게 된다.

따라서 치안서비스의 수요자이면서 협력자인 일반국민들로부터 신뢰받는 경찰이 되기 위한 대책 수립이 급선무이다.

지금의 경찰위기는 대한민국 경찰을 한 단계 발전시킬 수 있는 기회로 활용해야 한다. 경찰정신 재무장 교육훈련, 엄정한 신상필벌을 비롯한 조직관리의 확립, 인사행정 전반에 걸친 윤리성 제고 노력, 그리고 조직의 윤리적 분위기를 개선하기 위한 프로그램 개발 등 **국민들의 신뢰를 회복하기** 위한 다양한 노력들이 필요하다.



우리나라에서, 여성·청소년 등 사회적 약자에 대한 강력범죄는 사회불안과 치안부재의 불안감과 단면을 보여 주고 있는 바, 한국경찰은 **사회적 약자들에 대한 '안전의 수호자'**로서 경찰역량을 극대화해야 할 것이다. 즉 자기 스스로 타인의 침해 행위를 방어하기 힘든 사회적 약자의 안전을 확보하는데 치안의 비중을 더욱 확대해야 할 것이며, 범인의 검거도 중요하지만 **사전 예방에** 더욱 최선을 다해야 할 것이다.



자생 테러리즘 등 각종 테러발생의 위험성, 급격한 기후변화에 따른 위험사회 속에서의 자연재난과 인적 재난 발생에 따른 발 빠른 대응, 그리고 **다문화사회에 따른 문제점** 등 급변하는 치안환경 변화에 따른 대응방안이 수립되어야 한다.



7

향후 5년간 년 4,000여명씩 **경찰관을 증원**한다는 것이 반드시 실현되어야 할 것이다. 또한 이들 늘어나는 경찰력을 생활안전 분야 지구대, 파출소 등 지역경찰, 112종합상황실, 여성·청소년 관련 인력으 배치, 보강하여야 할 것이다. 아울러 관내 치안환경을 분석하고, 여론수렴을 통해 자체 실정에 맞는 근무체계를 수립하여야 한다. 시간대별 112신고건수, 5대 범죄 발생률, 순찰요원 현원을 분석하여 **효율적인 경찰인력의 운용이 필요**하다.



8

치안환경은 급변하여 새로운 치안 수요가 발생하지만 모든 치안 수요를 경찰에서만 감당하기 어려운 실정에서 **유관기관·지역사회와의 협력을 강화하여야** 할 것이다.



환경설계를 통한 범죄예방 활동의 극대화를 위하여 지방자치단체 등 유관기관과 협력하여 사회적 약자 보호를 위한 사회안전망 구축에 힘써야 한다. **‘환경설계를 통한 범죄예방(CPTED, Crime Prevention Through Environmental Design)’** 각종 범죄로부터의 피해를 제거하거나 피해를 당할 가능성이 있는 잠재적인 은 피해자들을 보호하기 위해 나온 프로그램이다. 즉 범죄의 구성요건이 되는 가해자, 피해자, 대상물건, 장소들간의 상관관계를 논리적으로 분석해서 범죄를 예방하기 위한 일련의 물리적 설계이다.



▣ 한국에서 자치경찰의 필요성

1. 지방자치의 성숙
2. 지방자치단체의 종합행정 실현(지방행정과 연계한 책임치안행정)
3. 민생기초질서와 체감치안 개선



11

▣ 현재까지 자치경찰 논의의 특징(양영철, 2008 : 127-128)

1. 김대중 정부 이전까지 정부와 여당이 주도가 되어 자치경찰안을 도입하려는 경우는 없었다.
2. 국가경찰은 항상 소극적이었다.
3. 자치경찰에 대해 가장 적극적인 주체는 야당이였다.
4. 자치경찰에 대한 다양한 이해관계자의 갈등이 심하였다.
(국회의원, 광역 및 기초지방자치단체장, 국가경찰 등)

12

■ 향후 자치경찰의 바람직한 방향

1. 자치경찰에 대한 인식확립

- 제일 중요한 것 : 자치경찰에 대한 당위성과 필요성에 대한 합의

2. 다양한 자치경찰 주제 및 전문가의 토론과 소통



13

■ 향후 자치경찰의 바람직한 방향

3. 실제 가능한 한국적 자치경찰모형 도출 및 시행
어느 모형이나 장단점이 있다.

4. 자치경찰은 국가경찰의 '보조기관'이 아니다.

5. 국가경찰이 잘 하는 것을 밀어주고, 자치경찰이 잘 하는 것도 ...



14

세미나

진행 : 김학범 교수(세명대)

- 안영훈 박사 (한국지방행정연구원)
주요 선진국가 자치경찰제도의 특징 및 함의,
그리고 한국적 방안
- 신현기 교수 (한세대)
성공적인 자치경찰제도의 도입방안 -
제주자치경찰제도의 문제점과 과제
- 최종술 교수 (동의대)
우리나라 자치경찰제 도입방안들의 갈등적 프레임 분석과
바림직한 도입방안

주요 선진국가 자치경찰제도의 특징 및 함의, 그리고 한국적 방안

안영은 박사
(한국지방행정연구원)
ahn@kriia.re.kr

발표 순서

1. 국가와 지방정부 유형
 - 1) 주요 선진국 EU의 지방자치 동향
 - 2) 지역정부 중심의 지방분권체제 분류
2. 자치경찰의 개념 및 유형 분류
 - 1) 경찰의 개념
 - 2) 자치경찰의 개념 및 분류기준
 - 3) 자치경찰의 유형 분류
3. 주요국의 자치경찰 사례
 - 1) 일본-영국 지방경찰제도
 - 2) 프랑스 기초중심 자치경찰제도
 - 3) 스페인-이탈리아 지역정부 중심 자치경찰제도
 - 4) 스위스 연방제형 자치경찰제도
4. 주요국 자치경찰의 특성 비교 및 시사점

국가와 지방정부 간 지방분권 계층체계 및 통치유형

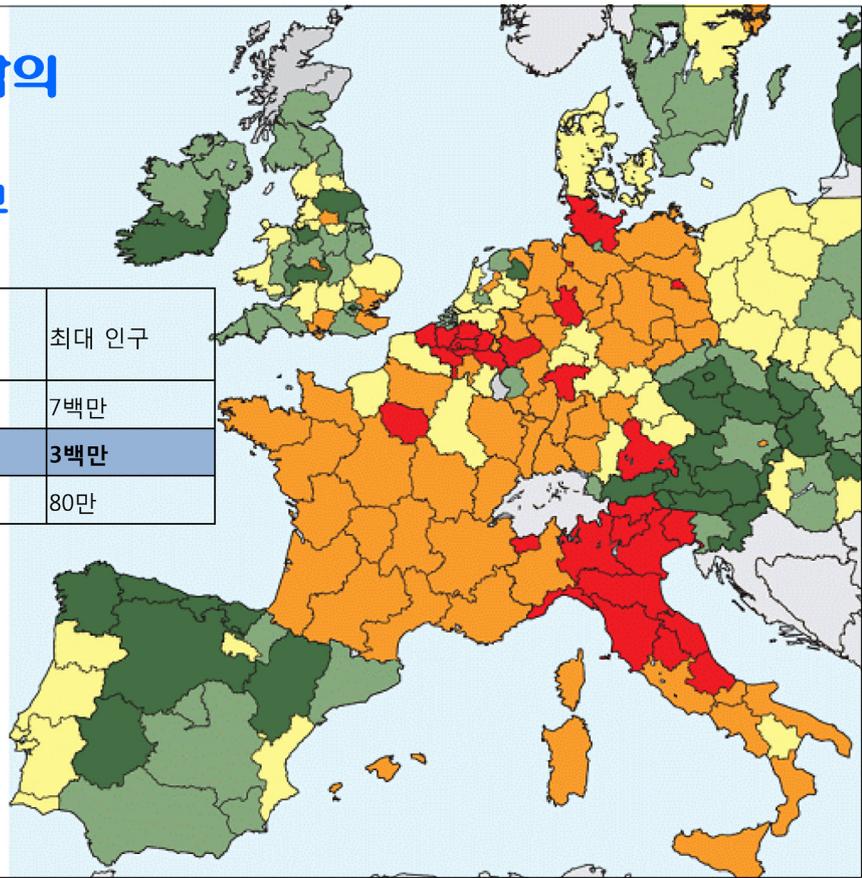
- 지방자치권의 발전
 - UN 세계인권선언문 제21조 자치분권의 가치
 - 유럽 지방자치정부 헌장(Local-self Government Charter)
 - 마스트리츠 조약(1992): 연방주의와 보충성원칙
- 국가의 통치유형과 지역정부 유형 분류
 - 연방국가(Federal states)
 - 지역중심의 지역형 단일국가(Regionalised states)
 - 지방분권형 단일국가(Devolving unitary states)
 - 중앙집권형 단일국가(Classic unitary states)

유럽 및 선진국의 지방자치 개편 동향

- 유럽 및 선진국의 지방분권 추진은 지역정부 중심의 지역발전정책 등에 초점
 - 유럽연합 중심의 통일유럽 건설과정에서 마스트리츠(1992) 조약을 시발로 '지역' 중심의 지역주의 및 신지방분권주의 (Regionalism, New Localism)를 지향
 - 지역의 정치행정 및 사회문화적인 자율공간 창조를 위해 광역자치단체 중심의 새로운 지역형국가(Regionalized State)로 운영됨
 - 특히, 스페인, 이탈리아, 영국 스코틀랜드, 북구유럽 국가 등이 지역정부(Regional government)를 강화

- 유럽연합의 '지역'
- 지역정부

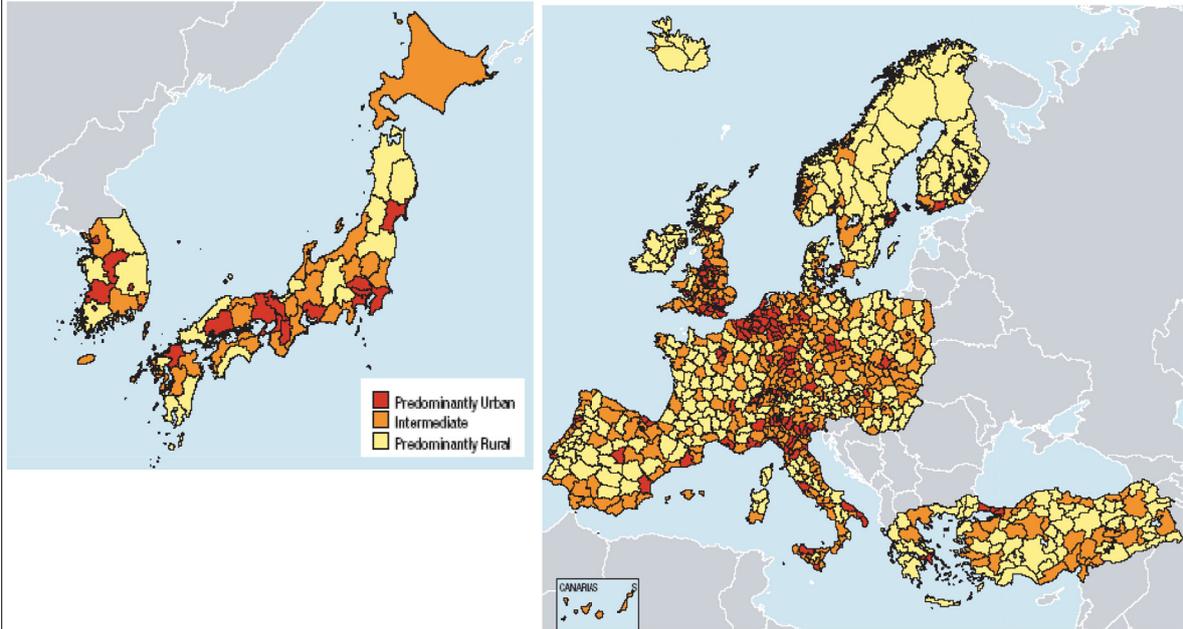
유럽연합의 지역수준	최소 인구	최대 인구
NUTS 1	3백만	7백만
NUTS 2	80만	3백만
NUTS 3	15만	80만



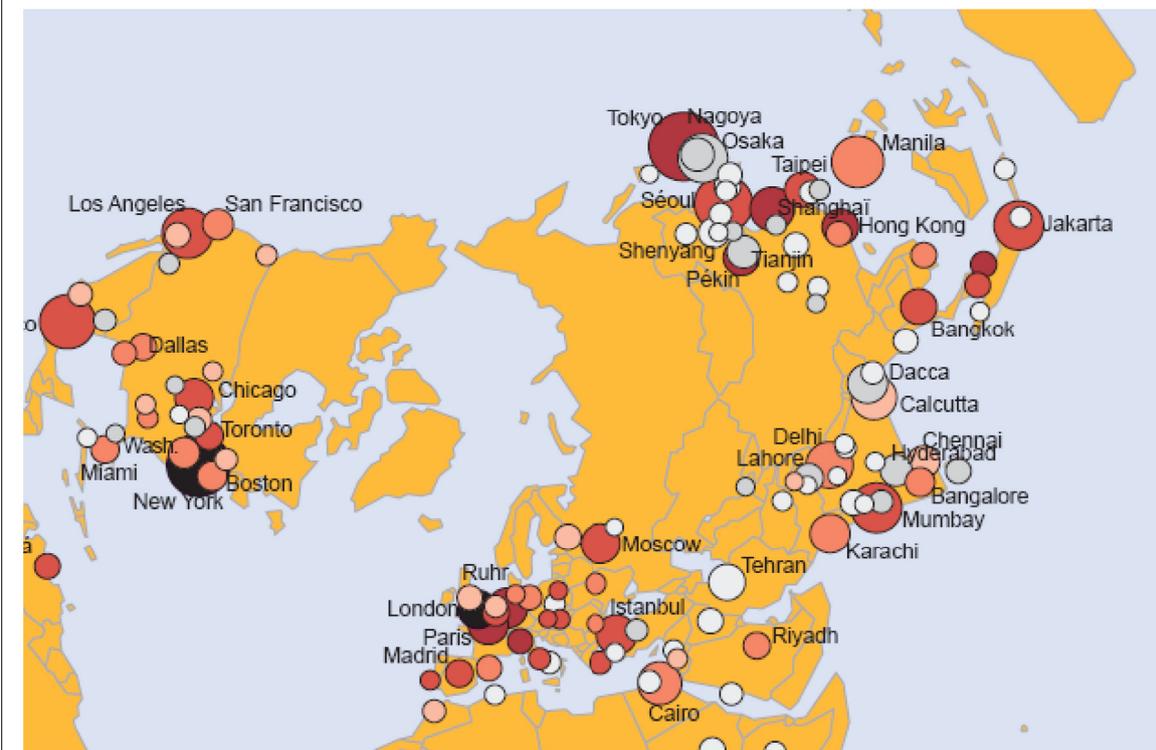
유럽 지역정부 중심의 분권추진 주체

- 유럽 주요국 지역정부의 설치배경
 - 유럽연합의 초석이 되는 마스트리츠조약(1992)에서 '보충성원칙'을 규정하고 유럽의 '지역' 중심으로 자유경제원칙에 의한 경제발전을 추구하기로 함
 - 유럽연합의 기초자치단체들은 그 규모가 너무 작아(평균 주민 5천명), 지역 중심의 균형발전 정책 추진이 효과적이라는 인식이 태동하면서 지역정부의 존재성이 확실해짐
 - 지역(Region, Province, Department, County) 단위의 국민 대표를 선출하여 지역정부(의회)가 또 다른 대의민주주의를 추구할 경우 어느 정도 극세분화된 기초자치단체 수준의 미약한 대표성을 보완
- 유럽연합 차원에서 지역정부 대표기구를 제도화
 - 유럽지역위원회(Committee of the Region)
 - 유럽지역위원회는 마스트리츠 조약에 근거하여 1994년 3월 설치
 - 각 국가의 지역정부 대표(지역의원, 도지사) 222명으로 구성
 - 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아는 각 24명, 스페인은 21명으로 유럽연합의 정치적, 행정적, 문화사회, 경제적으로 각국 지역정부를 대표함

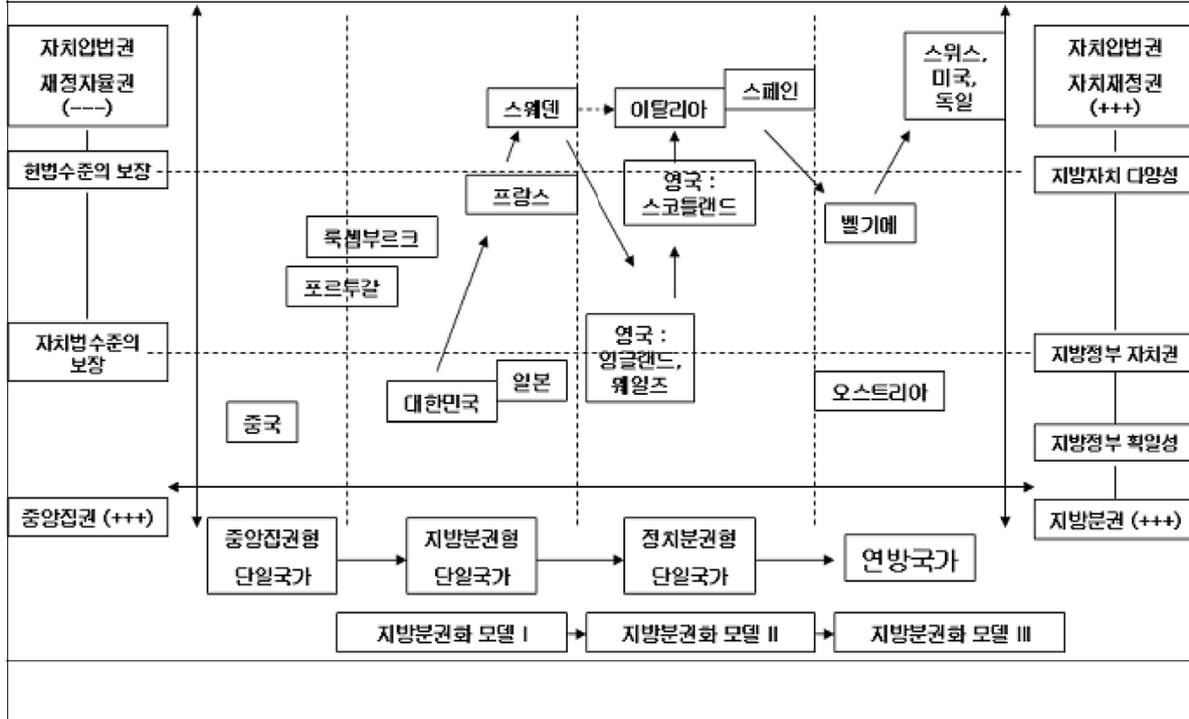
지역정부(광역자치단체) 중심의 관할행정구역



주요 선진국의 대도시권 중심의 도시정부



주요 선진국의 지방정부 통치 유형과 지방분권 발전 방향



경찰의 개념

- **경찰 용어의 시작**
 - Police(경찰)는 그리스말인 polis에서 유래
 - 근대적 의미는 15~16세기부터 왕의 칙령에 "공공질서 유지를 목적으로 하는 제도(institution)"로 사용되기 시작
- **경찰이란**
 - 경찰법을 준수하도록 치안유지 기능을 수행하는 공권력
 - 또는 질서를 유지시키려는 활동
 - 근대국가에서는 공법의 안녕, 질서에 대한 위험방지를 의미
- **현대적 개념의 '경찰'**
 - 사회질서의 유지와 범죄수사를 목적으로 '특별임무'를 수행하는 기능 및 활동
 - 특정한 공직자인 '경찰관'의 집합적 조직으로서의 경찰기관(조직).
- **우리나라에서 경찰의 개념: "공공의 안녕과 질서유지"**
 - 경찰은 국민의 생명, 신체, 재산의 보호, 범죄예방, 진압과 수사, 치안 정보의 수집, 교통단속, 기타 '공공의 안녕과 질서유지'를 위한 행정작용(경찰법 제3조, 경찰관직무집행법 제2조)
 - 우리나라는 기본적으로 국가-지방경찰제와 제주특별자치도 자치경찰

자치경찰의 개념

- 지방자치의 중요성 강조
 - 자치분권의 기본적 가치인 지방자치정부의 자율성이 갖는 중요성에 대하여 국민의 의지가 국가, 지방정부의 기초가 되어야 한다고 언급
 - UN 세계인권선언문 제21조와 유럽 지방자치정부헌장(European charter of local self-government)
- 지방정부(지방자치단체)의 자치조직으로서 자치경찰
 - 자치경찰기구는 관할행정구역에 속하는 주민의 직접선거에 의해 구성된 자치정부 의회의 자율적 결정에 따라 자체예산과 자체인력으로 구성, 운영되는 지방정부조직
 - 지방정부의 최종책임자인 단체장의 책임과 권한 하에 지역주민을 위한 자치경찰 서비스를 제공하는 공공의 안녕과 질서유지를 위한 지방자치정부의 한 조직체
- 자치경찰의 개념에 기초한 자치경찰 유형 분류기준
 - '자치경찰'이란 주민의 직접비밀선거에 의해 선출된 지방정부의회 또는 지방정부의 장 책임 하에 자율적으로 자치경찰 조직·인사·재정적 수단을 갖고 관할구역 내에서 주민을 위한 공공경찰 서비스를 제공하는 활동이자 조직(인력)

자치경찰의 활동 및 기능 범위

- 우리나라의 자치경찰 기능
 - 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제11장 자치경찰 (제105조~제137조), 제주특별자치도 자치경찰 운영등에 관한 조례
 - 주민의 생활안전활동, 지역교통활동, 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비활동, 제주자치경찰에 관한 사법경찰관리의 사무(제108조 자치경찰사무)
- 근린의 경찰서비스(security of proximity)를 제공하는데 주 임무가 있고, 그 임무는 관할행정구역을 경계로 수행
 - 소란방지 및 제거, 주민의 생명 및 재산 보호, 주민보건과 청결유지, 장례장묘 관련 질서 및 보건 확보, 건축허가 위반감시, 통학로 안전, 확보, 주차위반단속, 순찰, 경계활동, 범죄인지의 경우 국가경찰에 통보, 거동수상자에 대한 직무질문, 임의동행, 신체수색, 기초정부 축제 감시관리, 기초정부 시설 및 건물 경비, 도로법상의 도로법 위반에 대한 조치(조서작성 및 국가경찰에 보고), 수렵과 낚시 감시 등 동식물 보호와 환경보호 임무 등
- 자치경찰과 국가경찰과의 관계는 보충성의 원칙(principle of subsidiarity)에 근거

자치경찰의 비교요인

- ① 자치경찰 설치와 관련한 법 및 제도적 근거, 자치단체장의 자치경찰권(조례)
- ② 자치경찰의 지위 및 수행사무(권한)
- ③ 자치경찰의 기구편성(조직), 재정자립 수준
- ④ 자치경찰의 인사관리 및 감독권
- ⑤ 자치경찰의 활동 및 국가경찰과의 협력관계

<영문 경찰용어>

- National Police – Federal Police - Local Police
- State Police – Local Police - Metropolitan Local Police
- Local & Regional Government Police, City Police
- Municipal Police – Town & Village Police

주요 선진국 중심의 자치경찰 유형 분류-1

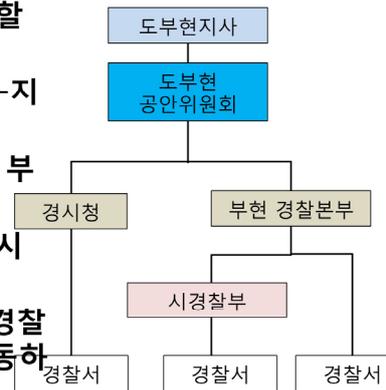
자치경찰 유형	기초자치경찰	지역정부경찰	주정부경찰	연방정부경찰
			(단일정부) 국가경찰	
국가-지방정부	기초정부	지역(광역)정부	주정부	중앙정부
연방국가	미국, 캐나다, 스위스 시경찰, 독일 시행정경찰		미국, 캐나다, 스위스, 독일 주정부 경찰	미국, 캐나다, 스위스, 등 연방경찰
지역분권형 국가	스페인, 이탈리아 자치경찰, 프랑스 자치경찰	스페인, 이탈리아 지역자치경찰, 프랑스 국가도경찰	스페인, 이탈리아 국가경찰, 프랑스 국가경찰	
지방분권형 국가		일본 도도부현 지방경찰, 제주특별자치경찰/지방경찰청	일본 국가경찰, 한국 국가경찰	
중앙집권 국가		중국 상하이(성)시경찰	중국 국가경찰	

주요 선진국 중심의 자치경찰 유형 분류-2



일본: 기능적 분권형 국가-지방경찰제도

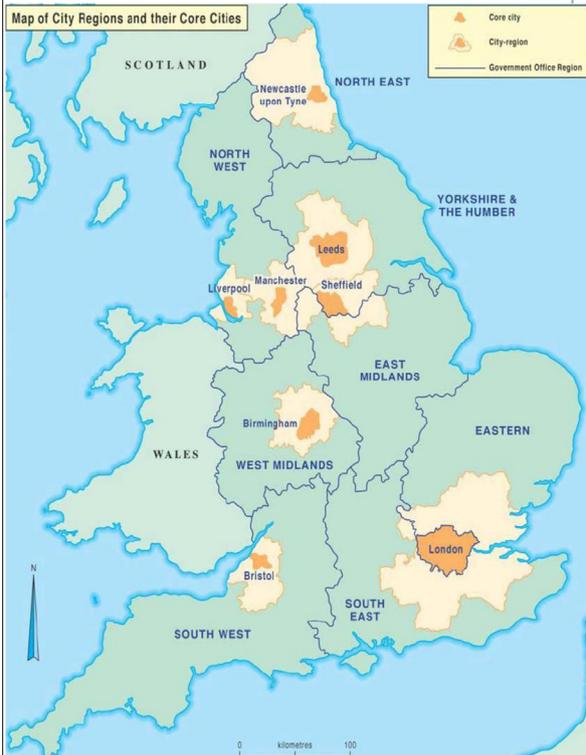
- 중앙정부와 지역정부(도도부현)가 경찰의 통제권을 관할 지역별로 기능적 분담
- 국가경찰청-수도경찰(도쿄도 경시청)-도부현 경찰본부-지방경찰조직
 - 도도부현은 관할행정구역 내의 경찰활동 지출비용 부담
 - 국가는 경시청 이상의 급여, 경찰교육시설 및 통신시설 유지비용 부담
 - 도쿄도 수도경찰본부인 경시청(경시총감)은(일본 경찰법 제47조1항) 도쿄도 공안위원회의 관리 하에 활동하지만, 직접 일본 국가경찰청의 감독관할 하
- 도도부현 경찰본부의 지방(지역)경찰제이며 도에서도 재정 분담
 - 도지사(知事)와 도도부현 공안위원회의 감독 하에 경찰활동을 수행
 - 도도부현 소속의 경찰공무원은 지방경찰공무원 신분
 - 경시청 이상은 국가경찰공무원이며 도도부현 공안위원회의 동의 하에 국가공안위원회가 임명
 - 최종 책임은 국가경찰청





영국 잉글랜드 지역 대도시권과 도시정부

Map of City Regions and their Core Cities



- 1 North West
- 2 North East
- 3 Yorkshire & the Humber
- 4 East Midlands
- 5 East of England
- 6 West Midlands
- 7 South East
- 8 South West
- 9 London



런던대도시 지방경찰 London Metropolitan police



런던대도시 지방경찰청 - 경찰보조원 London Metropolitan's police officer community support officer



런던대도시 경찰인력: 총 55,434명
 런던대도시 지방경찰관 32,370명, 경찰청 직원 13,970명,
 Police **Community Support** Officers 3,963명
 special constables (시민자원봉사경찰보조원) 4,946명

런던시 웨스트민스터 자치구 시민보안원 city guardian of Westminster



자원봉사경찰보조원
Special Constables



13~18 청소년: Volunteer Police Cadets (VPC)

영국 스코틀랜드 지역정부

- 영국 지역정부
 - 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드, 런던 대도시의 개별적 지역정부법 제정
 - 각 지역정부 개별 범상 기관구성, 사무 배분, 재정 등 규정(홈룰제도)
 - 스코틀랜드 지역정부에 대하여 2차 법률제정권(secondary legislation) 부여
- 스코틀랜드 지역정부의 법률제정권: 새로운 사무배분체계 구축
 - 국회가 제정할 수 있는 사무규정 범위 (국가사무)
 - 특정분야에 한정된 국회의 입법권(제한적 범위의 국가사무)
 - 스코틀랜드 지역의회가 제정할 수 없는 법령(국회유보 법령제정권)
 - 스코틀랜드 지역의회가 제정할 수 없는 법령의 예외(스코틀랜드 지역정부 사무 입법권 부여)
 - 스코틀랜드 지역의회가 자율적 입법권 (스코틀랜드 자치사무 제정권)
 - 국세의 3% 수준에서 자율적으로 세율 조정권 부여



스코틀랜드 지방경찰(청) Police Service of Scotland



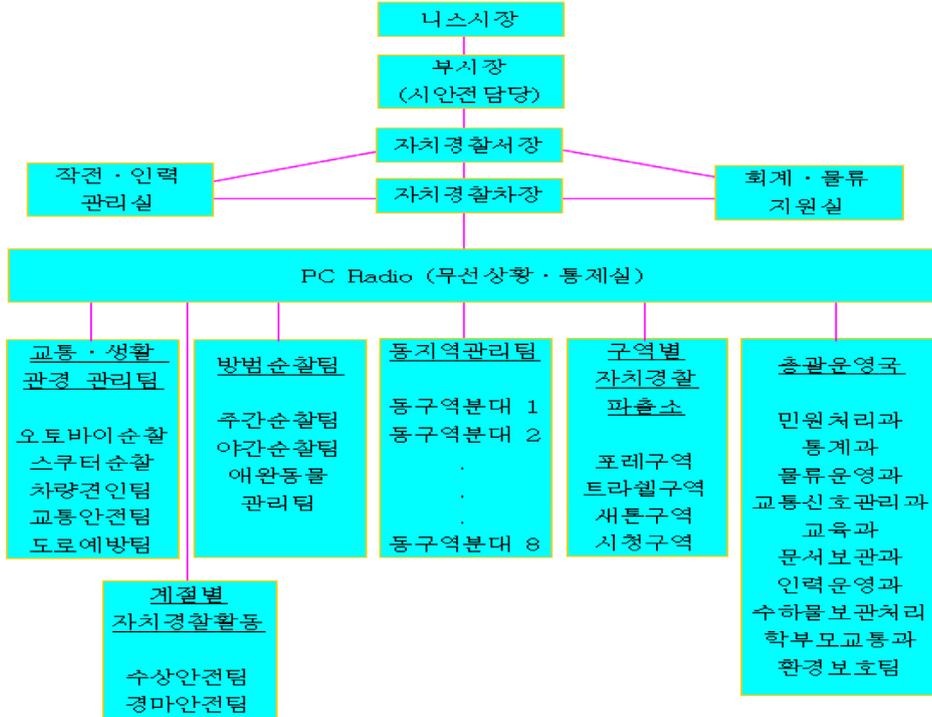
- 스코틀랜드 지방경찰청은 지역정부의회의 통합 결정에 따라서, 2013년 스코틀랜드 지역정부 관할지역 내에 소재한 8개 지방경찰조직(Territorial police forces)과 (조직범죄 및 마약 분야) 특수경찰조직이 통합되었음
- 스코틀랜드 경찰위원회(Scottish Police Authority)가 스코틀랜드 지방경찰청장에 대한 감독권을 소유
- 스코틀랜드 경찰위원회는 11~15명의 위원으로 구성되며 스코틀랜드 지역정부의회를 대표하는 기구임
- SPA는 경찰활동에 관한 재정배분권, 청장감독권, 지방경찰청 산하 경찰공무원 및 행정인력 임용권, 경찰활동 전략계획 수립 및 집행감독 등의 권한을 행사하며, 스코틀랜드 지역정부의회와 단체장에게 보고하고 총괄책임을 짐
- SPA는 스코틀랜드 지방경찰청장 임명권을 가짐

프랑스 지역정부

- 프랑스 지역정부 : 26개 레지옹(Région)
 - 1982년 신지방자치법에서 지역정부로 인정됨
 - 1986년 최초 선거로 기관구성 : 통합형 내각제, 사무배분법상 권한배분
 - 2003년 헌법 10개 조항 수정 후 제72조에서 보충성원칙과 지방정부의 자치행정권의 확대(종합행정 수행 보장권) 등 규정
 - 헌법에서 지방정부 상호간의 평등성(지도감독 배제)을 규정
- 프랑스 지역정부의 자치입법권
 - 2003년 헌법 수정 후 제72조 2항~3항에서 각 지방정부의 법규제정권을 인정하여 <2차 법규제정권>을 부여
- 프랑스 지역정부의 자치재정권
 - 지방세: 거주세, 미건축토지세, 사업세, 등록세 등
 - 지역정부가 법률의 규정 내에서 지방세의 세목 신설 및 폐지가 자유롭고, 임시세가 자주 활용됨
 - 지역정부에 대한 지방재정조정기금의 지원이 보장됨
 - 사무이양에 따른 재정지원 등 보장(민선도지사가 배분재원을 국가입명도지사와의 협의)



프랑스 자치경찰-니스시 자치경찰 (프랑스 최초 자치경찰 운영)



프랑스 니스시 자치경찰



니스시 자치경찰과 자치경찰 보조원(ASVP)



프랑스 국가경찰 국가일반경찰 - 국가 군경찰



스페인 지역정부

- 스페인 지역정부 : 17개 (Comunidad Autónoma, Autonomous Communities)

- 헌법적 지위: 헌법 제138조, 보충성원칙에 기초
- 통합형 지역정부, 지역정부 가집는 지역국회의 명칭도
- 집행기구의 장은 지역정부 민선지사 및 10명의 지역정부위원으로 구성되는 책임 내각형



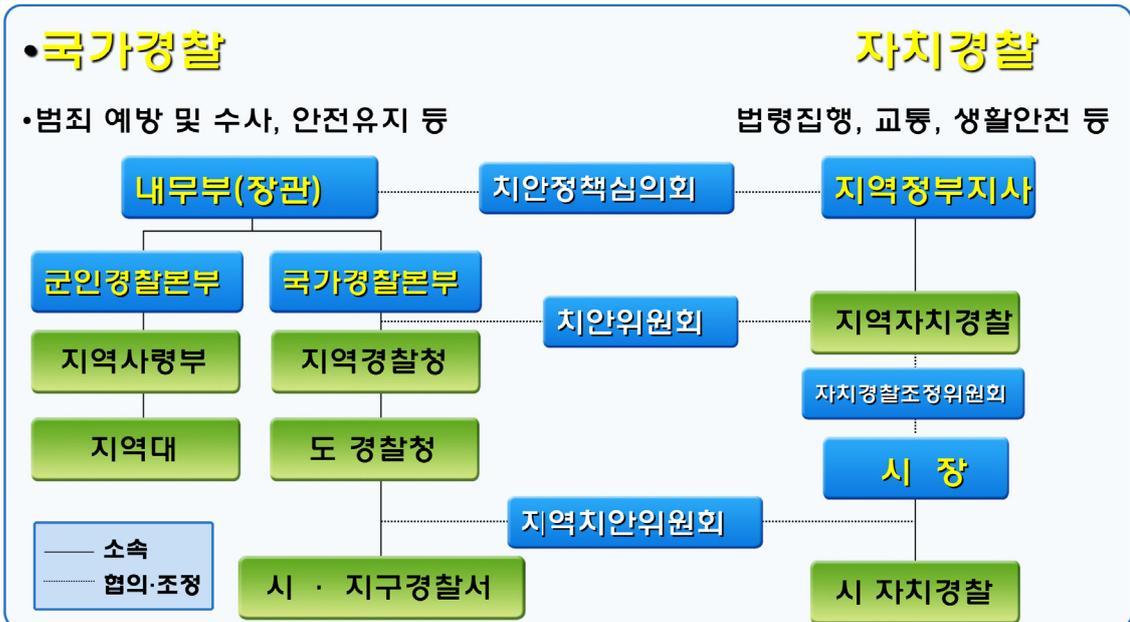
- 스페인 지역정부의 자치입법권

- 지역정부를 조직하는 <조직법>은 국가가 제정하지만 주민투표로 확정
- 헌법 137조의 사무배분 권한에 따라 국가의 배타적 권한(헌법 제149조)을 제외한 기능을 수행

- 스페인 지역정부의 자치재정권

- 교부세, 양도세, 이전교부세 및 헌법 제133조에 근거하여 법률 범위 내에서 새로운 지방세의 자율적 설치, 징수가 가능
- 헌법 제158조 보충성원칙에 근거하여 국가가 지역정부의 자원 확보를 위한 재정지원이 의무화

스페인 국가경찰-자치경찰 조직도



스페인 마드리드 시 자치경찰 차량



스페인 마드리드 시 자치경찰 - 이동파출소 -민원실



이탈리아 지역정부

- 이탈리아 지역정부: 20개 지역정부 (Regioni)
 - 헌법 제114조: 지역정부의 자치권 규정, 입법권한 및 행정권 규정
 - 지역정부의 헌법상 자치권(제117조), 자치행정조직권(제123조)
 - 지역정부 기구: 지역정부 민선지사, 지역의 회, 집행위원회 등 내각형 중심이나 기관 대립형으로 발전
 - 헌법 제121조4항: 지역정부의 장에 대한 권한 규정
- 이탈리아 지역정부의 자치입법권
 - 지역정부의 법률제정권(법규명령권)
 - 지역정부의 조직법에서 지역정부가 제정한 지역법률, 행정입법 및 시행령 등에 관한 발의권, 투표권 규정으로 주민투표로 자율적인 기관구성을 할 수 있음
- 이탈리아 지역정부의 자치재정권
 - 자치재정권(헌법 제119조)에 근거하여 자동차세, 인허가세, 법인세 등 자원
 - 국가가 지역정부의 재정지원을 의무적으로 해야 하고 이를 위한 재정조정권, 보조금 배분권 등을 행사함



이탈리아의 자치경찰

vigili urbani (urban watch)
 polizia comunale,
 polizia urbana,
 polizia locale
 전국적으로 약 6만 여명

<http://www.poliziamunicipale.it>



이탈리아- 국가군경찰(파라비니에리)- 재정경찰



스위스 제네바 주-주정부 군경찰 (Gendarmerie de Genève)



스위스 제네바 주정부 (군)경찰



제네바 시 자치(안전)경찰 police municipale de Genève



1910년부터 제네바 시 자치경찰의 주요 임무
 재래시장에서의 질서유지,
 위생관리 등 수행



1964년
 제네바 시 자치경찰 퍼레이드



스위스 로잔느 시 자치경찰
 police municipale de Lausanne



로잔느 시 이동파출소 police mobile



1930년대 로잔느 시 자치경찰



주요 선진국의 자치경찰 구성요소별 비교

구성요소	미국	스페인	이탈리아	프랑스	대한민국	일본	영국
자치경찰 근거법	주헌법 주경찰 관련법 시정부조례	헌법 경찰관련법 지역정부 자치경찰법 지방자치법 자치경찰조례	헌법 경찰관련법 지역정부 자치경찰법 지방자치법 자치경찰조례	경찰관련법 자치경찰법 지방자치법 자치경찰조례	경찰관련법 제주특별자치도 특별법(자치경찰 조항) 제주자치경찰관 관련조례	일본 경찰법	경찰관련법 경찰법원법
자치경찰관 신분	지방정부 공무원	지방정부 공무원	지방정부 공무원	지방정부 공무원	제주도 지방공무원	도도부현 경찰 공무원	국가공무원
자치경찰 인사권자	자치단체장 (시장)	자치단체장 (시장, 민선지사)	자치단체장 (시장, 민선지사)	자치단체장 (시장)	자치단체장 (도지사)	내각대신 (도도부현 공안 위원회 추천)	내무부장관 (경찰위원회 추천), 런던시장
자치경찰 조직 운영권자	국장 자치경찰대장	지방의원 국장 자치경찰대장	지방의원 국장 자치경찰대장	지방의원 자치경찰대장	자치경찰단장	도도부현 지방 경찰	독립법인의 지방경찰청장
자치경찰 조직의 소속	기초정부	기초정부 지역정부	기초정부 지역정부	기초정부	도자치단체	도도부현	국가(지방) 경찰위원회
지역정부와의 관계	운영체제는 주정부 헌법 및 관련법에 귀속, 운영상 자율권 보장	운영체제는 지역정부 법률에 귀속, 운영상 자율권 보장	운영체제는 지역정부 법률에 귀속, 운영상 자율권 보장	평등 및 운영상 자율권 보장	도자치단체에 귀속	소할(관할권 행사) 중앙정부의 감독권	운영상 자율권 보장

자치경찰제 활성화를 위한 검토사항

- 지방자치단체의 자치경찰권 확대에 따른 요소별 고려사항
 - 최종책임자인 시장의 자치경찰권 인정 범위
 - 시장의 자치경찰권 입법권 형태 : 자치경찰법 제정 및 단체장의 자치경찰 규칙제정권
 - 지방의회의 자치경찰 조직 및 기능 등에 관한 제정 범위
- 자치경찰의 기능, 임무에 대한 새로운 범위 규정
- 자치경찰 인사체계 재정비
 - 채용, 임용, 교육, 장비, 보수, 복장
- 정부와 국가경찰과의 관계
 - 자치경찰에 대한 감독 수단과 방법
 - 행정자치부장관의 감독 방법과 수단
 - 관할행정구역 내의 검사와 국가경찰 감독자의 수행
- 시도지방경찰과의 공조, 협력관계 및 광역경찰기능 정립
 - 보충성 원칙에 근거한 국가경찰-자치경찰간 협력협약

자치경찰제
확대, 실시
되기를 ...
감사합니다!



성공적인 자치경찰제의 도입방안

-제주자치경찰제도의 문제점과 과제-

신 현 기*

- I. 서론
- II. 제주자치경찰제의 변화
- III. 제주자치경찰제의 문제점 분석
- IV. 성공적인 자치경찰제의 도입방안
- V. 결론

I. 서론

노무현 참여정부에서 일명 제주특별법을 통해 2006년 7월 1일 전격적으로 도입했던 이른바 제주자치경찰제는 일부 섬지역이기는 했지만 실로 기적에 가까웠다고 해도 과언이 아니다. 이처럼 우리나라에서 유일하게 제주특별자치도가 자치경찰제를 도입한지도 벌써 8년 9개월이 되었다. 우리나라에 1945년 10월 21일 국가경찰이 창설된지도 2015년 10월이면 만70주년이며, 국가경찰제가 굳건히 자리를 잡아오는 동안 우리나라 역대 정부들마다 자치경찰제를 도입해야 한다는 목소리를 높였으나 노무현 참여정부를 제외하고는 대부분 논의에만 그치는 정도였다고 해도 과언이 아니다.

그동안 우리나라 경찰 관련 연구자들과 정치가들은 자치경찰제가 필요하되 아직 남북이 참여하게 대립하고 있고 국가적 상황에 비추어 시기상조라는 주장이 지배적이었으나 노무현 참여정부에 들어와서 이러한 주장은 상당히 완화되게 되었으며, 비록 육지의 전지역을 제외하고 제주특별자치도에 한정되기는 했으나 한국형 자치경찰제를 탄생시키게 됨으로써 우리나라 경찰사에 큰 획을 긋게 되었다. 사실상 국가경찰측에서도 자치경찰제를 도입하는데 있어서 선뜻 찬성한 것으로 보여지지는 않았지만 오늘의 시점에서 보면 38명의 국가경찰공무원을 이관해 주는 등 적지 않은 협조와 어느정도는 공감대도 형성해 주었던 것으로 평가된다. 이어서 이명박 정부(2008-2013)에서도 5년간 육지의 전지역에 자치경찰제를 도입하기 위한 논의는 계속되었고, 이어서 박근혜 정부(2013-2018)에서도 대통령 소속 지방자치발전위원회(위원장 심대평) 산하에 TFT를 통해 자치경찰제 도입을 위한 논의와 업무, 모델 및 법안 등을 다루고 있다. 무엇보다 자치경찰제를 도입하되 그 방법적인 면이 큰 관심의 대상이 되고 있다. 무엇보다 도입은 하되 어떤 방법으로 할 것인가

* 한세대학교 경찰행정학과 교수

관심의 대상으로 떠올라 있다.

한편 2006년에 도입해 2015년 현재 8년 9개월을 맞이한 제주자치경찰제는 전국으로 자치경찰제를 확대 도입하는데 있어 중요한 하나의 참고 모델임에 틀림없다. 따라서 본 논문에서는 우리나라 전국에 자치경찰제를 도입하는데 있어 선형적 경험을 가지고 있는 제주특별자치도의 자치경찰제에 대한 문제점을 분석해 보고 중국적으로 성공적인 자치경찰제를 도입하는데 있어 바람직한 방안을 도출해 보는데 목적을 두고 있다. 본 연구는 기존의 관련 논문, 신문, 인터넷자료, 저서, 제주자치경찰 전문가와의 개인적 인터뷰 자료 및 각종 자치경찰 관련 회의자료 등을 활용해 문헌자료조사방식을 적용했다.

II. 제주자치경찰제의 변화

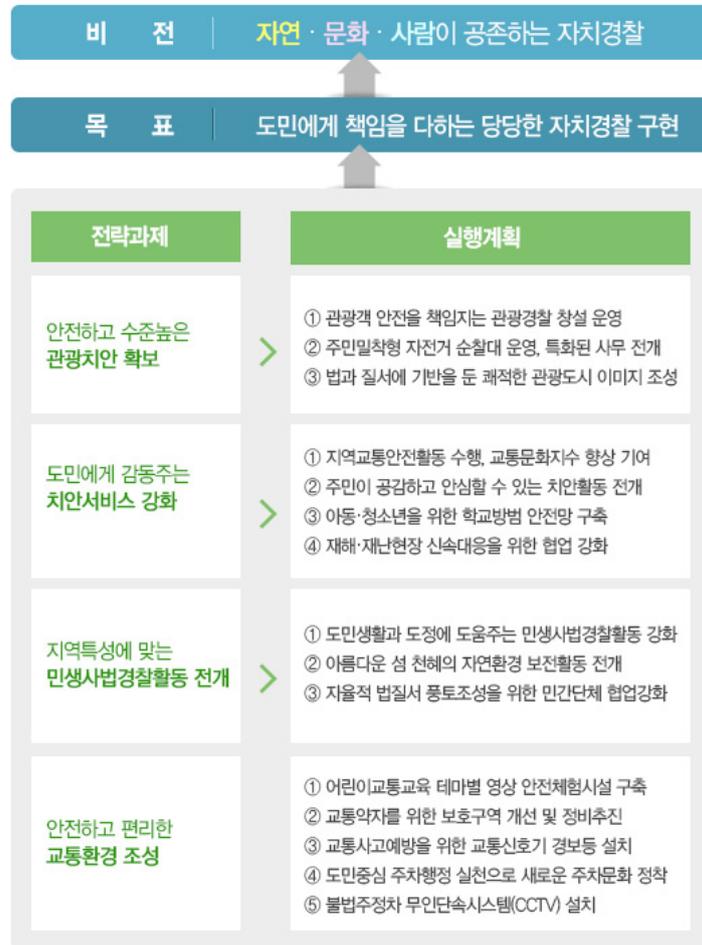
1. 비전과 목표, 조직, 인사 및 예산 차원의 변화

1) 비전과 목표

제주자치경찰의 목표는 도민에게 책임을 다하는 자치경찰의 구현이다. 이러한 목표는 결국 제주특별자치도에서 경찰은 시민을 위해 존재한다는 의미를 분명하게 나타내 주고 있음을 인식할 수 있다. 결국 도민에게 책임을 다하는 당당한 자치경찰을 구현하여 자연, 문화, 사람이 공존하는 자치경찰을 구현하겠다는 비전을 밝히고 있다. 한편 국가경찰이 담당하지 않아도 되는 혹은 다할 수 없는 또다른 주요 영역들을 자치경찰이 담당해 주고 있는 것이다.

오늘날은 치안도 경쟁시대이다. 제주특별자치도의 도민을 위해 업무영역은 다르지만 국가경찰과 자치경찰 중 어느경찰이 도민을 위해 더 질 좋고 더 적극적으로 치안서비스를 제공하는지 경쟁하여 도민들로부터 치안평가를 받는 것도 좋은 일이라고 본다.

〈그림 1〉 제주자치경찰의 비전과 목표

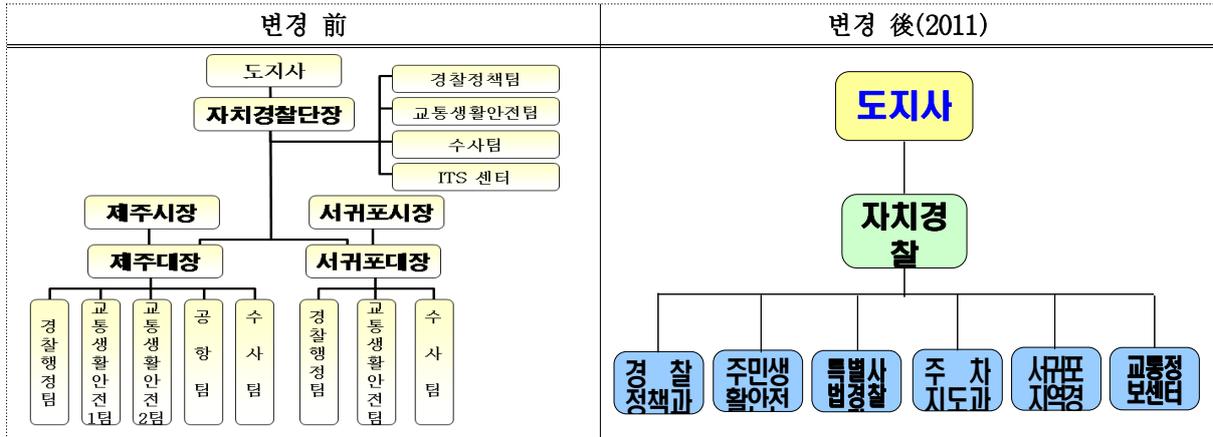


출처: 제주자치경찰단 홈페이지 <http://jmp.jeju.go.kr/contents/> (검색일: 2015. 4. 10).

2) 조직면

제주자치경찰은 2006년 7월 1일 전격적으로 출범(국가경찰 특별임용 38명) 한 이후 2007년 2월 21일을 기해 1차 신임순경 45명을 선발하여 새로 임용했다. 2008년 1월 18일을 기해 부서 명칭을 변경해 경무팀을 경찰정책팀(단)·경찰행정팀(대), 그리고 관광환경팀을 수사기획팀(단)·수사팀(대)로 변경했다. 그리고 2008년 3월 5일을 기해 도청에 있던 ITS센터를 자치경찰단으로 전격 이관했다. 2008년 7월 1일에는 행정시 주차차 단속사무를 자치경찰단으로 이관했으며 2010년 11월 8일에는 2차 신임순경 12명을 새로 임용했다. 그리고 2011년 1월 18일날 행정시 교통시설사무를 이관하고 부서명칭을 변경했는데, 즉 ITS를 교통정보센터로, 공항팀을 관광안전팀으로 변경했다. 2011년 11월 7일에는 3차 신규 자치경찰공무원 교육생 14명을 임용했다(교육은 '11.11~12.3까지 시행). 이어서 2012년 1월 9일을 기해 통합 자치경찰단이 출범(1단, 4과, 1지역대, 1센터, 11담당) 했는데, 이 당시 자치경찰단이 제주도지사 직속기구로 변경된 것이다. 최근에 들어와 제주자치경찰은 행정시 자치경찰대 재설치 및 도 소속 자치경찰단을 보조기관으로 재변경하는 것을 검토 중에 있다. 즉 제주시장과 서귀포시장 소속으로 가서 운영되어야 효율적이라는 의견이 지배적이다. 이를 위해서는 다시 제주특별법을 개정해야만 하는 중요한 과제가 기다리고 있다.)

〈그림 2〉 제주자치경찰 기구



출처: 대통령 소속 지방자치발전위원회, 자치경찰제 도입 TFT 제16차 회의 자료, 2015, p. 2.

3) 인력면

제주자치경찰 중 순수 경찰공무원(자치순경-자치총경)은 2015년 2월 현재 125명이다. 기존의 법정수는 127명으로 그동안 2명이 부족했다. 그런데 이번에 모집하는 9명은 기존에 부족했던 법정수 2명과 함께 부족 인원 7명을 더 모집하는 것이다. 다시말해 제주자치경찰의 법정수가 127명으로 되어 있기 때문에 새롭게 인력이 증원되는 것은 아니고 그동안 국가경찰과 신규로 임용했던 자치경찰공무원 중에서 몇 명이 이직하게 됨으로서 비어있던 자치경찰공무원 수를 포함하여 9명의 빈자리를 추가 선발하는 것이다. 특히 제주특별자치도에 중국인 관광객과 투자자들이 대거 몰리면서 자치경찰단 내에 관광경찰과의 신설에 대한 필요성이 크게 대두되었는데, 금번 중국어 구사능력 보유자인 자치경찰공무원 9명을 선발하는 이유는 이 문제를 대비하기 위한 것으로 풀이된다.

한편 제주자치경찰제의 운영을 보면 초창기에 논란도 많았다. 도입이 시기상조이다, 어떤 모형으로 해야 하느냐, 예산은 어찌할 것이냐 등 말도 많고 논의도 많았다. 하지만 막상 도입한 후 8년 9개월이 지나고 있고, 이를 되돌아보면 논의만 무성한 상태로 계속 갈 것이 아니라 우선 소규모형태로라도 도입하는 일이 무엇보다 중요하다는 의견들이 각계 자치경찰 관련 전문가 그룹에서 지속적으로 제기되고 있다.

한편 제주자치경찰의 경우 예산은 스스로 자치단체가 사실상 대부분 부담하는 실정이다. 원래의 도입 취지대로 자치경찰인력도 특정직지방공무원으로 제주특별자치도라는 지방자치단체가 스스로 해결했다.

이러한 제주특별자치도의 사례를 볼 때, 전국의 모든 기초자치단체에서 자치경찰제를 시행에 들어가기만 하면 어떻게든지 운영해 나갈 수 있을 것이라는 조심스런 예측이 가능하다. 제주도의 경우 국가경찰 이관 경찰관들만 경찰청(국고)에서 일정액의 인건비 및 운영비 차원의 예산이 나가는데 그치고 있고, 더 이상의 지원은 한푼도 없는 실정이며 그런대로 돌아가고 있다. 한편 이번에 추가로 모집하는 인력은 다음과 같다.

1) 제주자치경찰은 출범 당시 도지사의 보조기관으로 자치경찰단, 행정시장의 보조기관으로 자치경찰대를 설치하였으나, '11년 자치경찰대를 폐지하고 도지사의 직속기관으로 전격 변경되었다.

〈표 1〉 중국어 관련 특별임용자 선발 현황

구 분	임용계급	선발예정인원(명)			비 고
		계	남	여	
특별임용시험(중국어)	자치순경	9	7	2	

출처: 제주자치경찰단 홈페이지 <http://jmp.jeju.go.kr/contents/> (검색일: 2015. 2. 18).

한편 특별임용에 대한 시험과목은 중국어에 대한 특별채용인 만큼 중국어 번역과 회화에 국한하여 시험이 시행된다.

〈표 2〉 자치순경의 선발시험 과목 현황

구 분	시 험 내 용
특별임용실기시험	번역(30%) : 한국어 문장을 해당언어로 번역하는 능력 회화(70%) : 시사, 문화, 생활영역 등 언어 구사능력

이번 신입경찰공무원 모집인원 9명이 성공적으로 선발되어 배치된다면 제주자치경찰단의 127명 법정수는 모두 충족될 것으로 보여지며, 특기자 선발은 역시 회화 능통자에 초점을 두고 있기 때문에 향후 제주자치경찰단에 설치 예정인 관광경찰과의 역할과 위상도 높아질 것으로 기대된다.

4) 예산면

아래의 <표 3>에서 보는 바와 같이 2006년 7월 1일 제주특별자치도에 처음으로 자치경찰제가 도입될 때, 전체 27억 1,400만원 예산 중 국비가 차지하는 비율이 83%로 매우 높은 수치를 보여주었다. 그러나 그 다음 해인 2007년에는 역전현상을 보여 지방비가 차지하는 비율이 더 높아지게 되었는데, 이는 신입자치순경 45명을 신규 채용한데 따른 결과였다. 이러한 역전 현상은 2008년의 경우 공히 50%로 동일해졌다. 그러다가 2009년부터는 지방비가 차지하는 예산비율이 국비를 완전히 능가하게 되어 2015년의 경우 지방비가 60% 그리고 국비가 40% 정도를 차지하게 되었다.

〈표 3〉 자치경찰 운영 예산 중 연도별 지방비 대비 국비 지원현황

(단위 : 백만원)

구 분	합 계	국 비	지 방 비	비 고
2006년	2,714	2,252 (83%)	462 (17%)	
2007년	4,455	2,017 (45%)	2,438 (55%)	신규채용(45명)에 따른 지방비 증가
2008년	5,968	2,963 (50%)	3,005 (50%)	서귀포시 자치경찰대 신축사업비 등 국비 증가
2009년	4,779	2,283 (48%)	2,496 (52%)	
2010년	5,817	2,443 (42%)	3,374 (58%)	
2011년	6,198	2,621 (42%)	3,578 (58%)	
2012년	7,057	3,014 (43%)	4,043 (57%)	
2013년	8,771	3,014 (34%)	5,757(66%)	신규채용으로 예산증가
2014년	8,112	3,225(39%)	4,887(61%)	
2015년	8,551	3,547(41%)	5,004(59%)	

출처: 제주자치경찰단, 내부자료(2015).

2. 제주자치경찰단의 기구와 정·현원

2015년 1월 현재 제주자치경찰단의 기구를 보면 4개 과와 1개 경찰대 및 1개 교통정보센터로 구성되어 있다. 종합적으로 볼 때 제주자치경찰단의 주요 업무는 교통분야와 민생사법경찰 분야가 주류를 이루고 있음을 볼 수 있다.

〈그림 3〉 제주자치경찰단의 조직도



과 별	계	경찰정책과 (23)		주민생활안전과 (30)		민생사법경찰과 (39)		주차지도과 (44)		서귀포지역경찰대 (31)		교통정보센터 (10)	기타등 (육아휴직) (9) 파견2
		기획홍보	기마대	주민생활안전	교통관리	수사	공항안전	주차민원	주차지도	교통생활안전	주차지도	교통시설	
계	186	14	9	4	26	19	20	13	31	16	15	10	9
경찰	119	11	9	4	26	17	13	5	5	15	4	1	9
일반	23	2	-	-	-	2	-	2	6	1	2	8	-
공무직	44	1	-	-	-	-	7	6	20	-	9	1	-

출처: 제주자치경찰단 홈 페이지 참조.

한편 제주자치경찰단의 정원과 현원에 대해 살펴보면 총 정원이 192명인데 현원은 186명으로 아직 6명이 부족한 상황이다. 간부의 경우는 경정에 1명만 부족한 상황이고, 비간부의 경우는 경사, 경장, 순경에서 많이 부족한 실정이다.

〈표 4〉 제주자치경찰의 정원 및 현원

구 분	총계	자치경찰공무원								일반공무원		
		계	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경	계	일반직	공무직
정 원	192	127	1	5	10	15	16	30	50	65	23	42
현 원	186	119	1	4	10	15	14	41	34	67	23	44
과부족	-6	-8	-	-1	-	-	-2	+11	-16	+2	-	+2

3. 국무총리실 제주지원위원회와 제주특별법 5단계제도개선

그동안 제주자치경찰제에도 많은 변화가 있어왔다. 조직적, 제도적, 인적 차원에서 많은 변화들이 있었으며, 특히 제주자치경찰제에서 크게 주목되는 것은 이른바 5단계제도개선안이다. 이전 이명박 정부(2008. 2. 25~2013. 2. 25)에서 추진되던 제주특별법 관련 5단계제도개선안이 보류되었다가 결국 2013년 2월 출범한 박근혜 정부에서 아래의 5단계제도개선안이 현실화 쪽으로 가닥이 잡혔다. 즉 국무총리를 위원장으로 하는 일명 제주지원위원회에서 아래 5가지 개선방안을 의결하였으며, 법제처의 심층 검토를 거쳐 2014년 11월 초 정부입법으로 발의되어 국회로 넘어가 계류중에 있다. 이것이 2014년 말부터 2015년 전반기까지 만일 국회에서 통과가 된다면 제주자치경찰에게는 큰 권한이 추가로 부여되는 상당한 변화가 예상된다. 이어서 제주자치경찰제의 현황과 제주특별법 5단계제도개선안의 내용을 살펴보면 아래의 내용과 같다.

이른바 <제주특별법 5단계제도개선>안은 제주자치경찰제를 위해 기존보다 상당히 많은 제도적 권한의 확대를 가져오는 기대효과가 있다고 본다. 2014년에 제주특별자치도의 요청에 의해 국무총리를 위원장으로 하는 제주지원위원회에서 의결한 5가지 개선방안은 다음과 같이 자치경찰단장(자치총경)의 직급 현실화 조정(자치총경→자치경무관)²⁾ 자치경감 근속승진제도 도입, 즉결심판 청구권한 부여, 음주측정 및 통행의 금지권한·권한 부여, 단기체류 외국인(중국인 등) 관광객의 운전허용특례 신설 등이다. 위의 5가지는 2014년 11월 법제처의 검토를 거쳐 이미 국무회의를 통과하였으며 정부입법으로 국회에 보내 제주특별법이 개정되는 단계를 남겨두고 있다. 이를 하나씩 살펴보면 다음과 같다.

1) 자치경찰단장(자치총경)의 직급 현실화 조정(자치총경→자치경무관)

제주자치경찰의 경우 자치경찰의 단장이 4급 서기관급이어서 도청의 도지사 소속이면서 특히 단장의 명칭을 사용함에도 불구하고 국장들의 뒤에 좌석을 배치 받게 됨으로써 단장의 체면이 서지 않는다는 지적이 많았던 게 사실이다. 즉 단장의 직위는 최소한 국장급으로 맞추어야 직무를 제대로 수행할 수 있다는 논리다. 이 과제는 국무총리를 위원장으로 하는 제주지원위원회에서 의결된 본 제안이 국회를 통과한다면 단장의 격이 경무관으로 향상되는데 따른 부수효과도 크게 기대된다. 즉 총경이 늘어날 수 있고 하부에 경정 자리와 경감 자리 등도 비례하여 늘어남으로써 직원들이 승진할 수 있는 기회로 인해 직원의 사기도 양양될 것으로 보여진다.

위의 개선안이 국회를 통과하여 완벽하게 시행에 들어간다면 제주자치경찰단의 조직은 상당히 확대되는 동시에 현재 근무 중인 직원과 최근 특별채용 중인 중국어 구사자 9명이 임명되면 머지 않아 제주자치경찰

2) 참고로 2015년 2월 현재 우리나라 국가경찰의 경우 경무관 경찰서장은 7개 경찰서에 총 7명이 존재한다. 그러나 이러한 숫자는 향후 점차 늘어 나갈 것으로 예상된다.

단의 순수 자치경찰 정원 127명(도청에서 이관된 일반직 제외)은 모두 채워지게 될 것이며 시너지 효과가 더 나타날 것으로 기대된다.

2) 자치경찰 근속승진제도 도입

국가경찰은 2012년부터 경감근속승진제를 실시해 오고 있다. 즉 경위에 승진한 후 12년 이상 근무한 경우 심사에 의해 경감으로 근속승진하는 제도를 시행하고 있는 것이다. 물론 12년 이상된 국가경찰 중 모든 경위(警衛)들이 근속(자동)승진을 통해 무조건 100% 경감 승진이 이루어지는 것은 아니고 철저한 심사를 받고 필요한 가능 숫자만큼만 가능하다. 그래도 모든 경위들에 대해 큰 위안과 희망은 주어져 있는 것이다. 한편 이 제도는 어떤 의미에서 보면 경찰대 출신과 간부후보생 출신에게는 상당히 유리한 것으로 보여진다. 왜냐하면 빨리 경위로 승진한 경찰공무원만이 경감 근속 승진의 대상이 될 수 있기 때문이다. 경우에 따라서는 경위 승진을 늦게 경찰공무원은 근무 기간이 12년이 채 남지 않아 60세에 달하게 됨으로서 아쉽게 그대로 경위로 퇴직을 할 가능성도 크기 때문이다. 다시말해 60세를 퇴직으로 계산할 때 늦어도 48세 이전에 경위계급을 달아야만 이른바 근속경감승진제의 대상이 될 수 있다는 계산이 나온다(신현기, 2015: 16).

한편 이처럼 국가경찰에서 2012년부터 경감근속 승진제도를 시행하고 있는 만큼 제주자치경찰도 국민을 위해 치안서비스를 수행하는 특정직지방경찰공무원이라는 차원에서 공히 경감근속승진제를 동일하게 실시 하자는 제도개선으로 보여지며 이는 제주자치경찰의 사기양양차원에서 바람직한 개선안으로 평가된다. 이 제 문제는 국회에서 본 개정안이 통과되느냐의 여부인데, 현재로서는 긍정적인 것으로 보여지며 2015년 중 반까지는 가능할 것으로 예측된다.

3) 즉결심판 청구권한 부여

현재까지는 제주자치경찰단장의 경우 직원들이 교통위반 스티커를 발부받아 통고처분할 경우 거부자들에 대해 지역의 관할 국가경찰서장에게 위탁의뢰하여 즉결심판청구권이 행사되고 있다. 부연하면 자치경찰 단장도 자치총경이며 경찰치안업무를 수행하고 있는 만큼 역시 국가경찰서장에게 부여되어 있는 즉결심판 청구권을 공히 수행할 수 있게 하여 권한이 없는데서 오는 불편함을 해소해 주는 것도 바람직하다고 본다.

한편 제주자치경찰 즉결심판청구권 부여에 대한 추진상황을 보면 다음과 같다. 상당히 고무적인 일은 이미 지난 2014년 초부터 국무총리실에서 많은 논의가 있었는데, 국무총리를 위원장으로 하는 제주지원위원회는 제주도과 2012년 협의를 마쳤다. 그 후 2013년 3월 제주도지사는 도의회 의결을 거쳐 제주지원위원회에 제도개선을 요청하였고, 2013년 4월에는 제주지원위원회가 관련 부처에 의견조회 및 협의를 진행하였다. 그 후 제주지원위원회는 제주자치경찰에 즉결심판청구권 부여를 위한 의결이 있었으며(신현기, 2015: 15), 이어서 제주지원위원회는 제주특별자치도법의 보완 및 개정 관련 필요사항을 재정비하여 국회에 정부입법으로 발의한 상태다.

4) 음주측정 및 통행의 금지권한·권한 부여

제주자치경찰에 있어서 음주측정통행금지 권한을 부여한 것은 사실 프랑스 자치경찰제에서보다 엄청나게 큰 권한을 부여해 주는 것이다. 왜냐하면 오늘날 제주도에서 시행 중인 자치경찰제는 이른바 프랑스, 스페인, 이태리의 자치경찰제도를 벤치마킹해 온데서 기인하고 있는데, 프랑스의 경우 원래부터 자치경찰들에게는 음주측정이나 수사권 등의 권한을 주지 않고 있다. 2004년 필자가 직접 방문했던 프랑스 자치경찰의

경우 음주운전자를 발견해도 측정권한이 없기 때문에 국가경찰에 연락해 후속조치를 취하고 있었다. 이 제도는 역시 오늘날에도 동일하다.

이번에 제주자치경찰에게 이러한 획기적인 제도를 새로이 도입한다는 것은 상당히 고무적인 발전이 아닐 수 없는 것이다(신현기, 2015: 15). 본 제도가 추가로 제주자치경찰단에 도입된다면 자치경찰공무원들은 음주운전자들에게 큰 권한을 행사할 수 있는 자격을 부여하는 것인 동시에 음주운전자들을 처벌할 수 있는 법적근거가 마련됨으로써 행여 음주운전자들로부터 발생될지도 모르는 교통사고를 사전에 예방할 수 있는 좋은 계기가 될 것으로 평가된다.

5) 단기체류 외국인(중국인 등) 관광객의 운전허용특례 신설

수년전부터 중국의 수많은 관광객들이 제주도를 찾고 있다. 이러한 방문객 수는 지속적으로 증가 추세에 있다. 제주특별자치도의 경우 외국인을 상대로 5억원의 투자금을 가지고 오면 영주권을 주는 제도를 시행하고 있는데,³⁾ 특히 중국에서 많은 사람들이 자본을 앞세워 제주지역에 와서 땅을 구입하고 호텔이나 건물들을 건축하고 있다. 최근에는 영리병원 설립까지 추진하고 있어 여러 가지 관심을 불러일으키고 있다. 이러한 현상이 과열되는 모습을 보여주고 있어 일각에서는 그 실효성에 대해 우려를 나타내기도 하는 등 투자액을 올려야 한다는 주장들이 본격적으로 나오고 있다. 특히 중국자본이 들어와 호텔사업 등에 투자하고 중국 관광객을 직접 끌어들여 자금을 회수해 다시 중국으로 가져가는 문제도 발생할 수 있다는 지적이 많은 것이 사실이다.

한편 중국과 한국은 비엔나협약에 따른 양국간 국제운전면허협정이 체결되어 있지 않은 관계로 중국인들이 가지고 오는 국제운전면허증으로는 제주관광 중에 렌터카 등을 대여받을 수 없는 문제에 직면해 있다. 따라서 5단계제도개선 중 하나인 이른바 단기체류외국인관광객의 운전특례신설이 제도가 국회를 통과해 실현된다면 중국인들은 1년간 국제운전면허증으로 운전이 가능한 동시에 보험가입이나 직접 운전이 가능할 것으로 기대된다.

하지만 이번에 추진 중인 제주특별법 5단계제도개선의 하나인 단기체류외국인관광객의 운전특례신설은 약간의 문제점도 지니고 있는데, 즉 제주특별자치도 도민들이 반가워하지 않은 않을 수 있다(신현기, 2015: 17). 그 근본 이유는 중국인들이 국제면허증을 가지고 온 경우 제주특별자치도에서 인정 허가만 하면 모두 가능한 일인데, 제주도민들의 경우 그들로부터 직접 운전이 검증된 것이 아니라 위험에 직면할지도 모르는 당사자가 될 수 있어 반대 논란도 있을 수 있다. 따라서 도민들의 경우 중국인들이 자동차보험은 물론, 나아가서 일정 기간 동안 운전교육도 받아야 할 것이라는 입장도 표명하는 것으로 알려져 있다. 이 부분은 통과될지 보류될지 기다려보아야 알 수 있다.

3. 소결

위에서 살펴본 제주특별법 5단계제도개선(안)은 이명박 정부에서부터 많은 논란을 불러일으킨 바 있다. 사실 본 제도의 개선은 요원한 과제였으나 제주도 차원에서 정부에 대해 끊임없는 제안이 있었고, 결국

3) 중국인들이 이미 제주도에서 토지를 구입한 이후 벌써 여의도면적의 2배 이상 중국인들의 손에 넘어갔다는 정보가 나오고 있다. 외국 자본이 들어와 경제를 활성화 할 수 있다는 이점도 있지만 다른 한편에서는 우려의 목소리도 나오고 있다. 제주특별자치도가 외국인 투자자들에게 주는 영주권이 취득 투자금을 5억원 이상에서 10억원 이상으로 늘리는 방안을 적극 검토할 필요가 있다고 본다.

2014년 1월 22일 국무총리 주재로 진행된 제주지원위원회에서 심의하고 의결한 후 10월 28일 법제처 법안 심사가 완료되었다. 이어서 2014년 11월 18일 국무회의에서 제주특별법이 전격 통과되어 12월 1일 국회로 보내지게 되었다. 이제 본 제주특별법인 국회를 통과해 그 결과가 순조롭게 나와 준다면 제주특별자치도 자치경찰단의 위상은 엄청나게 상승하는 효과를 가져 올 것으로 기대된다.

III. 제주자치경찰제의 문제점 분석

1. 제주자치경찰의 업무 차원

1) 프랑스 사례

제주자치경찰의 경우 2006년 7월 1일 출범할 당시를 회상해 보면 경찰 관련 학계에서 수많은 의견이 나왔었는데, 주로 새로 출범한 제주자치경찰제에 수사권이 부여되지 않아 무늬만 자치경찰이라는 비판이 핵심이었다. 2006년 이 당시 제주자치경찰제는 프랑스, 스페인, 이태리의 기초자치단체 차원에서 시행 중인 자치경찰제를 상당부분 벤치마킹하여(특히 프랑스) 도입했던 것인데, 특히 프랑스의 경우 필자가 직접 방문하여 확인했었지만 프랑스의 자치경찰은 제주자치경찰 만큼 큰 권한이 주어지지 않았다. 프랑스의 경우 국가경찰과 국가군인경찰의 업무가 주류를 이루었고, 별도로 기초자치단체인 시·군·구 단위에서 자치경찰제를 도입 및 실시하고 있었으며, 이것도 주로 부유한 기초자치단체 위주로 전체 약10% 정도만 실시하고 있었다. 그들 자치경찰들에게 주어진 권한면에서 볼 때도 음주측정권이나 수사권이 주어지지 않았으며 오직 지역순찰과 교통해소 등이 주류를 이루었다.

2) 제주특별자치도 사례

우리가 벤치마킹했던 프랑스 자치경찰제에 비해 제주자치경찰은 비교적 많은 권한과 업무가 부여된 것이 사실이다. 제주특별자치도지방경찰청장과 제주특별자치도지사 간에 맺어진 업무협약에 따른 각종 업무들 이외에 특히 17개 분야 60여개 법률을 다루는 민생사법경찰(특별사법경찰)업무, 방범순찰업무, 교통질서위반(불법주정차)업무 등 자치경찰이 보유한 인력에 비해 상당히 많은 업무를 부여받고 있음을 볼 수 있다.

3) 소결

일각에서는 제주자치경찰의 경우 인력면 및 능력면에서 손발이 부족하기 때문에 국가경찰의 업무를 자치경찰이 가져오는 것은 바람직하지 않다고 보는 시각도 있다. 국가경찰의 업무를 가져다가 수행하면 2개의 국가경찰이 운영되는 문제가 발생하기 때문에 자치경찰은 지방자치단체의 1차적인 업무에 한정해 운영하는 것이 바람직하다고 시각이다. 현재 자치경찰이 수행하는 업무만도 인력에 비해 과다하다는 지적도 있으며, 특히 자치경찰의 전문지식과 인력의 부족으로 인해 현재 업무가 과중하지는 않는지에 대해서도 진단이 필요하다는 것이다. 이러한 배경에서 볼 때 필자의 시각에서도 제주자치경찰의 경우 지방자치단체의 1차적 단속업무로 이해되는 등하교시간대의 학교폭력예방, 담배꽂초의 길거리 무단투기 단속, 불법광고물 단속, 쓰레기 무단 투기 단속, 불법 주정차 단속, 이 밖에 현재 제주자치경찰의 경우 특별사법경찰 사무 17개 분야 60여개 법률 등이 주어지지 않아 이 영역(제주의 경우 18명이 특사경 업무활동 - 매우 부족)에 올인하는 것도

매우 중요하다고 본다.

특히 향후 전국지역에 도입하게 될 자치경찰제의 경우 최소한 국가경찰로부터 생활안전경찰 업무를 자치경찰이 가져다가 수행할 인력과 법지식 등 충분한 능력을 갖추고 있는지, 설사 충분히 그 잠재능력을 지니고 있다고 해도 지난 오랜 시간 논쟁을 통해 자치경찰제 시행을 위한 작은 결과조차도 내놓지 못하고 여전히 논의만 무성한 채 여기까지 왔다. 따라서 필자는 이제 더 이상 국가경찰과 업무분배 차원 등에서 시간을 낭비하지 말고 위에서 지적된 지방자치단체의 1차적 고유 단속 업무만이라도 핵심업무로 지정해 이 분야만 가지고서라도 전국에 자치경찰제를 출범시켰으면 좋겠다는 제언이다.

2. 조직면

1) 일반현황

익히 알려진바와 같이 제주특별자치도지사는 기초단체장 선거 없이 법에 따라 행정시장인 제주시장과 서귀포시장을 각각 임명하여 관리하고 있다. 제주자치경찰제가 출범할 당시 제주자치경찰은 각각 제주시장과 서귀포시장의 소속하에 자치경찰대라는 이름으로 운영되었으나, 2011년 특별법이 개정되어 제주자치경찰대를 폐지하고 제주특별자치도지사 직속 부속기관으로 들어가서 운영되는 변화가 있었다. 이는 시민치안중심의 자치경찰이어야 하는데 자못 지휘관 중심의 치안으로 흐르게 될 가능성이 너무 크기 때문에 하루 빨리 제주특별법을 개정해 다시 각 시장 소속으로 자치경찰의 운영권이 환원되어야 한다는 지적이 나왔고, 최근 제주자치경찰은 행정시 자치경찰대 재설치 및 도 소속 자치경찰단을 보조기관으로 재변경하는 것을 검토 중에 있다. 필자가 보기에 제주자치경찰이 제주특별도지사보다는 기초자치단체장인 제주행정시장과 서귀포행정시장의 지휘를 받아서 기초자치단체의 불법업무들이 자치경찰로 하여금 해결되도록 하는 것이 그 업무의 효율성면에서 더 바람직하다고 본다.

2) 선거직에 따른 생활안전경찰

1991년 지방자치제가 시행되어 선거직으로 지방자치단체가 구성된지도 24년의 시간이 흐르고 있다. 최소한 시민을 위한 생활안전은 국가경찰이 해서는 안되고 자치경찰이 하는 것이 옳다고 본다. 그러나 오늘날의 현실은 그렇지 않은 것으로 보여진다. 경찰은 누구를 위하여 존재해야 하는가? 경찰의 주인은 누구인가? 시민인가? 아니면 경찰 자신인가?

제주자치경찰의 경우 도의회의 감시를 철저히 받으나 국가경찰의 경우는 반대로 도의회를 감시할 수 있다. 제주자치경찰은 수사권이 없어 도민을 감시하지 못한다. 국가경찰이 범죄예방을 얼마나 하겠는가? 물론 많이 할 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다. 지방자치제가 실시되었다면 경찰권도 지방자치단체가 행하는게 지방자치 이념에도 맞다.

3. 인사상의 문제

제주자치경찰의 경우 조직이 워낙에 작기 때문에 승진의 기회는 매우 낮다. 이미 제주자치경찰의 승진적 체 문제는 오래전에 직면한 것으로 평가된다. 그럼에도 불구하고 당사자들이 인식하고 입직했으며 이에 따라 사기저하는 심각하지 않을 것으로 보여진다.

한편 이를 보완하는 방법으로 국가경찰과의 인사교류 및 지방자치단체간 인사교류를 위한 후속장치들이 시급하다. 특히 이들은 60세 까지 보장되어 있으며 5년에 경장으로, 6년에 경사로, 7.5년에 경위(18.5년)로, 그리고 12년에 모두가 경감으로 승진하는 근속승진제가 시행중에 있기 때문에 이것이 사기양양을 위한 하나의 방안이 될 수 있다고 본다.

그동안 제주자치경찰의 경우 국가경찰에서 이관된 인력과 신규임용된 순경과 경장 등 극소수는 이직하는 변수가 있었고, 2015년 전반기에 추가로 9명의 신입순경(중국어 특채) 모집이 이루어지고 있어 127명의 법정수가 채워질 것으로 보여지며, 중장기적으로는 제주자치경찰의 경우도 예산문제의 증액에 따라 인력을 증원하는 노력도 이루어질 것으로 예측해 본다.4)

4. 예산상의 문제

예산이란 많을수록 좋은 것인데, 제주자치경찰의 경우 충분한 예산을 마련하는데 있어서 적지 않은 어려움을 겪고 있는 것으로 보여진다. 제주자치경찰단의 예산은 지방비가 차지하는 비중이 대략 60% 정도이고 국비는 40% 정도를 보여주고 있다. 다행인 것은 대부분이 경상비와 운영비이기 때문에 크게 깎여지는 경우는 별로 없는 것으로 평가된다.

2015년 제주자치경찰단의 예산은 2014년에 비해 약간 늘어났는데, 즉 제주자치경찰의 운영비 중 국비는 35억 4,700만원이다. 이 35억 예산 중에는 인건비가 25억 7,000(국가경찰 출신 38명의 인건비) 정도이고 나머지 9억 정도가 운영비이다. 2006년 7월 1일 국가경찰 38명이 처음으로 제주특별자치도 자치경찰단에 이관될 때, 국비가 약19억원 정도 지원되었지만 시간이 흐르면서 2015년에는 거의 36억원 가량으로 증가한 것이다. 이 밖에 국가경찰의 경우 특별히 2015년에는 국고에서 내려 온 2억 3,000만원 정도의 자산취득비(예를 들어 순찰차 지원비)가 포함되고 있지만, 이를 제외할 경우에도 약7억원 정도가 운영비에 해당한다. 이에 반해 지방비가 50억원 정도인데, 양자 모두를 합쳐 2015년 제주자치경찰의 총예산은 85억 5,100만원 정도다. 이는 아래의 표에서 보는바와 같이 2014년에 비해 약4억 4,000여만원 정도가 증가한 수치이며, 연도마다 사업에 따라 그때 그때 예산의 변화가 나타나고 있다.

〈표 5〉 제주자치경찰 운영예산 편성내역

(단위 : 백만원)

구분	계	국비(38명)	지방비(38명 외)
2014년	계	8,112,219	4,887,219
	인건비	5,961,742	3,559,742
	운영비	2,150,477	1,327,477
2015년	계	8,551,099	5,004,099
	인건비	6,162,679	3,592,679
	운영비	2,388,420	1,411,420

출처: 제주자치경찰단, 내부자료, 홈 페이지(2015).

4) 이와는 별도로 70명에 가까운 청사관리 인력, 경리, 교통 등의 인력이 자치경찰단으로 나와 있으나 순수 자치경찰공무원은 아니다.

5. 민생사법경찰(특별사법경찰) 관련 문제

제주자치경찰단에는 2015년 4월 현재 38명의 민생사법경찰(특별사법경찰)이 근무하고 있다. 이들은 민생사법경찰 업무로서 17종 60여개 법률을 다루고 있는데, 세부적으로 살펴보면 제주국제공항에 20명이 근무 중이다. 그러나 이는 법무부의 출입국 관련 본부업무를 수행하기 위해 협약사무에 들어 있는 사안이며 이를 제주민생사법경찰이 대행해 주고 있는 업무이다. 이들 20명은 중국 등 외국에서 제주특별자치도에 입국한 후 국내로 불법입국하려는 사람들을 막기 위한 업무를 수행하고 있는 것이며 간간히 적발해 내는 실적을 올리고 있다. 한편 육지로 이어지는 여객선 항구에는 인력의 부족으로 민생사법경찰이 나가서 근무하지 못하는 실정이다.

무엇보다 나머지 18명 중 12명은 제주자치경찰단의 민생사법경찰과에 근무하고 6명은 서귀포자치경찰대에 근무하고 있다. 종합해보면 목하 제주자치경찰단에 민생사법경찰(특별사법경찰) 수는 정확히 18명에 그치고 있다고 보여진다. 이 18명이 17개 특별사법경찰 분야 60여개 법률을 다루어야 하는데, 이는 역부족이다. 특히 한라산의 심장부인 곳자왓 같은 곳에서 산림훼손이 심각한 것으로 알려져 있는데, 인력부족으로 어려움을 겪는 것으로 보인다. 현재 제주특별자치도 특별사법경찰의 경우 민생사법경찰의 인력부족으로 인해 주어진 특별사법경찰 업무를 수행하는데 있어 어려움을 극복하기 위해서는 인력증원이 시급한 것으로 보인다.

현재 제주자치경찰단의 민생사법경찰업무 수행에서 주로 많이 취급하는 것은 환경(가축분뇨의 관리 위반, 하천법 위반, 폐기물관리법 위반, 대기환경보전법 위반, 하수도법 위반, 야생동물보호법 위반), 산림(산지관리법 위반, 산림자원조성법률 위반, 제주특별자치도법 위반, 소나무재선충 특별법 위반), 관광(농수산물 원산지법 위반, 수산물품질관리법 위반, 청소년보호법 위반, 건강기능식품법률 위반, 관광진흥법 위반, 무사충이탈 위반), 식품공중위생(식품위생법 위반, 공중위생관리법 위반, 친환경농업육성법 위반, 축산물위생관리법 위반, 약사법 위반), 자동차(자동차 관리법 위반, 자동차손해배상보장법 위반) 등의 분야가 주류를 이룬다.⁵⁾ 더 폭넓게 단속하지 못하는 한계점도 부딪혀 있을 것으로 예견된다. 특히 이는 17개 분야 60여개 법률을 다루는 제주특별사법경찰이 인력부족(18명의 특사경) 때문에 행정법들을 충분히 단속하지 못하는 문제에 직면해 있을 수도 있다고 보여진다.

6. 자치경찰제 모델상의 문제

제주자치경찰제 모델은 어느 시각에서 보느냐에 따라 해석이 다를 수 있다. 즉 미국식 자치경찰 모델이냐 아니면 프랑스, 스페인, 이태리식의 자치경찰 모델이냐가 바로 그것이다. 특히 미국식의 자치경찰제는 배제하고서라도 유럽식의 모델을 벤치마킹하면서 기초자치단체가 아니라 광역단위의 도지사 차원에서 운영하게 된 독특성도 보여줌으로서 전 세계적으로 볼 때, 한국의 제주도가 낳은 고유모델로 인정된다.

이제 본격적으로 논의 되고 있는 육지의 230여개 기초자치단체 차원에서 시행하고자 추진 중인 자치경찰제 모델은 역시 제주자치경찰제 모델에서 특별사법경찰을 중심으로한 영역에서 본다면 크게 빛나가지 않는 것으로 이해된다.

현실적으로 볼 때 국가경찰제를 똑딱 잘라다가 자치경찰제를 시행하는 것도 녹록지 않다고 보여진다. 또

5) 제주특별자치도 내부자료, 2015 참조.

한 지방자치단체 고유업무 차원에서 자치경찰제 모델을 찾아보는 것도 의미가 적지 않다고 본다.

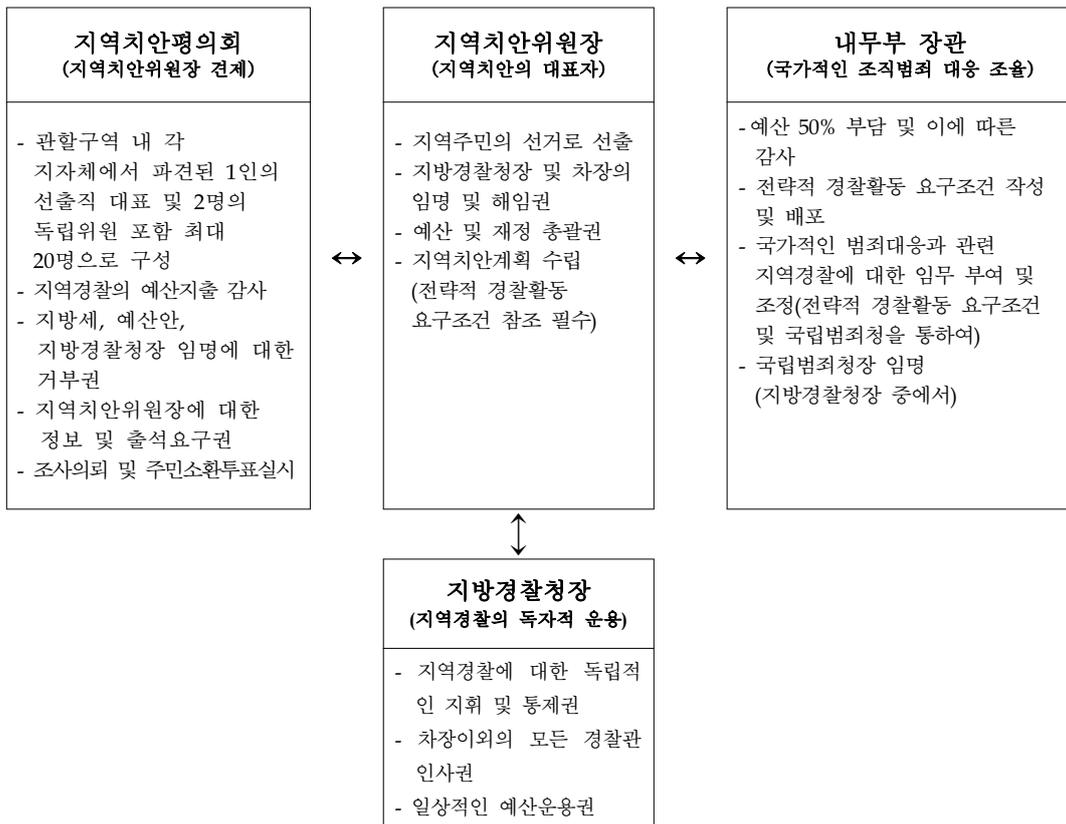
무엇보다 제주자치경찰제를 놓고 볼 때, 인력의 부족현상이 가장 큰 문제점으로 보여진다. 현재 상태만으로도 업무영역은 적지 않은 편으로 이해된다. 예를들어 생활안전경찰 업무를 가져다가 수행할 인력이나 능력이 부족하다는 문제점도 보여진다.

그래도 다른 한편에서 미래 육지에서 시행하게 될 자치경찰제가 제주모델 차원에서 행해지는 것에 아쉬움이 있다면 아래에서 소개하는 국가들의 모델도 한번쯤 참고로 살펴보는 것도 큰 의미가 있을 것이다.

1) 영국의 4원체제

내무부 장관이 대부분의 경찰운영비를 주고 시민은 지역치안위원장을 시장선출하는 것처럼 선출하고 지역치안위원장이 지방경찰청장을 임명하고 지역치안평의회가 막강한 지역치안위원장을 견제하며 52명의 지방경찰청장들은 지방에서 자치경찰을 운영하는 새로운 경찰개혁 모델이다.

〈그림 4〉 영국경찰의 4원체제(Quadripartite System)



출처: 김학경·이성기, “영국지방자치경찰의 새로운 패러다임”, 경찰대학, 「경찰학연구」, 제12권 제1호(통권 제29호), 2012, p. 164에서 재인용; 신현기, 『비교경찰제도론』 (서울: 우공출판사, 2014), 영국경찰제도 부분 참조.

2) 미국의 시장이 경찰청장을 임명하는 경찰모델

뉴욕경찰이나 LA경찰을 보면 시민이 직선으로 시장을 뽑고, 시장은 수만명의 도시경찰을 지휘하는 경찰청장을 임명하여 치안질서를 유지하도록 하고 있는 케이스도 있다. 시장이 임명하는 경찰이 진정한 의미의 자치경찰이다.

3) 일본의 경찰모델

일본은 국가공안위원회가 국가경찰을, 지방은 도도부현공안위원회가 지방경찰을 관리한다. 일본은 국가경찰이 전국을 7개의 경찰관구로 나누어, 부현의 지방경찰을 지휘, 조정, 통제하는 모델이다. 위에서는 국가경찰, 아래는 지방자치경찰인 이른바 혼합형 경찰제이다. 국가경찰이 지방경찰을 관리함으로써 이는 국가경찰 성격도 크면서 하부의 자치경찰은 나름대로 자치경찰제의 성격도 강하게 보여준다.

4) 캐나다 연방 및 자치경찰

캐나다는 부유한 州인 온타리오주와 퀘벡주 정도를 제외하고는 대부분의 주들이 왕립연방경찰(RCMP)이 지방자치단체들과 일정액을 비용을 공동부담하는 계약을 맺고 연방경찰을 지방에 파견하여 경찰권을 행사하고 있는 방식을 활용하고 있다.

5) 미래 한국의 자치경찰 모델

우리나라는 1945년 10월 21일 미군정하에서 국가경찰이 창설되어 정착된지 올 2015년 10월이 70주년이다. 국가경찰제에 익숙한지 70년이고 보면 경찰제도의 변화가 얼마나 어려운 일인지 이해하고도 남는다.

현재 우리나라가 미래에 도입할 자치경찰제 모델이 영국, 미국, 일본 경찰제 방식에 가까운 모델이 아니라면 이제는 현실 가능한 선에서 국민적 합의를 도출하는 것도 필요하다고 본다. 자치경찰제도를 놓고 물론 끊임 없는 토론과 논의를 계속 한다는 것은 제도의 발전을 위해 더없이 좋은 일이다. 그러나 그동안 많은 논의가 있어 왔고 이제는 합의를 이를 만큼 충분한 시간도 흘렀다.

전국 230여개 기초자치단체에서 도입 및 시행을 기대하고 있는 미래 전국 자치경찰제는 현재 제주특별자치도에서 시행 중인 자치경찰제도 만큼의 모델을 가지고서라도 이제는 출발했으면 좋겠다는 의견이다. 1차적으로는 이것 또한 우리나라 국가경찰史와 자치경찰史에 큰 획을 긋는 발전으로 평가된다.

IV. 성공적인 자치경찰제의 도입방안

1. 기초단위에서 자치경찰제 도입

1) 프랑스 기초단위의 자치경찰

분명 프랑스는 국가경찰국가라고 해도 과언이 아니다. 프랑스는 국가경찰, 국가군인경찰, 자치경찰을 활용하고 있다. 우리나라의 경우는 국가정보원이 설치되어 있지만 프랑스의 경우는 국가정보원 없이 프랑스 국가경찰청 산하 정보국에서 전체 정보를 취급한다. 역시 대통령경호도 우리나라는 경호실, 경찰202, 군대 등이 경호에 관련 업무를 담당하지만 프랑스의 경우는 심지어 대통령 경호도 국가경찰 경비국에서 대부분 담당할 만큼 국가경찰화가 매우 강한 편이다.

그럼에도 불구하고 프랑스는 기초자치단체 차원에서 원하는 시장들은 자체적으로 자치경찰을 선발해 운영하고 있는데, 주로 방법순찰 업무가 주류를 이루고 있으며 물론 수사권 및 음주측정권한 등도 부여되어 있지 않다. 국가경찰이 취급하는 권한들이 자치경찰에게 주어지지 않다. 프랑스 자치경찰도 ● 도시내의 원활한 교통업무, ● 지속적 순찰 활동 등을 주로 수행한다.

이 경우와 비교해보면 제주자치경찰의 경우는 엄청난 권한이 부여되어 있는 것으로 이해되며, 프랑스 시각에서 보면 반드시 수사권이 주어져야만 경찰이다라는 시각은 아닌 것으로 이해된다.

한편 미국의 뉴욕시 경찰청의 자치경찰은 물론 이와 사뭇 다르며 국가경찰과 같은 권한이 부여되어 있는 색다른 모델이다.

2) 이태리 주와 도에서도 자치경찰제

이태리는 국가경찰, 국가공인경찰, 재무경찰을 중심으로 국가치안질서를 유지하면서, 이외에도 특히 자치경찰 종류가 비교적 많아서 20개 州에 州자치경찰, 103개 道지역에 道자치경찰, 8,102개의 각 시·읍·면에 市자치경찰 등이 다양하게 존재하고 그들의 경찰업무 구분이 명확히 나누어져 있다. 독특하게도 이태리는 자치경찰의 종류가 매우 많은 편이다. 이태리 자치경찰도 ● 도시 내의 원활한 교통업무, ● 도시환경 및 건설업 업무, ● 상점 및 디스코텍 관련 업무 등을 제어하는 일을 수행한다.

3) 우리나라 자치경찰제 설계 및 실시 제언

일단 우리나라에서 자치경찰제를 실시한다는 그 자체가 중요한 것이다. 노무현 참여정부(2003. 2-2008.2) 때 제주특별자치도에서 제주자치경찰제가 실시된 이후 이명박 정부(2008. 2-2013. 2)에서도 논의만 지속되었다. 이어서 2013년 2월에 출범한 박근혜 정부에서는 대통령 소속 지방자치발전위원회(위원장 심대평) 산하 자치경찰제 TFT에서 지금까지 많은 도입 노력을 기울이고 있다.

우리나라에 지방자치제가 도입된지 24년여의 시간이 흐르고 있는 만큼, 이제는 국가경찰과 권한배분을 놓고 지리멸렬한 논의는 그만하고 지방자치단체 고유의 업무영역만 담당하는 우리나라 고유의 자치단체 업무만을 중심으로 자치경찰법(안)을 만들고 실시에 들어가는 일이 매우 중요하다고 본다. 이제는 어떤 방식으로든 실시하는 그 자체에 의미를 크게 부여해야 한다.

2. 관광경찰의 발족 필요

익히 알려진 바와 같이 제주특별자치도에는 몇 년 전부터 인구가 급속하게 증가하기 시작해 최근에는 52만여 명에 달했다. 육지에서 꾸준하게 이주하고 있는 것으로 보이며, 극소수이기는 하지만 중국 등 외국으로부터 5억원 이상의 투자자들에게 영주권을 부여하는 제도의 영향도 크지는 않지만 이에 포함된 것으로 이해된다. 특히 제주특별자치도는 공장과 같은 공해산업이 없는 청정지역으로서 천혜의 관광지이다. 따라서 매년 관광객이 꾸준히 증가하고 있어 제주자치경찰의 경우 특히 관광경찰로서 큰 역할을 수행하고 있다.

그동안 제주자치경찰의 경우 이미 관광경찰로서 큰 역할을 톡톡히 수행해 나왔다. 예를 들어 ● 육지에서 초·중·고교생들이 제주특별자치도로 수학여행을 가는 경우 제주자치경찰들이 수학여행단 관광버스를 에스코트해주는가 하면, ● 관광지에서는 자치경찰단 소속의 기마경찰대가 관광객들의 안전은 물론이고 사진 모델로서도 큰 역할, 그리고 ● 관광지 부조리 사무, ● 관광지 현장 교통사무 등을 수행해 오고 있다.

무엇보다 제주자치경찰의 경우 10명으로 자치경찰기마대도 창설되어 운영 중인 만큼 기왕에 관광특구의 활성화 차원에서도 이른바 관광경찰대 혹은 관광경찰과도 신설해 관광 관련 치안활동을 더욱 활성화 하는 것도 의미가 크다고 본다. 실제로 제주자치경찰단은 2015년 주요업무 실행계획에서 만일 국회에 계류중인 5단계 제도개선안이 통과되면 관광경찰대를 창설한다는 복안이다. 이를 위해 2015년 4월 현재 외국어(중국

어) 전문경찰 9명을 특별채용이 진행 중이다. 특히 제주도에는 1,000만명의 관광객이 찾고 있기 때문에 이들의 안전을 책임지기 위해 제주관광경찰의 역량강화가 시급한 실정이므로 제주관광경찰의 발족은 적지 않은 의미를 지닌다.

또 하나는 더 욕심 같아서는 제주자치경찰의 경우 차라리 관광경찰로 재발족 되어 자치경찰의 역할을 수행해 나가는 것도 나쁘지 않다고 본다. 사실상 제주자치경찰은 관광경찰이라고 해도 과언이 아닌 만큼 관광경찰업무에 익숙해져 있다. 한편 현재 제주자치경찰은 외사업무 권한이 없기 때문에 관광사범에 대해 관광진흥법에 따라 관광부조리 문제를 해결하는 관광경찰활동을 수행하고 있다.

3. 지방자치 관련 치안업무만 취급

전장에서도 논의한 것처럼 자치경찰은 국가경찰의 업무를 가져다가 수행할 필요가 없다고 본다. 말 그대로 자치단체의 치안업무만 찾아내어 수행해 나가는 것이 더 효율적일 수 있다. 특히 수사권을 요구한다든지 등등의 지리멸렬한 논쟁만 지속하다가 정작 시민들은 치안서비스 차원에서 손해를 보고 있다고 해도 과언이 아니다. 여기서 말하는 자치단체의 1차적 치안업무는 등·하교시간대의 학교폭력예방, 담배꽂초의 길거리 무단투기 단속, 불법광고물 단속, 일반쓰레기 무단투기 단속, 불법 주정차 단속, 제주관광지에서 관광경찰 업무, 17개 분야의 특별사법경찰업무 등이다.

4. 특별사법경찰의 확보

전국에서 향후 시행하게 될 미래 자치경찰제 도입시 가장 중요한 핵심영역인 특별사법경찰의 인력확보와 특사경의 충분한 법률지식 관련 교육훈련은 매우 중요하다고 본다. 현재 특별사법경찰은 17개 부처 중 통일부, 외무부, 교육부를 제외하고 각부처가 모두 설치 운영하고 있다. 16개 광역자치단체도 최근 특별사법경찰제 도입을 완료하고 활발한 활동을 펼치고 있다. 주관 센터는 대검 형사2과(2과장은 부장검사)인데 인력 부족이 심각하고 운영 관리는 각 지방검찰청별로 이루어진다. 문제는 전국 13,000여명의 특별사법경찰들을 위한 교육훈련이 매우 미비하다는 점이다. 특히 교육훈련이 미비하며 그 교육이 의무사항도 아님은 물론 시설 부족으로 인한 어려움도 심각한 실정이다. 현재 특사경의 주무부서인 검찰이 국가경찰이 가지고 있는 경찰교육원, 경찰수사연수원 및 경찰대학 시설을 이용하여 특사경의 질을 향상시키는 MOU 등이 시급하다고 본다.⁶⁾ 특히 전국에 도입할 자치경찰제에서도 관심을 가져야 할 대목이다.

6) 자세한 내용은 신현기, 철도특별사법경찰제의 실태분석과 개선방안에 관한 연구, 한국민간경비학회, 『한국민간경비학회보』, 제19호, 2012; 신현기, 제주자치경찰단 특별사법경찰제의 실태분석과 개선방안에 관한 연구, 한국경찰연구학회, 『한국경찰연구』, 제11권 제3호(2012 가을); 신현기, 서울특별시 특별사법경찰제의 실태분석과 개선방안에 관한 연구, 한국민간경비학회, 『한국민간경비학회보』, 제11권 제3호, 2012; 신현기, 특별사법경찰 교육훈련제도의 개선방안에 관한 연구, 한국경찰연구학회, 『한국경찰연구』, 제12권 제1호(2013 봄)의 논문을 참조 바람.

V. 결론

제주특별자치도의 사례를 볼 때 일각에서는 「도지사-국가경찰」 간에 맺어진 업무협약은 심하게 표현하면 노예협약 혹은 의무만 지는 계약일 수 있다는 비판도 있다. 업무협약만 맺어 놓았지 이것이 과연 제대로 잘 지켜지고 있는지도 의문이다. 프랑스 파리지 근교에 뇌이시의 사례를 보면 어떤 일련의 크고 작은 살인이나 절도 등 각종 사건들이 벌어진 경우 다음날 반드시 국가경찰서에서 자치경찰기관에 공식적으로 알려준다. 양자가 공히 지역 순찰을 수행하고 있기 때문에 정보를 공유해야 한다는 일종의 치안철학인 것으로 이해된다. 제주특별자치고-제주지방경찰청 간에 업무협약만 하고 양자 간에 아무 협조나 정보교류가 이루어지지 않는다면 무슨 의미가 있겠는가? 지난 8년 9개월간 얼마나 양자가 협조가 이루어졌을까 이는 중요한 연구대상일 수 있다.

필자는 국가경찰 자체를 지방경찰화 하는 자치경찰제 모델을 도입하는 것(영국형이나 일본형)이 아니라면, 국가경찰이 적극 나서서 지방자치단체들이 자치단체 고유의 단속업무라도 제대로 수행할 수 있는 아주 작은 자치경찰제라도 시행할 수 있도록 적극 나서주기를 기대한다. 시민이 주인이며, 시민은 국가경찰 혹은 지방자치단체 및 자치경찰로부터 질 좋은 치안서비스를 받을 권리가 있다.

끝으로 지방자치단체의 경우 자치단체사무만, 이른바 자치경찰사무화가 필요하다고 본다. 예를들어 위에서 지적한 지방자치단체의 1차적 단속업무인 등·하교시간대의 학교폭력예방, 청소년, 부녀자 및 노인 등의 약자보호, 담배꽁초의 길거리 무단투기 단속, 불법광고물 단속, 쓰레기 무단투기 단속, 불법 주정차 단속, 제주관광지에서 관광경찰 업무, 특별사법경찰업무 등 자치경찰이 잘 할 수 있는 업무이면서 지방자치단체 고유의 업무들이 존재하고 있는 만큼 이러한 업무영역에서 전국적인 자치경찰제 도입을 적극화 하는 것도 나쁘지 않다고 본다.

이제는 지리멸렬한 논의에서 벗어나 실시 그 자체가 중요한 시점에 와있다고 본다. 어느 제도이든지 처음부터 완벽하게 갖추고 시작하는 데는 일정한 한계가 있기 때문에 우선은 시행하고 지속적으로 보완해 나가면서 완벽한 제도를 찾아나가는 것이 중요하다고 본다.

목하 박근혜 정부에서 추진하고 있는 자치경찰제 도입은 국가경찰이 조정, 통제, 관리하려는 시각보다는 본 제도가 시행될 수 있도록 적극적으로 협조해 줄때만 가능한 것이다.

참고문헌

1. 저서

- 신현기. (2010). 『자치경찰론(제4판)』, 부평: 진영사.
- 신현기. (2014). 『비교경찰제도론(제2판)』, 서울: 우공출판사.
- 신현기 외 8인. (2015). 『비교경찰제도론(제4판)』, 과주: 법문사.
- 신현기. (2015). 『경찰학개론(제2판)』, 과주: 법문사.
- 신현기. (2014). 『경찰인사관리론(제4판)』, 과주: 법문사.
- 신현기. (2014). 『경찰조직관리론(제4판)』, 과주: 법문사.
- 양영철. (2008). 『자치경찰론』, 서울: 대영문화사.
- 양영철. (2015). 『자치경찰론』, 서울: 대영문화사.
- 이영남. (2014). 『경찰행정학(제2판)』, 서울: 대영문화사.

2. 논문

- 대통령소속 지방자치발전위원회. (2014). 지방자치발전 종합계획 보고서, 2014. 2.
- 신현기. (2002). 프랑스 경찰제도의 구조와 특징에 관한 역사적 고찰, 한세대 교수논총.
- 신현기. (2003). 절충형 자치경찰제 도입에 관한 연구, 한·독사회과학논총.
- 신현기. (2003). 순찰지구대 운용상의 문제점에 관한 고찰, 한·독사회과학논총.
- 신현기. (2003). 독일 주정부의 경찰제도에 관한 연구, 한세대 교수논총.
- 신현기. (2004). 이탈리아 경찰제도의 구조와 특징에 관한 연구, 한국경찰연구.
- 신현기. (2004). 스페인 경찰제도의 구조와 특징에 관한 연구, 한세대 교수논총.
- 신현기. (2004). 프랑스 자치경찰의 특징에 관한 연구, 한국경찰연구, 2004.
- 신현기. (2005). 지역경찰제의 조기 정착화 방안에 관한 연구, 한국유럽행정학회보.
- 신현기. (2005). 스위스 경찰제도의 구조와 특징에 관한 연구, 한세대 교수논총.
- 신현기. (2006). 미국의 경찰조직체계와 특징에 관한 연구”, 한국유럽행정학회, 한국유럽행정학회보, 제3권 제1호.
- 신현기. (2006). 제주특별자치도 자치경찰공무원의 선발절차에 관한 연구, 한국유럽행정학회, 한국유럽행정학회보, 제3권 제2호.
- 신현기. (2006). 자치경찰과 국가경찰간의 업무협약에 관한 연구, 한세대학교, 교수논총, Vol. 22, 2006.
- 신현기. (2007). 벨기에 자치경찰의 구조와 특징에 관한 연구, 한국유럽행정학회, 한국유럽행정학회보, 제4권 제1호.
- 신현기. (2007). 제주자치경찰제의 실태분석과 개선방안에 관한 연구, 한국경찰발전연구학회, 한국경찰연구, 제6권 제2호.
- 신현기. (2007). “제주자치경찰제의 실태분석과 개선방안에 관한 연구,” 한국경찰발전연구학회. 『한국경찰연구』, 제6권 제2호(2007년 가을).
- 신현기·안영훈. (2008). “제주자치경찰의 인력 확보 대책에 관한 연구,” 한국경찰연구학회, 『한국경찰연구』, 제7권 제1호.

- 신현기. (2008). 제주자치경찰의 인력확보 대책에 관한 고찰, 한국경찰발전연구학회, 한국경찰연구, 제7권 제1호.
- 신현기·안영훈. (2008). 도농복합형 기초자치단체의 자치경찰 운영모형에 관한 연구, 한국경찰발전연구학회, 한국경찰연구, 제7권 제2호.
- 신현기. (2008). 참여정부의 자치경찰법에 관한 역사적 고찰, 한국자치경찰학회, 자치경찰연구, 제1권 제1호.
- 신현기. (2008). 제주자치경찰의 기구개편과 성과에 관한 고찰, 한국자치경찰학회, 자치경찰연구, 제1권 제2호.
- 신현기. (2008). 경찰관범죄의 위기대처에 관한 연구, 인천대학교 위기관리연구센터, 위기관리와 안전문화, 제2권 제3호.
- 신현기. (2009). 제주자치경찰의 입직·승진제도 현황과 활성화 방안에 관한 고찰, 한국치안행정학회, 한국치안행정논집, 제6권 제2호.
- 신현기·강선. (2009). 멕시코 자치경찰제도에 관한 연구, 한국자치경찰학회, 자치경찰연구, 제2권 제1호.
- 신현기. (2010). 프랑스 리옹(Lyon)시 자치경찰에 관한 연구, 한국자치경찰학회, 자치경찰연구, 제3권 제1호.
- 신현기. (2010). 자치경찰제 모형의 다양성과 제주자치경찰제의 특성에 관한 연구, 한국자치경찰학회, 자치경찰연구, 제3권 제2호.
- 신현기. (2010). 영국경찰제도의 구조와 특징에 관한 연구, 한국유럽행정학회, 한국유럽행정학회보, 제7권 제1호.
- 신현기. (2011). 제주자치경찰공무원의 승진현황과 개선방안에 관한 연구, 한국치안행정학회, 한국치안행정논집, 제8권 제4호.
- 신현기. (2011). 자치경찰제의 전국확대실시 가능성에 대한 연구, 한국자치경찰학회, 자치경찰연구, 제4권 제1호.
- 신현기·임종현. (2011). “자치경찰제의 전국확대실시 가능성에 대한 연구”, 한국자치경찰학회, 「자치경찰연구」, 제4권 제1호, pp. 10-14.
- 신현기. (2011). 호주경찰제도의 구조와 특징에 관한 연구, 한국자치경찰학회, 자치경찰연구, 제4권 제2호.
- 신현기·김학배. (2011). 오스트리아 경찰제도에 대한 역사적 고찰, 한국자치경찰학회, 자치경찰연구, 제4권 제3호.
- 신현기. (2012). 지방행정체제개편추진위원회를 통해서 본 자치경찰제의 과제와 모델 고찰, 한국자치경찰학회, 자치경찰연구, 제5권 제1호.
- 신현기. (2012). 프랑스 군인경찰제도에 관한 연구, 한국자치경찰학회, 자치경찰연구, 제5권 제3호.
- 신현기. (2012). 제주자치경찰단 특별사법경찰제의 실태분석과 개선방안에 관한 연구, 한국경찰연구학회, 한국경찰연구, 제11권 제3호.
- 신현기. (2012). 철도특별사법경찰제의 실태분석과 개선방안에 관한 연구, 한국민간경비학회, 『한국민간경비학회보』, 제19호.
- 신현기. (2012). 서울특별시 특별사법경찰제의 실태분석과 개선방안에 관한 연구, 한국민간경비학회, 『한국민간경비학회보』, 제11권 제3호.
- 신현기. (2013). 특별사법경찰 교육훈련제도의 개선방안에 관한 연구, 한국경찰연구학회, 『한국경찰연구』, 제12권 제1호(2013 봄).
- 신현기. (2013). “노무현·이명박·박근혜 정부의 자치경찰제에 대한 실태분석,” 한국자치경찰학회. 『자치

- 경찰연구』, 제6권 제4호(겨울).
- 신현기·홍의표. (2013). 독일자치경찰제도에 관한 연구, 한국자치경찰학회, 자치경찰연구, 제6권 제1호(통권 13호/2013 봄).
- 신현기. (2013). 캐나다 자치경찰제도에 관한 연구, 한국자치경찰학회, 자치경찰연구, 제6권 제3호, 2013.
- 신현기. (2013). 노무현·이명박·박근혜 정부의 자치경찰제에 관한 실태분석, 한국자치경찰학회, 자치경찰연구, 제6권 제4호(통권 제16호).
- 신현기. (2014). 제주자치경찰제에 대한 역사적 고찰, 한국자치경찰학회, 자치경찰연구, 제7권 제1호(통권 제17호).
- 신현기. (2015). 제주자치경찰제의 변화와 박근혜 정부 자치경찰제의 전망, 한국자치경찰학회, 자치경찰연구, 제8권 제1호(통권 제21호).
- 심익섭. (2004). “경찰지방자치 도입방향,” 지방분권 제17포럼, 한국정책지식센터.
- 안영훈. (2007). 자치경찰표준운영모델 개발에 관한 연구, 행정자치부 자치경찰제 실무추진단 용역보고서.
- 안영훈·강기홍. (2008). 「자치경찰제 확대 및 강화 방안」, 서울: 한국지방행정연구원.
- 양영철. (2004). “지방자치경찰의 창설방안에 관한 제언,” 서울행정학회·한국지방자치학회 공동주최, 새로운 지방분권 추진전략모색을 위한 대토론회 발표논문.
- 양영철. (2008). 제주자치경찰의 나아갈 방향, 제주특별자치도 자치경찰단 성과보고 세미나.
- 양영철. (2004). “지방자치경찰의 창설방안에 관한 제언,” 서울행정학회, 한국지방자치학회 공동주최, 새로운 지방분권 추진전략모색을 위한 대토론회.
- 원소연·홍의표. (2011). 광역자치경찰과 기초자치경찰제에 대한 입법평가, 한국법제연구원.
- 이영남. (2012). “한국의 자치경찰제도의 정립방향,” 「한국경찰연구」, 제11권, 제4호.
- 원소연·홍의표. (2012). 자치경찰제 도입을 위한 주요쟁점과 시사점, 인문사회과학연구, 제36집.

우리나라의 자치경찰제 도입 방안들의 프레임 분석*

최종술**

I. 서론

지방자치제 실시 이후, 지난 정부들은 지방분권을 실현하기 위한 다양한 과제를 제시, 추진하였다. 자치경찰의 도입 또한 지방자치와 지방분권을 실현하기 위한 과제로서 제시되었고, 새로운 정부가 출범할 때마다 추진하고자 했던 국정과제이다.

자치경찰(自治警察)이란 지역주민의 의사에 기초하여 경찰활동을 수행하는 경찰을 의미한다. 국가경찰이 전국 단위의 획일적 경찰활동을 수행하는데 효율적인 반면, 자치경찰은 지역주민의 의사에 기초하여 지역적 특성과 여건을 충분히 반영하는 소위, ‘맞춤형’ 경찰서비스를 제공할 수 있다.

자치경찰제도(Local Police System)는 지방경찰이 지방자치권에 근거하여 지방자치단체의 권한과 책임하에 지역주민의 의사에 따라서 치안업무를 자주적으로 수행하는 경찰제도이다. 자치단체장 선거 등을 통하여 나타난 주민의사가 경찰행정에 적극 반영되는 주민을 위한 경찰제도이다. 또한 중앙정부의 획일적인 지시에서 벗어나 지역주민의 의사와 편의를 우선시하는 제도이다. 뿐만 아니라, 경찰행정에 대한 주민의 참여를 유도하고, 지역치안에 대한 경찰의 책임을 강화하는 제도이다. 결국 자치경찰제도는 「주민에 의한 경찰행정」, 「주민을 위한 경찰행정」, 「주민의 경찰행정」을 실현하기 위한 경찰제도이다.

현 정부가 출범한 이후, 자치경찰제도 도입에 관한 논의는 새로운 국면으로 접어들고 있다. 대통령소속 지방자치발전위원회는 지방자치발전 종합계획을 발표하고, 8개 핵심과제로 자치경찰제도 도입의 추진방안을 제안하였다. 또한 국회 법제화 후, 2016년에 시범실시를 거쳐 본격 실시한다는 향후 계획을 제시하였다.

본 논문은 지난 정부들의 자치경찰제 도입방안에 대해서 프레임 개념을 도입하여 분석한다. 프레임 개념은 다양하게 정의되고 있으며, 프레임 분석 방법론 또한 아직 명확히 확립되어 있지 않다. 그래서 먼저, 프레임 분석에 대해 개략적으로 살펴보고, 선행연구의 도입방안들에 대한 프레임 분석을 한다. 그리고 프레임 분석에 근거하여 김영삼 정부, 김대중, 노무현 정부, 이명박 정부 그리고 현 정부의 자치경찰제 도입방안에 대해서 분석해 본다. 또한 역대 정부의 자치경찰제 도입방안에 대해서 비교분석을 한다. 이상의 프레임 분석을 종합하여 자치경찰제도 도입을 위한 합의형성 방안을 모색해 보고자 한다.

* 상기 논문은 최종술, 역대정부의 자치경찰제 도입방안과 비교연구(지방정부연구 제13권 4호, 한국지방정부학회, 2010. 2)를 기초로 대폭 수정 보완한 것임을 밝힘.

** 동의대학교 경찰행정학부 교수

II. 연구의 방법론

1. 프레임과 프레임 분석

1) 프레임의 개념

프레임(Frame)이란 무엇인가. 그리고 프레임은 어떻게 형성되는가에 대해 학자들 간의 입장이 여전히 엇갈리고 있다. 프레임은 사전적 의미로 ‘틀, 열개, 뼈대’로 정의된다. 구체적으로 프레임은 ‘그림의 주위를 둘러싸고 있는 액자처럼, 전체 그림이 전시될 수 있는 경계’를 의미한다.

미국의 인지언어 심리학자 조지 레이코프(George Lakoff)는 프레임이란 ‘우리가 세상을 바라보는 방식을 형성하는 정신적 구조물이다. 프레임은 우리가 추구하는 목적, 우리가 짜는 계획, 우리가 행동하는 방식, 그리고 우리 행동이 좋고 나쁜 결과를 결정한다’ 고 하였다.¹⁾ 즉, 프레임은 특정한 언어와 연결되어 연상되는 사고의 체계들이다. 예컨대, 의사라는 말을 들으면 자동적으로 병원이 연상되는데 이처럼 특정언어를 들었을 때, 떠오르는 생각의 체계가 프레임이다. 우리가 언어적 프레임을 갖게 된 이유에 대한 인지언어학적 설명은 언어습득과정에서 어린 시절 ‘의사’ 라는 말의 의미를 이해하기 위해서는 의사가 속해 있는 것 즉, 의미적으로 연결되어 있는 병원이란 체계를 반드시 함께 이해해야 한다. 환자, 간호사, 병실 등과 같은 병원이란 체계를 모른 채로 의사의 의미를 이해할 수 없다. 이로 인해 성인이 되어서도 의사라는 언어를 떠올릴 때, 병원이란 프레임이 자연스럽게 연상되는 것이다. 이러한 프레임은 특정한 언어를 듣는 순간, 자동적으로 그리고 무의식적으로 작동된다. 만약 의사 대신 고소득자라는 언어를 강조하게 되면, 사람들은 병원 대신에 돈이라는 프레임을 자신도 모르게 떠올리게 된다.

프레임이 이미 구성되어 있는 인식의 틀이라면, 프레임링(framing)은 상황에 대한 이해와 해석을 통해 ‘프레임 창출(the creation of frames)’ 과정을 나타낸다. 갈등 당사자들은 자신이 직면한 상황에서 벌어지는 일들을 나름대로 구성, 해석, 정의함으로써 관점과 생각을 조직화한다. 또 프레임의 중대한 변화가 이루어지는 것을 리프레이밍(reframing)이라고 한다. 리프레이밍은 갈등의 역동성에 커다란 영향을 미치게 된다. 갈등 당사자의 프레임 변화는 갈등을 해소하거나 또는 반대로 갈등을 증폭시킬 가능성을 높인다

결국 프레임(frame)의 개념은 개인이나 집단이 스스로가 직면한 상황이나 사건을 해석하는 틀이다. 프레임링(framing)은 프레임이 형성되는 과정이며, 리프레이밍(reframing)은 상호작용이나 경험을 통해 기존의 프레임을 수정해서 새로운 해석 틀을 만드는 과정이다.

프레임 분석은 개인 또는 집단의 인식 (frame analysis) 프레임을 분석대상으로 한다. 프레임 분석(frame analysis)은 사회학자인 고프만 Goffman(1974)에 의해 처음 소개된 이후 현재까지도 합의된 개념이나 방법론을 찾아보기 어렵다. 일반적으로 프레임 분석은 담론분석(discourse analysis), 내용분석 기법 등을 포함한 다양한 기법들을 통칭하는 개념으로 이해된다. 현재까지 갈등 연구만을 위한 고유한 독립적인 프레임 분석 방법론을 존재하지 않으며, 따라서 갈등 연구자들은 담론분석을 비롯한 기존의 다양한 프레임 분석 방법론을 차용하고 있다.

1) George Lakoff, *Don't Think of an Elephant: Know Your Values and Frame the Debate*. Chelsea Green Publishing, 2004 참조.

2) 프레임 개념의 전제

프레임 개념에는 다음과 같은 공통의 전제들이 있다.

(1) 통합적 인식구조

어떤 이슈나 상황에 대한 개인 또는 집단의 주관적 관점이 반영되어 있다. 따라서 프레임은 복합적인 가치나 고려사항들을 통합한 인식적 구조(integrating structure)이며 일관된 사고의 흐름이다.

(2) 개념적·언어적 특성

프레임은 확인 가능한 개념적·언어적 특성들을 지니고 있다. 갈등 당사자의 텍스트 속에는 일정한 개념적·언어적 특성들이 있으며, 확인 가능하다. 프레임은 타당도를 지녀야 하며, 다른 사람들에 의해서도 인식되므로 상상의 산물은 아니다.

(3) 시간적 진화

한번 형성된 프레임은 쉽게 변하지는 않지만, 고정된 것은 아니며 시간에 따라 진화한다. 일정 시점에서의 프레임이 이후 시점에서의 프레임과 다를 수 있다. 따라서 프레임에 대한 논의는 특정 시점을 전제로 한다. 리프레이밍은 프레임 진화의 대표적인 양상이다.

(4) 프레임간의 구분

프레임들 사이에 분명한 구분이 가능하다. 각 프레임들은 배타적이며, 포괄적인 속성을 지녀서 분명하게 구분될 수 있다.

3) 프레임 분석의 목적

갈등 연구에서 프레임 분석의 목적은 다음과 같다.

(1) 해결방안 탐색의 수단

프레임 분석은 논쟁의 이슈에 대한 인식을 명확하고, 새롭게 한다. 그리하여 보다 생산적인 정보교환을 유도하고, 상대방의 생각을 잘 이해하는 것이다. 그리고 논의의 틀을 넓히며, 아직 시도된 적이 없는 행위나 해결책을 탐색하는 수단이다.

(2) 생산적인 갈등 관리

당사자들의 이해관계와 그들이 원하는 바를 얻기 위해 사용한 전략을 정확히 파악하는 것이다. 그리하여 보다 생산적으로 갈등을 관리할 수 있는 방안들을 모색하고, 이해관계자 사이의 관계 패턴을 파악한다.

(3) 당사자간의 이해

당사자들의 서로 다른 주관적 관점을 정의하고 자신과 반대되는 프레임을 가진 경우에도 그것을 더 완전히 이해함으로써, 상호교환(trade-off)의 기회를 만들어 낸다.

(4) 해결방안의 모색

당사자 간에 인식의 차이가 발생하는 원인과 공유될 수 있는 부분이 무엇인가를 밝힌다. 이를 통해 그 차이를 비폭력적인 방법으로 줄이고, 어떤 것이 차이를 만들어내는 중요한 요인인지를 파악해 문제를 원활하게 해결하는 방법을 모색한다. 따라서 프레임 분석은 단순히 갈등당사자의 인식을 조사 및 기술하는데 그치는 것이 아니라 이를 통해 갈등관리를 할 수 있는 도구 역할을 한다.

2. 프레임 분석 방법론

1) 의의

새로운 제도 도입에 있어서 이해 당사자들 간 갈등 문제의 해결방안을 마련하는 경우, 문제해결을 위한 객관적 정답이 존재하고 있음을 가정하고, 정답의 발견에 초점을 맞추는 접근방식에는 한계가 있다. 갈등 문제의 본질 규명과 해결안 도출을 위해 이해당사자들의 해석적 능동성을 전제로 이들의 의식 속에 자리한 집단 해석 정향에 대한 체계적 정리와 이해가 필요하다. 지금까지 자치경찰제 도입 갈등에 대한 접근은 갈등 유발요인과 기술적 해결책을 가시적인 제도나 사회적 조건에서 찾는 객관주의적 접근에 치중하여 왔다. 즉, 자치경찰제 도입 갈등문제의 해결책을 접근할 때, 문제해결의 객관적 해답과 조건의 존재를 미래 가정한 채, 이것의 발견에만 초점을 맞추어 온 것이다.

제도 도입과 관련한 갈등 해결의 방안 마련을 위해 갈등현안을 둘러싼 각 이해집단들의 인식 속에 자리한 집단 해석적 정향에 대한 체계적 이해를 위해 프레임분석이 유용하다. 갈등 문제가 해당 당사자들이 가진 특유의 문제해석 기제를 통해 집합적으로 정의를 내리는 과정 속에서 비로소 구성될 수 있다는 시각의 접근하는 것이 필요하다. 이를 사회구성주의(Social constructionism)라고 한다. 사회구성주의는 사회문제를 볼 때, 특정의 상황을 문제로 정의 내리고 이에 대응하여 무엇인가를 계속적으로 시도하는 존재를 전제로 하며, 따라서 이들이 바람직한 사회적 조건에 기초하여 계속적으로 제시하는 불만의 주장행위에 초점을 두어야 함을 강조한다. 즉 사회구성주의는 우리가 인식하는 사회문제는 객관적인 조건이나 상황의 도래 여부에 의해 결정되는 것이 아니라, 사회적 정의행위를 통해 구성되고 만들어진 지극히 주관적인 결과물이라는 것이다²⁾.

이러한 맥락에서 자치경찰제 도입과 관련하여 이해 집단들 간에 야기된 갈등을 해결하기 위해서 현안에 대한 각 이해집단들의 집단적 해석정향 또는 각 이해집단을 대변하는 개별연구자들이 내놓은 해석정향에 대한 체계적 이해가 필요하다. 즉, 각 이해집단들과 이를 대변하는 연구자들의 인식 속에 자리한 자치경찰제 도입방안에 대한 인식, 집단 해석적 정향에 대한 체계적 이해가 요구된다. 지금까지 자치경찰제 도입방안에 대응하기 위해 각기 다른 차원의 프레임을 형성하고, 개별기관 혹은 연구자의 입장에 따라 상이한 프레임 내용들을 구축하고 있다. 따라서 각 이해집단과 연구자들이 형성한 각각의 프레임을 분석해야 한다.

각 이해집단들과 연구자들에 대한 프레임 분석을 통하여 각기 현안 이슈에 대한 근본적 해석 정향, 갈등 관리방식에 대한 태도 및 상대방에 대한 인식, 평가 등을 이해해야 한다. 이와 같은 프레임 분석은 갈등 당사자 간 상호 이해와 합의 형성 구축의 기초자료가 될 뿐만 아니라 제3자에 의한 효과적인 중재절차를 개발하는데 필요하다. 따라서 프레임 분석은 당사자들 간의 이해관계가 대립하여 갈등해결에 어려움을 겪고 있

2) 주경일(JuGyeongIl), 최흥석(ChoeHeungSeog), 주재복(JuJaeBog), 프레임분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미 구성 이해: 한탄강댐 건설 사례를 중심으로, 서울대학교 한국행정연구소, <행정논총> 41권 4호, 2003 pp.193-221

는 정책이슈에 대해, 정책 갈등 문제의 해결을 위한 합의 형성방안 마련이 가능할 것이다.

2) 양적 프레임 분석과 질적 프레임 분석의 비교³⁾

프레임 분석은 내용분석을 통해 언어적 텍스트를 분석하는 방식이며, 질문에 대한 양적 분석은 극히 제한적일 수밖에 없다. 프레임 분석의 방법을 양적 프레임 분석과 질적 프레임 분석으로 구분해서 살펴보면 다음과 같다.

(1) 접근법

양적 프레임은 연역법 방식으로 접근하며, 선행연구에 기초하고 있다. 반면 질적 프레임은 귀납적이거나 연역적인 보완 연구로서, 질적 질문을 통하여 자료수집과 분석을 수행하는 접근 방식이다.

(2) 주요 분야

양적 프레임 분석의 분야는 주로 언론매체 연구, 인지심리학 등이며, 질적 프레임 분석은 주로 사회운동 연구, 갈등 연구 등에 활용되고 있다.

(3) 철학적 토대

양적 프레임 분석은 실증주의에 근거하고 있으며, 질적 프레임 분석은 자연주의 또는 구성주의에 철학적 토대를 두고 있다.

(4) 목적

양적 프레임 분석은 텍스트로부터의 재생 가능한 타당한 프레임을 이끌어내는 것이다. 반면, 질적 프레임 분석의 주목적은 텍스트에 대한 이해와 해석을 통하여 프레임을 인식하기 위한 것이다.

(5) 전제

양적 프레임 분석은 프레임에 대한 객관적인 접근이 가능하며, 관찰이 가능하고, 실제로 존재하는 프레임을 전제로 한다. 반면, 질적 프레임 분석은 프레임이 데이터 텍스트에 내재되어 있다고 전제하며, 프레임은 맥락에 따라서 달라지고, 화자와 현장 상황을 고려한다.

(6) 자료 수집

양적 프레임 분석은 체계적이며 무작위인 표본추출을 통하여 일반화가 가능한 자료를 수집한다. 반면, 질적 프레임 분석의 자료 수집은 의도적 표본추출에 의존하고 있으며, 연구주제에 대한 질문을 통하여 완전하고 정확한 답을 찾고자 한다.

(7) 논리 구조

양적 프레임 분석의 논리구조는 빈도, 프레임의 존재, 상대적 중요도이며, 가설에 대한 통계적 검정을 한

3) 심준섭·김지수, 갈등 연구에서 프레임 분석의 적용가능성: 문헌연구를 중심으로, 국가정책연구 제25권 제3호, 2010, pp. 29~64.

다. 질적 프레임 분석은 특정한 프레임에 대해 기술하고, 수치가 이용되는 경우에는 단순히 빈도나 퍼센트를 제시한다. 그리고 맥락을 고려하여 구체적인 상황과 사례를 상세하고 철저하게 기술한다.

(8) 분석 방법

양적 프레임 분석은 통계적 방법을 활용하여 군집 분석하는 반면, 질적 프레임 분석은 담론분석을 통하여 프레임의 특징을 묘사한다.

(10) 장점과 단점

양적 프레임 분석의 장점은 연구의 재생가능성은 있지만, 단점은 프레임의 맥락에 대한 이해가 미흡하고, 프레임의 창의적 측면에 대한 고려가 미흡하다. 반면, 질적 프레임 분석은 연구의 유연성, 연구결과의 심층성은 있지만, 연구자의 주관적 개입이 단점으로 지적된다.

본 연구는 자치경찰제 도입방안들에 대한 질적 프레임 분석 방법을 활용하여 설명한다. 즉, 지금까지 자치경찰제 도입과 관련하여 이해관계를 가지는 집단, 이를 대변하는 연구자의 연구결과 그리고 개별 연구자의 선행연구에서 제안된 도입방안들을 질적 프레임 분석을 통하여 각 방안들이 주장하는 내용을 분석 설명하고, 각 방안들의 차이점과 공통점을 비교 설명한다. 그리고 이에 대한 프레임 분석을 통하여 발전적인 대안으로 종합해 보고자 한다.

II. 선행 연구들의 도입방안 프레임 분석

자치경찰제 도입방안과 관련한 선행 연구들은 매우 많은 편이다. KSI(Korea Studies Information) KISS (Koreanstudies Information Service System)⁴⁾에서 검색해 본 결과, 자치경찰관련 선행연구 건수는 112건이 검색되었다⁵⁾. 이외 기타 DB에서도 많은 선행연구들이 검색되었다.

1. 도입 방안의 구분

선행 연구들이 제안한 자치경찰제 도입방안을 실시범위, 도입모형을 기준으로 구분, 분석 해본다.

1) 실시범위

자치경찰제의 실시범위를 기준으로 광역단위로 할 것인가, 기초단위로 할 것인가, 그리고 광역과 기초단위 동시로 할 것인가로 분류된다. 광역단위의 도입을 주장하는 근거는 주로 광역적 자치경찰기능의 필요성을 제시하였으며, 기초단위의 도입을 주장하는 근거는 주로 지역주민과의 밀착된 자치경찰기능의 중요성을 제시한다. 그리고 광역과 기초단위의 동시실시를 주장하는 논거는 전자와 후자의 단점을 보완하기 위한 방편으로 제안하고 있다.

4) 국내 950여종의 학.협회지, 연구소간행물, 통합대학간행물 및 학위논문 등에 대한 서지사항 검색 및 원문 제공

5) 한국학술정보(주) 홈페이지(http://kiss.kstudy.com/?c_code=3187002911569092030&code=0134)

2) 도입 모형

도입 모형을 기준으로 구분해 보면, 국가경찰제와 자치경찰제를 혼합한 형태의 절충형 모형, 광역단위의 도입을 중심으로 제안한 모형, 그리고 기초단위 실시를 중심으로 한 유럽형 모형으로 분류될 수 있다⁶⁾. 절충형 모형을 주장하는 논거는 주로 일본의 자치체 경찰제도의 장점들을 제시하고 있으며, 광역단위의 도입 모델은 광역적 치안행정 수요에 대한 효율적 대처를 강조하며, 유럽형 모델을 주장하는 근거는 지역주민과의 밀착성과 친밀성을 강조한다.

3. 기간별 도입 방안의 구분

도입방안에 관한 선행연구들을 기간별로 구분하여 분석, 설명해 보면 다음과 같다. 기간을 나눈 기준은 역대정부가 집권한 시기이다.

1) 1993년 2월부터~1998년 2월까지

이 시기의 자치경찰제 도입방안에 관한 연구에는 정균환(1996)과 이황우(1995) 등의 선행연구가 있다. 정균환(1996)은 우리나라에서 자치경찰제의 도입이 왜 필요한가 그리고 도입모델을 소개하고, 자치경찰 도입에 관한 설문조사, 자치경찰 도입에 대한 정부와 전문가의 입장을 설명하고 있다⁷⁾.

이황우(1995)는 지방자치시대를 맞이하여 우리 경찰도 이에 걸맞는 발전방안을 모색해야 한다는 전제하에 우리나라에 적합한 자치경찰체제의 도입을 주장한다. 이에 자치경찰제 모형을 도입범위, 설립위치, 관리형태, 기능 등으로 구분하여 논의하고 있다. 이 연구에서는 국가경찰제와 자치경찰제를 혼합한 형태의 절충형 자치경찰제도를 제안하고, 한국적 실정에 가장 적합한 모델임을 강조한다. 이 도입방안은 또한 일본의 경찰제도와 유사한 제도로 보인다.

2) 1998년 2월부터 2003년 2월까지

이 시기의 자치경찰제 도입방안에 관한 연구로는 최종술(1999)과 김성호·안영훈·이 효(1998) 등의 선행연구가 있다. 김성호·안영훈·이 효(1998)의 연구는 우리나라 자치경찰제의 준거 틀을 4가지 모형 즉, 국가경찰의 분권모형, 국가경찰제에 자치경찰적 요소를 절충한 모형, 자치경찰제 모형, 그리고 행정경찰위주의 자치경찰모형으로 제시하고 있다. 특히, 국가경찰제에 자치경찰적 요소를 절충한 모형은 다시 시도 단위 절충형 자치경찰모형과 시군구단위 절충형 자치경찰모형으로 세분하여, 각각의 모형을 검토하고 있다. 결과적으로 이 연구는 이후 기초단위, 즉, 시·군·자치구 자치경찰제 도입방안의 준거틀로서 활용되었다.

한편, 최종술(1999)의 연구는 바람직한 우리나라 자치경찰제도의 모형을 실시단위, 조직구조, 인사관리, 예산관리 등으로 구분하여, 각 변수별로 우리나라 실정에 적합한 방안을 모색하고, 이를 종합하여 자치경찰

6) 한편, 자치경찰제도의 운영형태는 크게 일본형, 미국형, 유럽대륙형으로 구분되기도 한다.(진국시도지사협의회(편), 2005)

○ 일본형 : 광역자치단체 단위 경찰위원회 관리운영

○ 미국형 : 자치단체별 다양한 경찰운영(미국형)

○ 유럽대륙형 : 국가경찰을 중심으로 하되, 자치단체별 자치경찰운영(스페인, 프랑스, 이탈리아, 그리스 등)

7) 그러나, 정균환(1998)의 연구에서는 자치경찰의 도입방향에 대해서 논의하면서, 자치경찰제를 둘러싼 쟁점에 대해서 실시단위, 주민 및 의회와 자치경찰과의 관계 등 몇가지 쟁점에 제시하고, 이에 대한 견해를 피력하고 있다. 이 연구의 내용을 종합해 보면, 국가경찰제도와 자치경찰제를 혼합한 자치경찰제도를 제시하고 있다.

제의 도입방안을 제시하고 있다. 각 변수별로 제안된 도입모델을 종합해 보면, 혼합형 자치경찰체제 모형으로 볼 수 있다.

3) 2003년 2월부터 2008년 2월까지

이 시기의 자치경찰제 도입방안에 관한 연구에는 양영철(2005)과 전국사·도지사협의회 편(2005)의 선행연구 등이 있다. 이 시기의 자치경찰제 도입방안은 유럽형 기초단위의 자치경찰제 모형과 국가경찰제와 자치경찰제를 혼합한 절충형 자치경찰제 모형을 근거로 하여, 양자 대립되는 도입방안이 제시되고 있는 것이 특징이다.

양영철(2005)의 연구는 사·군·자치구를 실시단위로 한 유럽형 자치경찰제도를 기초로 우리나라 자치경찰제의 도입방안을 제시하였다. 이 방안의 논거는 지역주민의 의사를 반영하고, 주민과의 친밀성, 밀착성 등을 향상시킬 수 있다는 것이다. 소위 『주민생활중심의 자치경찰제(안)』으로 명명되어 참여정부의 자치경찰제(안)으로 활용되었다.

전국사·도지사협의회 편(2005)의 연구는 실시단위를 광역자치단체를 중심으로 한 혼합형 자치경찰제를 제안한다. 이 연구에서는 광역치안수요에 대응할 수 있는 광역적 자치경찰 기능을 중요시하고, 특별시·광역시·도 단위로 실시하는 광역자치경찰제도의 도입을 주장하였다.

4) 2008년 2월부터 2013년 2월까지

이 시기의 자치경찰제 도입에 관한 연구로서 이현우 외(2009)와 자치경찰제실무추진단(2009) 등의 선행연구가 있다. 이현우 외(2009)의 자치경찰제 도입방안은 광역단위의 실시를 중심으로 하는 자치경찰제 방안으로서, 이전의 광역단위 자치경찰제(안)을 보다 구체화하여 세부사항들까지 제시한 방안으로 평가된다. 그러나 이 방안 역시 광역단위 자치경찰제 도입방안으로 분류된다.

자치경찰제실무추진단(2009)은 자치경찰제 도입관련 워크숍(2009. 10. 29~30) 자료를 통하여 이전 정부의 자치경찰제(안)을 보완, 수정한 자치경찰제(안)을 제안하였다. 이 방안은 기초단위의 자치경찰도입을 전제로 광역 자치경찰기능을 보완한 새로운 자치경찰제안을 제안하고 있다. 또한 제주자치경찰 운영상황 및 발전방안을 제안하고 있다. 그러나 이 방안 역시 기초단위의 자치경찰제 도입방안에 근거하고 있다.

5) 2013년 2월 이후

현 정부의 자치경찰제 도입방안은 지방자치발전위원회의 ‘지방자치발전 종합계획(2014)’에서 제시되었다. 이 안은 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰을 기초단위에 도입하고, 광역단위에는 통합·조정 기구를 설치하여 기초단위 도입의 미비점을 보완한 방안이다. 이 안은 기초중심의 자치경찰제 안으로 분류된다.

또 한국지방자치학회의 ‘자치경찰제 도입방안 연구(2014)’에서는 단일 국가경찰시스템의 문제점으로 지역실정과 맞지 않는 국가경찰시스템의 문제점을 지적하면서, 지역사회경찰활동을 위한 자치경찰제 도입방안을 사무배분·조직 및 인력재편방안, 재원부담방안 등을 제안하였다. 이 안은 광역중심의 자치경찰제 안으로 분류된다.

〈표 1〉 선행 연구 도입방안의 분류

선행 연구 분류 기준	정균환 (1996)	이황우 (1995)	김성호 · 안영훈 · 이효 (1998)	최종술 (1999)	양영철 (2005)	전국시 · 도지사협의회편 (2005)	이현우외 (2009)	자치경찰 제실무추진단 (2009)	한국지방자치학회 (2014)	지방자치발전위원회 (2014)
시기	김영삼정부	김영삼정부	김대중정부	김대중정부	노무현정부	노무현정부	이명박정부	이명박정부	박근혜정부	박근혜정부
실시단위	광역단위	광역단위	기초 · 광역단위	광역단위	기초단위	광역단위	광역단위	기초단위	광역단위	기초단위
도입모델	절충형	절충형	유럽형 절충형	절충형	유럽형	절충형	절충형	유럽형	절충형	유럽형

Ⅲ. 역대 정부의 자치경찰제 도입 방안 프레임 분석

1. 「문민정부」 자치경찰제(안)

「김영삼 정부」가 출범하면서, 경찰개혁에 대한 논의가 활발히 진행되기 시작되었다. 경찰개혁은 크게 3가지 측면에서 검토되었다(정균환, 1996).

첫째, 경찰이 정치적으로 중립성을 확보한다.

둘째, 자치경찰제를 도입해야 한다.

셋째, 수사권을 독립해서 경찰로서의 역할을 다해야 한다.

이 중에서 자치경찰제를 도입해야 한다는 근거는 크게 두가지 측면에서 제시되었다.

먼저, 국민의 자유와 권리를 보호하고, 사회질서를 유지하기 위해서 창설된 경찰이 그 본래의 사명을 망각하고, 권력의 시녀로 전락한다면, 공권력에 대한 국민의 신뢰를 크게 훼손하여 민주주의 발전에 장애요인이 된다는 것이다.

또 다른 측면은 지방자치제도의 실시를 앞둔 시점에서 지방화시대에 맞도록 경찰체제도 개편해야 한다는 것이다.

이 같은 맥락에서 당시 정부는 본격적인 지방자치 실시를 앞두고 현행 경찰제도를 중앙경찰과 지방경찰로 분리하는 방안을 검토하였다. 「재정경제원 예산실」은 지방화시대에 맞춰 중앙정부와 지방정부의 기능과 역할을 재정립한다는 구도 아래 경찰제도 개혁에 대한 실무 초안을 마련, 내무부·경찰청 등 관계기관과의 협의를 시도하였다.

그 초안의 내용은 다음과 같다(정균환 편저, 1995).

첫째, 전국 경찰 중 우선 지서와 파출소 소속 경찰부터 지방경찰관으로 전환한다.

둘째, 단계적으로 시·군단위 경찰서도 자치경찰화한다..

셋째, 지금과 같이 국가공무원 신분을 지니는 중앙경찰은 광역자치단체 경찰(각 지방경찰청 단위)까지만으로 한다.

이와 같은 『자치경찰제』를 도입할 경우, 제도와 인력을 운영할 재원도 그 만큼 지방정부로 넘겨야 한다

고 보고, 예산실은 이를 위해 지방양여금을 올리는 방안도 아울러 검토하였다.

또한 중앙경찰과 지방경찰로 나눌 경우, 양자가 역할을 나누어 맡게 한다는 것이다. 지방경찰은 그 지역의 방법·교통·경비·일반수사 등 민생치안에 주력하며, 중앙경찰은 정책·기획·기준제시 등 중앙 부처적 기능과 국제범죄 및 전국망을 갖춘 조직폭력, 첨단장비를 동원한 지능범죄와 마약수사 등 사회적 파장이 큰 범죄를 주로 맡는다는 것이다. 동시에 지방경찰은 사건·사고의 예방에 비중을 두는 반면, 중앙경찰은 사후 검거와 수사에 중점을 둔다는 것이다.

그러나 이와 같은 지방경찰체제 도입방안에 대해 경찰청 등 관계당국은 내부적으로는 지방경찰에 대한 중앙정부의 통제력이 떨어진다는 점 등을 들어 반대하였다(중앙일보, 1995. 2. 13)

특히, 당시 치안본부는 국가경찰제와 자치경찰제도는 각기 제도적 의의와 장단점을 가지고 있으며, 어떠한 제도를 선택할 것인가는 그 나라의 역사·지리·문화적 환경과 치안여건 등을 감안하여 결정하고, 또한 자기나라 실정에 알맞은 제도로 발전시켜 나가고 있다고 전제하면서, 각국의 예를 보더라도 일찍이 지방자치제를 모범적으로 실시하고 있는 선진국 가운데에도 국가경찰제도를 유지하고 있는 나라가 많다고 주장하였다. 따라서 우리나라 경찰은 다가오는 통일시대를 대비하고, 경찰임무와 치안여건의 특수성 등을 감안하여 현재로서는 국가경찰체제를 유지하는 것이 바람직하다는 입장을 내세웠다(정균환, 1996)

이러한 이유로 문정정부의 자치경찰제 안은 더 이상을 진전을 보지 못한 채, 실행방안이 마련되지 못한 것으로 보인다.

2. 「국민의 정부」 자치경찰제(안)

「김대중 정부」 자치경찰제(안)은 당시 「경찰청 경찰개혁위원회(실무팀)」에서 제안한 방안에 근거한다. 경찰개혁위원회실무팀(1999)은 경찰의 3대 현안과제를 자치경찰제 도입과 정치적 중립, 수사권 독립으로 보고, 이들은 결코 분리되어 해결될 수 없는 과제임을 강조하면서, 기본적으로 우리나라 지방자치 이념의 진정한 구현을 위해 지방자치경찰제의 채택을 제안한다. 시·도지사에게 지방경찰을 맡겨 일반행정 뿐만 아니라, 치안행정의 업적에 관해서도 차기 선거 때 주민심판의 대상이 되도록 하고, 주민의 필요에 따라 지역 실정에 맞는 치안행정을 펼칠 수 있어 풀뿌리 민주주의 이념을 더욱 완벽하게 구현할 수 있는 제도라고 한다.

그러나, 자치경찰제도를 시행하기 전에 우리의 현실, 즉 국토의 협소함으로 인해 광역·기동범죄에 효율적으로 대처하기 어려울 것이라는 점과 국토분단 대립의 현실에 대한 사회일각의 우려를 감안하여 충분한 제도적 장치와 준비가 있어야 하고, 특히, 봉사경찰상이 구현될 수 있도록 대대적인 경찰개혁이 선행되어야 함을 강조한다.

이러한 기본적인 인식하에서 우리나라 자치경찰제의 도입방안(경찰청 경찰개혁위원회(실무팀), 1999)을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 지역치안과 국가치안의 조화를 위해 절충형을 채택해야 한다. 즉, 국가경찰사무와 자치경찰사무를 구분하여 국가경찰사무는 경찰청이 직접 수행하거나 시·도경찰에 위임하여 수행하고, 광역자치단체의 자치경찰기관은 자치경찰사무에 대해서 독립하여 자기책임하에 자율적으로 고유의 경찰권을 행사하도록 하되, 광역사건·사고와 대규모 집회시위, 대간첩작전 등 국가적 비상사태에 대하여는 시·도 경찰청에 상호협력의무를 부과하고, 경찰청장이 직접 지휘·감독·조정토록 한다.

둘째, 광역자치단체인 시도 단위로 도입한다. 즉, 자치경찰제 도입단위로 좁은 국토, 교통 및 통신의 발달에 따른 반나절 생활권화, 사건·사고의 연쇄성과 광역성을 고려하고, 남·북한이 대치하고 있는 특수한 안보 상황, 기초자치단체의 재정자립도를 감안, 광역자치단체인 시도를 기준으로 설치한다.

셋째, 경찰위원회 제도로 민주성과 공정성을 확보한다. 국가경찰위원회와 시도지사 소속의 시도 경찰위원회를 합의제 행정관청으로 설치하여, 경찰청과 시도경찰청을 각각 관리하게 함으로서 경찰 민주화를 촉진, 정착시키고, 정책결정과 집행을 분리하여 국가 및 시도경찰위원회는 경찰사무의 일반적인 방침과 처리 기준을 결정하고 이에 따라 경찰청과 시도 경찰청이 집행하도록 감독기능을 수행한다.

넷째, 인사와 예산에 있어서, 먼저 인사관리는 국가직 경찰공무원과 지방직 경찰공무원으로 구분, 경찰청 및 그 소속 기관 직원 전원과 경정(또는 총경)이상의 전 경찰관은 국가공무원으로 하고, 시도에 근무하는 여타 공무원은 지방공무원으로 하되, 상호 교류할 수 있도록 한다. 그리고 시도지사의 의견이 시도경찰청 고위간부 인사에 반영될 수 있도록 하여 자치체 경찰을 시도지사에게 맡긴다는 취지를 살리고, 시도지사가 시도경찰위원 임명권(일부는 시도의회에서 추천)을 보유한다.

다섯째, 예산에 있어서 자치경찰에 소요되는 경비는 자치단체가 부담함이 원칙이나, 자치단체의 재정자립도가 미흡한 점을 고려, 국가에서 지원하도록 한다.

이와 같은 「경찰개혁위원회」의 자치경찰제(안)은 당시 당·정협의를 통해 일부 이견을 조율하여 경찰청안으로 「경찰법개정법률안(1999년 5월 4일)」을 발표하였는 바, 그 내용을 요약하면 다음과 같다⁸⁾.

① 시도경찰위원회의 구성 및 위원 임명

위원장을 포함 7인으로 구성하며, 상임위원 1인을 포함하여 3인을 시도지사가, 2인을 시도의회에서, 2인은 국가경찰위원회에서 각각 추천하고, 시도지사가 임명하도록 되어 있던 것을, 위원장을 포함 5인으로 구성하고, 시도지사가 상임위원을 포함하여 2인을, 시도의회에서 2인을, 나머지 1인은 국가경찰위원회가 추천하여 시도지사가 임명하도록 수정되었다.

② 시도경찰청장 임명

경찰청장이 시도경찰위원회의 동의를 얻어 제청하고, 국가경찰위원회 및 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 되어 있던 것을 국가경찰위원회가 경찰청장의 의견을 듣고 시도경찰위원회의 동의를 얻어 제청하고 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 수정되었다.

「경찰법개정법률안」의 발표와 함께 자치경찰제 도입에 관한 논란은 사회 각 분야에서 다양한 반향을 불러일으켰다. 국민과 형사사법기관(검찰 등) 그리고 지방자치단체 등에 의하여 다양한 반응이 나타났다. 그러나 정부의 자치경찰제 도입을 둘러싼 각 국가기관들간 이해관계의 첨예한 대립과 갈등은 결국 자치경찰제 논의를 중단시키는 결과를 가져왔다(최중술, 2001). 결국 「경찰법개정법률안」은 국회에 상정되지도 못하고, 더 이상 진전이 없게 되었다.

3. 「참여정부」 자치경찰제(안)

「노무현 정부」가 출범한 이후, 자치경찰제 도입방안 논의는 비교적 활발히 전개되었다. 2004년 1월 16일 「지방분권특별법」(제10조제3항)이 제정되면서 자치경찰제 도입에 관한 의무규정이 신설되고, 이어 2005년 11월 3일에는 기초단위 자치경찰 도입 및 『주민생활 중심의 자치경찰제』 실시를 주요 골자로 하는 「자

8) 새정치국민회의 정책기획단의 「경찰법개정법률안」 제5조, 제9조, 제18조, 제26조 참조.

치경찰법」 정부안이 마련되었다.

정부가 국회에 제출한 「자치경찰법(안)」 9)(이하 “정부안”이라 한다)의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 자치경찰대의 설치(안 제4조, 제24조 및 부칙 제4조제27항)

주민생활 중심의 치안서비스를 제공하기에 적합한 단위의 지방자치단체에 자치경찰대를 설치하여, 해당 지역주민의 의사가 최대한 반영되도록 한다. 따라서 시·군 및 자치구에 자치경찰대를 설치하되, 지방자치단체의 조례에 의하여 자치경찰대를 신설 또는 폐지할 수 있도록 하고, 소속 자치경찰공무원은 특정직 지방공무원으로서 시장·군수 또는 구청장이 임용하도록 한다.

2) 자치경찰의 사무(안 제6조)

자치경찰은 생활안전·지역교통 및 지역경비에 관한 사무와 지방자치단체 소관 특별사법경찰관리의 직무를 수행하도록 하여 주민생활과 밀접한 사무를 수행한다. 국가경찰과 자치경찰의 역할분담 및 사무수행 방법은 대통령령이 정하는 기준에 따르되, 구체적인 사항은 시장·군수·구청장과 경찰서장이 협약으로 정하여 공표하도록 한다.

3) 치안행정위원회 및 지역치안협의회 설치(안 제9조 내지 제11조)

자치경찰사무를 처리함에 있어서 지역주민의 의견을 반영할 기구를 설치한다. 국가경찰과 자치경찰간 또는 자치경찰 상호간의 업무협조 및 조정을 위하여 시·도지사 소속 하에 치안행정위원회를 두고, 시장·군수 및 구청장 소속 하에 지역치안협의회를 두도록 한다.

4) 자치경찰공무원의 직무수행(안 제12조 내지 제14조)

자치경찰공무원도 경찰공무원으로서의 직무수행 권한을 부여한다. 자치경찰공무원은 「경찰관직무집행법」상 불심검문, 응급 구호를 요하는 자에 대한 보호조치, 주민의 생명·신체 및 재산의 손해를 방지하기 위한 조치 등의 권한을 행사하고, 필요한 최소한의 범위 내에서 지방경찰청장의 승인을 얻어 무기를 휴대·사용할 수 있으며, 직무수행 중 범죄를 발견한 경우에는 범죄의 내용 등을 국가경찰에 인계하고 현행범을 발견하여 체포한 경우에는 국가경찰에 인도하도록 한다.

5) 자치경찰에 대한 지원 및 감독(안 제20조 및 제22조)

자치경찰의 권한남용을 방지하고 효율적인 치안서비스의 제공을 위하여 자치경찰에 대한 지원 및 감독이 필요하다. 국가는 자치경찰에 대하여 재정적인 지원을 할 수 있도록 하고, 자치경찰사무와 관련하여 시·도지사는 치안행정위원회의 의견을 들어 시장·군수·구청장의 명령·처분에 대하여 시정을 명하거나 시·군·자치구의회 의결에 대하여 시장·군수 또는 구청장으로 하여금 재의를 요구하게 할 수 있으며, 행정자치부장관 또는 시·도지사는 시·군·자치구의 자치경찰사무에 대하여 감사를 하는 때에는 경찰청장에게 참여를 요청할 수 있도록 한다.

9) 자치경찰법(안) (2005. 11. 3 일자로 국회에 제출된 법안)

6) 시범실시(안 부칙 제2조)

자치경찰제의 전면실시에 앞서 시행착오를 최소화할 수 있는 대책이 필요하다. 자치경찰제의 전면실시에 앞서 미리 시범지역을 선정하여 자치경찰제의 시범실시를 할 수 있도록 한다.

그러나, 정부의 자치경찰법(안)은 기초단위로 자치경찰제를 실시한다는 것에 근거하고 있기 때문에 광역단위의 실시를 동시에 주장하는 입장과 차이를 보이고 있었다. 즉, 의원발의 입법(안)으로 제시된 자치경찰법(안)¹⁰⁾은 광역과 기초단위로 분리하여 실시하는 방안을 제시하였고, 이 방안도 의원입법(안)으로 정부안과 동시에 국회에 제출되었다. 그러나 양 법안은 국회에서 논의만 이루어진 채, 더 이상 진전을 보지 못하고 말았다. 즉, 본회의에 상정되지 못한 채, 2008년 5월 29일 국회 임기만료로 자동 폐기되었다.

4. 「이명박 정부」 자치경찰제(안)

1) 추진연혁

2008년 1월 25일 『대통령직 인수위원회』는 기존안을 근간으로 광역단위 기능 보강 및 주민참여 확대방안이 포함된 자치경찰제 도입방향을 설정하였다. 이어 2008년 2월 5일에는 「자치경찰제의 도입」이 이명박 정부 ‘5대 국정지표, 193개 국정과제’ 속에 포함되었다. 2008년 5월 27일에는 관계기관(행안부·경찰청) 조정회의를 거쳐, ‘자치경찰제 도입방안’이 확정되었다.

그리고 2008년 12월 2일에는 중앙행정권한의 지방 일괄이양 및 특별지방행정기관 정비 등 정부의 지방분권 정책을 총괄·조정·심의할 대통령 소속 『지방분권촉진위원회』가 공식 출범하였다. 새로이 출범한 『지방분권촉진위원회』는 7대 분야 20개 분권과제를 선정, 임기 내 가시적 성과를 거둔다는 목표를 세우고 추진하였다. 특히, 『지방분권촉진위원회』는 자치경찰제 도입을 20개 분권과제 중의 하나로 선정하여 검토하였다.(조선일보, 2008. 12. 18). 그리고 자치경찰제실무추진단과 지방분권촉진위원회에 설치된 자치경찰제 T/F에서 도입방안을 구체화하였다. 그러나, 지방행정체제 개편과 연계하여 검토해야 한다는 주장이 제기되어 더 이상 구체화되지 못하였고(조선일보 2009. 10. 4일자), 법제화를 하기 위해 관계기관·정치권 등에서 지속적인 협의를 진행하였지만(행정안전부 자치경찰제실무추진단, 2009), 더 이상 진전되지는 못하였다.

2) 기본 방향

정부안(행정안전부 자치경찰제실무추진단, 2009)은 기본적으로 현 국가경찰의 골격을 그대로 유지하면서 지방분권 취지를 조화롭게 구현할 수 있는 자치경찰제의 도입을 강조한다. 다만, 국가경찰의 안정된 치안역량과 남북분단 및 대규모 집회시위 등 현실적 여건을 감안하여, 국가경찰체제의 근간은 유지될 필요가 있다고 본다.

따라서 자치단체별(광역·기초) 수행사무를 고려하여 시·군·자치구 단위 자치경찰제를 도입하되, 광역단위 법집행력 강화 및 광역과 기초단체간 형평성 제고를 위해 시·도에 자치경찰 권한을 부여하는 방안을 제안한다.(조선일보, 2009. 11. 03일자). 즉, 주민생활과 밀접한 사무는 기초단위에서 우선 처리해야 한다는 ‘지방자치의 원칙(보충성의 원칙)’에 따라 시·군·자치구 단위로 도입하되, 시·도에도 권한을 부여하는 혼합형 자치경

10) 시도지사협의회에서 입안하고, 유기준의원이 대표 발의한 자치경찰법안을 말한다.

* 의안번호 3625

* 발의 연월일 : 2005. 12. 14

* 발의자 : 유기준·박재완·박세환·유승민·김기현·고조홍·김정권·신상진·이주호·윤건영·임해규·신국환 의원(12인)

찰제의 도입을 강조한다. 이는 자치경찰을 통해 주민의사와 지역특성에 맞는 ‘주민생활 밀착형 치안서비스’ 강화와 함께 국가경찰과 자치경찰간 합리적 역할분담으로 국가 전체적인 치안수준 향상 및 주민 치안만족도를 제고한다는 것이다.

3) 주요 내용

정부의 자치경찰제(안) 내용을 광역단위와 기초단위로 구분하여 설명하면, 다음과 같다.(행정안전부 자치경찰제실무추진단, 2009).

(1) 광역단위

광역시와 도는 자치경찰제 실시대상에서 제외하고 치안행정위원회만 설치한다. 위원회 위원은 11명으로 하되, 시·도지사가 위촉하고, 2명 즉, 행정부지사(행정부시장), 지방경찰청장(청장)은 당연직으로 하고, 9명은 도(광역시), 도의회(광역시의회), 경찰청에서 각각 3명씩 추천한다. 위원장은 당연직 위원이 아닌 위원 중에서 호선한다. 위원회 주요기능은 시·군 자치경찰대간의 분쟁조정, 시·도와 시·도 국가경찰청간의 업무 협의 및 조정 등이 된다.

광역단위에 설치되는 시·도 치안행정위원회는 국가경찰과 자치경찰간 협약, 자치경찰간 분쟁 조정, 자치경찰 지원·평가 및 통합운용 등에 관한 심의·의결기구이다.

또한 시·도지사에게 통합 운용권을 부여하는 바, 광역단위 법집행력 보강을 위해 일부 사무에 한하여 일시적으로 관할권 내의 자치경찰을 통합 운용할 수 있는 권한을 부여한다. 통합운용권의 대상은 행정상 강제 집행, 특별사법경찰사무, 대규모 행사 등 교통사무이며, 절차는 시장·군수·구청장과 협의하고, 시·도 치안행정위원회의 심의·의결을 얻도록 한다.

보좌기구를 신설하는데, 시·도지사에게 대한 효율적 보좌를 위해 ‘자치경찰지원관’을 설치하고, ‘치안협력관’을 국가경찰에서 파견, 배치할 수 있도록 한다.

(2) 기초단위

시·군·구에는 국가경찰(경찰서)과는 별도로 자치경찰위원회와 자치경찰대를 설치한다. 자치경찰위원회는 지역주민 가운데 10인 이내 위원으로 구성하되, 시장·군수가 위촉하는 바, 1/3은 시·군의회의, 1/3은 경찰서장, 1/3은 시장·군수가 추천한다. 자치경찰대는 시·군·자치구의 직속기관으로 설치한다. 자치경찰대장은 시장·군수·구청장이 자치경찰위원회의 동의를 얻어 임명한다. 필요시 개방형 직위로 지정하는 개방형직위제도를 도입한다.

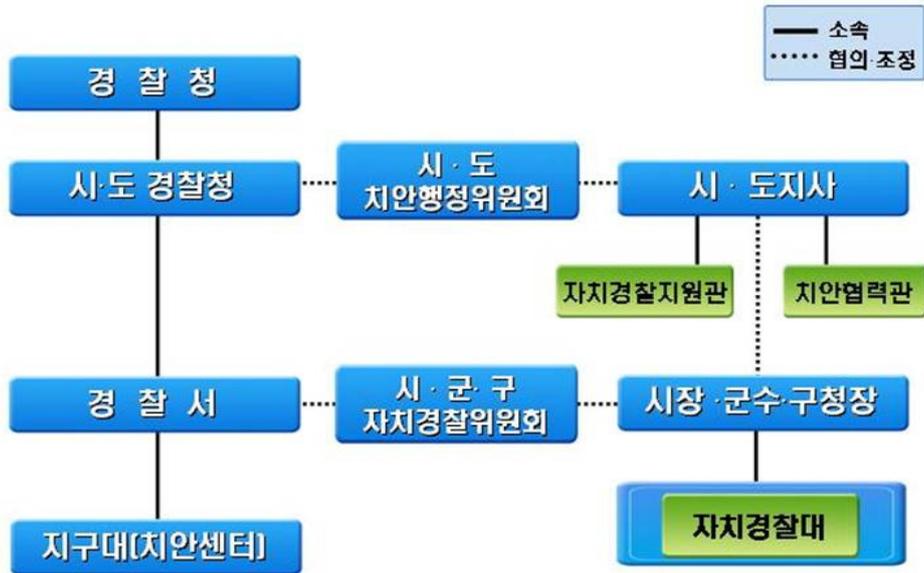
자치경찰의 사무는 생활안전 사무, 지역교통 및 지역경비에 관한 사무 그리고 지방자치단체 소관 특별사법경찰관리 업무(보건, 위생, 주정차환경 단속)를 수행한다. 또한 시·군·자치구 자치경찰대 소요재원은 범칙금 등으로 마련하고, 국가에서 일정 부분 지원하도록 한다.

그러나 정부의 자치경찰제안은 더 이상 진전이 되지 못하였다. 특히 지방행정체제 개편과 연계하여 논의하기로 함에 따라 당정협약이 지연되었기 때문이다. 또한 광역단위(시·도) 자치경찰제 도입 및 자치경찰에 일반적 경찰권을 부여하도록 규정한 「경찰법 전부개정안」¹¹⁾도 발의되었는데, 정부안과 대립되어 논란이

11) 한나라당 유기준 의원은 자치경찰제 도입을 위해 ‘경찰법 전부 개정법률안’을 발의하였다. 유기준 의원은 자치경찰제를 도입하기 위해 ‘경찰법’, ‘경찰공무원법’, ‘도로교통법’ 등에 대한 개정안을 입안했고, 공동발의 서명을 받았다.(조선일보 2009. 08. 05)

발생하였다.(조선일보, 2009.08.05) 물론 정부의 자치경찰제안은 법제화를 위해 관계기관정치권 등과 지속적인 협의가 진행되었지만, 더 이상의 진전이 없었다.

〈그림 1〉 정부의 자치경찰제(안) 조직도(행정안전부 자치경찰제실무추진단, 2009)



5) 현 정부의 자치경찰제 도입방안¹²⁾

현 정부는 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제12조의 규정에 따라 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하도록 하였다. 특히, 2013년 10월 23일 지방자치발전위원회의 대통령 보고 내용을 보면, 첫째, 생활안전 관련 지방·경찰행정을 통합하여 주민안전 전담체계를 구축하고, 도입단위, 사무, 재원 등 합리적 기준을 마련한다고 하였다. 또한 자치경찰은 지방이 더 잘할 수 있는 것을 지방으로 넘기는 것이 핵심임이 강조되었다.

이에 따라 지방자치발전위원회는 ‘지방자치발전 종합계획(2014)을 통하여 다음과 같이 개편방안을 마련하였다.

(1) 기본 방향

먼저, 기초단위에 자치경찰을 도입하고, 광역단위에는 통합·조정 기구를 설치하여, 그 미비점을 보완한다. 또한 적정한 사무 부여와 재원 확보 등 현실성 있는 방안을 마련하고, 이를 시범실시 등을 통해 시행착오를 최소화한다는 기본방향을 설정하고, 도입의 기본방향을 제안하였다.

(2) 도입단위

기본적으로 기초자치단체에 자치경찰제를 도입한다. 단 소규모 시·군·구 등에서는 필요시 인근 기초자치단체와 통합하여 운영이 가능하도록 한다. 또한 시범실시하고, 그 결과를 종합하고, 지역여건 등을 감안하여 실시여부를 자치단체가 자율적으로 결정하도록 한다.

12) (대통령소속) 지방자치발전위원회. 지방자치발전종합계획, (대통령소속) 지방자치발전위원회, 2014. 12.

(3) 역할과 권한

자치경찰의 사무로 적당한 주민 생활 밀착형 사무 62개와 특별사법경찰 사무 23종을 발굴하였다. 그 내용을 보면, 방법·질서유지·교통소통관리, 학교폭력·성폭력·가정폭력등 사회적 약자 보호활동 등 그리고 식품·환경·공중위생·농축산물 분야 및 지적재산권 침해·무면허 운수사업 단속 등의 사무를 수행한다. 이를 각 분야별로 구분해 보면, 생활안전 5개, 생활질서 16개, 외근경찰 11개, 교통관리 11개, 교통안전 12개, 여성청소년 5개, 자치경찰에 추가부여한 사무 2개, 특별사법경찰사무 23종이다.

발굴된 사무에 대한 구체적 부여 범위 및 시기, 시범실시 방법 등은 관련 기관과의 협의를 거쳐 추가적으로 검토한다. 특히, 통고처분 불이행자에 대한 즉결심판 청구권 부여 여부 등에 대해서는 향후 추가적으로 논의한다.

(4) 기구와 인력

자치경찰의 기본조직은 시·군·구에 자치경찰단을 설치하여, 단장은 개방형 직위로 인구규모, 업무량 등 고려해 적정 계급으로 대우하고, 주요현안 심의·의결기구로 시·군·구 자치경찰위원회를 설치한다.

광역기구로서 인사교류, 분쟁조정 등을 위해 시·도 자치경찰위원회를 설치한다. 시·도 자치경찰위원회는 광역단체장이 3명, 광역의회의장이 3명, 지방경찰청장이 3명 및 해당 기초단체장이 1명, 기초의회의장이 추천한 1명의 위원으로 구성한다. 자치경찰단장은 광역단위의 ‘단장후보 추천위원회’에서 후보 3명을 추천하면, 기초자치단체장이 이 중에서 임명하도록 한다. 자치경찰의 소요인력은 12,000명에서 14,000명 내외로 한다.

(5) 재원 확보

자치경찰의 재원은 지방소비세 규모를 확대하고, 과태료의 징수이관과 징수교부금제를 도입하고, 자치경찰 단속 범칙금을 지자체에 귀속시키는 등의 방법을 도입하여 증세 없는 방안을 마련한다.

(6) 실시계획

향후 자치경찰법 제정안을 마련하고, 아울러 경찰법·도로교통법 등 관련법의 개정을 지원한다. 이를 위해 관련부처로 구성된 실무추진단의 구성을 추진한다. 그리고 국회 법제화 후 2016년부터 시범실시를 거쳐 이후 본격적으로 실시한다.

Ⅲ. 역대 정부의 자치경찰제 도입방안 비교분석

1. 실시단위

실시단위에 대한 도입방안은 크게 3가지 방안으로 요약된다. 첫째는 시·군·자치구의 기초자치단체를 기준으로 실시하는 안이다. 둘째는 특별시·광역시·도의 광역자치단체를 기준으로 실시하는 안이다. 셋째는 기초와 광역의 동시 실시안이다.

문민정부의 자치경찰제 안은 기본적으로 지방자치제도의 실시와 연계되었기 때문에 광역과 기초단위의 동시 실시안으로 해석된다. 국민의 정부 자치경찰제 안은 기본적으로 일본식 절충형 자치경찰제도와 유사한 광역중심의 자치경찰제 안으로 볼 수 있다. 물론 기초단위 자치경찰은 광역자치경찰의 소속하에 두고 있다.

참여정부의 자치경찰제 안은 유럽형 자치경찰제도에 기초하여, 시·군·자치구의 기초단위 자치경찰제 안이다. 실용정부의 자치경찰제 안은 참여정부 자치경찰제안의 연장선상에 있기 때문에 기초자치단체 중심의 자치경찰제 안으로 볼 수 있다. 다만, 광역단위의 치안행정수요를 충족시키기 위한 보완적 수단들을 제시하고 있다.

현 정부의 자치경찰제 안은 기초중심의 자치경찰제안이지만, 광역단위의 역할과 기능을 보다 확대한 안이다. 다시 말하면, 광역자치단체의 역할과 기능으로서 자치경찰의 통합·조정 기능을 부여하고, 더 나아가 기초자치경찰의 책임자에 대한 후보 추천권까지도 부여하고 있다.

〈표 2〉 실시단위 방안

역대정부	문민정부	국민의 정부	참여정부	실용정부	현 정부
실시단위	기초·광역단위	광역단위	기초단위	기초단위 중심	기초단위 중심

자치경찰제 실시단위 방안과 관련된 선행연구에서 다양한 의견이 제안되었다. 먼저, 정균환(1998; 46)은 기본적으로 군단위의 자치경찰은 인구규모가 작다고 본다, 예컨대, 영국 등의 행정구역 광역화추세에 맞춘 카운티 단위에서의 자치경찰 추세, 우리나라 기존 시·도 지방교육자치 단위에 맞추어, 그리고 과도기적인 점을 고려하여 시·도 단위로 하는 것이 필요하다고 본다.

이항우(1995; 25)는 지방자치경찰제도는 광역자치단체뿐만 아니라 기초자치단체에 이르기까지 실시하는 것이 원칙이지만, 우리나라의 특수성 예컨대, 남북대치상황, 안보적 환경 등을 감안하여 광역자치단체에만 자치경찰기관을 두고 소속 지방경찰청은 관할구역의 하급경찰기관을 지휘 감독하도록 하여야 한다는 것이다.

김성호·안영훈·이효(1998; 246~278)는 시도단위 절충형 자치경찰모형과 시군구단위 절충형 자치경찰모형을 제안하고, 이들 모형의 비교분석에 치중하고 있다. 시도단위 절충형 자치경찰모형이 도입되어야 할 당위성은 광역경찰행정력 약화를 방지하기 위하여 관할구역이 시도단위 정도는 되어야 한다는 것이고, 반면, 시군구단위 절충형 자치경찰모형은 시군구 주민이 체감할 수 있는 경찰행정서비스 질의 개선을 추구하고 있으며, 주민의 의사를 주민에게 가장 가까운 경찰관서의 치안행정에 반영하기 위한 제도라고 한다.

최중술(1999 : 149)은 자치경찰제도를 채택하는 경우, 광역자치단체뿐만 아니라, 기초자치단체에 이르기까지 전면적으로 실시하는 것이 광역적인 치안수요에 부응하고, 경찰업무수행의 탄력성을 가질 수 있고, 주민위주의 치안서비스를 제공할 수 있기 때문에 가장 이상적이지만, 현실적으로 자치경찰제의 전면적 실시는 어려움¹³⁾이 있기 때문에 우선 광역자치체인 시와 도를 중심으로 먼저 실시하고, 단계적으로 확대해 나가는 것이 바람직하다고 본다.

양영철(2005: 354)은 주민의 생명, 재산, 신체를 보호하고 생활 질서를 유지하는 것이 지방자치경찰의 주

13) 현실적으로 어려운 이유를 다음과 같이 제시하고 있다(최중술, 1999: 149)

① 영국 등의 행정구역 광역화 추세에 맞춘 카운티(County)단위에서의 자치경찰실시의 추세 ② 우리나라 기존 시·도 지방교육자치 단위에 맞추고 ③ 과도기적 상황인 점 ④ 시군구 단위 자치경찰은 인구규모가 작다는 점

된 업무이므로 이와 같은 경찰업무의 성격상 일선 자치단체 기관인 기초자치단체가 자치경찰제 실시 단위가 되어야 한다고 주장한다.

전국시·도지사협의회 편(2005:119~120)의 연구에서는 광역적인 치안수요에 적정 대응하고 집행의 효율성을 위해서는 광역 규모인 시·도단위로 자치경찰제도를 도입해야 한다는 입장이다. 일본의 실패사례와 전문가 집단의 설문조사 및 역대정부의 추진사례 등을 보더라도 광역단위의 자치경찰제 도입이 가장 타당하다는 것이다.

제주특별자치도 자치경찰단(2009: 67)의 연구에서는 광역단위 조정기구의 설치 방안을 제안한다. 즉, 시·군을 초월하는 지역행사, 지역경비 및 환경·위생사범 등 광역적 수사를 위해 조정기구 설치가 필요하므로, 광역단위에 자치경찰본부(단)를 두어 기초단체간 업무조정 및 광역단위 업무수행이 필요하다고 한다. 이것은 광역단위와 기초단위에 각각 자치경찰을 두는 방안으로 간주된다.

이현우 외(2009:194)는 광역단위의 도입안이 적합하다고 주장한다. 근거로서 효과적 광역치안수요 대응 및 균질의 치안행정기능, 정치적 중립성, 업무수행의 공정성 확보 그리고 최근의 연쇄살인 사건 등에 대한 예방 및 신속한 초기대응 가능 등을 들고 있다. 또한 현행 제주특별자치도 자치경찰제의 한계인 인력부족 문제해결과 수사기능을 부여함으로써 주민의 생명과 안전, 재산권 보장 등 치안행정의 효율성 제고에도 기여할 수 있다고 한다.

한국지방자치학회(2014; 371)의 연구는 자치경찰 도입 단위는 시·도와 시·군·구 단위로 하여 시·도 단위에는 자치경찰본부, 시·군·구 단위에는 자치경찰대를 설치하여, 자치경찰간 협력체계를 구축해야 한다고 주장한다. 자치경찰은 합의제 의결기구인 ‘시·도 경찰위원회’와 집행기구로서 시·도지사 소속하에 자치경찰본부를 설치하고, 시·군·구청장 소속하에 ‘자치경찰대’와 ‘파출소·치안센터’를 설치하도록 한다는 것이다.

이상에서 자치경찰제의 도입단위를 광역단위로 할 것인가, 기초단위로 할 것인가에 대해서 광역단위로 실시하는 이유로 ① 광역적인 치안수요에 부응하고, 경찰업무수행의 탄력성을 가질 수 있고, ② 영국 등의 행정구역 광역화 추세에 맞춘 카운티(County)단위에서의 자치경찰실시의 추세, ③ 우리나라 기존 시·도 지방교육자치 단위에 맞추고 ④ 과도기적 상황인 점 ⑤ 시·군·구 단위 자치경찰은 인구규모가 작다는 점 등이 제시되고 있다.

기초단위의 실시 이유에는 ① 주민위주의 치안서비스 제공 ② 지역적 특성에 맞는 경찰서비스의 제공 등이 제시되고 있다.

요컨대, 도입단위는 광역자치단체뿐만 아니라, 기초자치단체에 이르기 까지 전면적으로 실시하는 것이 광역적인 치안수요에 부응하고, 경찰업무수행의 탄력성을 가질 수 있고, 주민위주의 치안서비스를 제공할 수 있기 때문에 가장 이상적이지만, 현실적으로 자치경찰제의 전면적 실시는 어려움이 있기 때문에 우선 기초자치단위로 실시하면서, 지방행정체제개편에 따라 자치단체의 통합이 이루어지면 통합된 단위로 점차적으로 확대 실시하는 것이 바람직하다고 본다.

2. 조직구조

자치경찰의 조직구조에 대한 도입방안에는 첫째, 광역자치단체 즉, 특별시·광역시 도지사의 직속기관으로 두는 방안이다. 둘째, 시·도지사 소속하에 합의제관청으로 설치되는 시·도지방경찰위원회의 관리하에 두는 방안이다. 셋째, 기초자치단체의 직속기관으로 두는 방안이다. 넷째, 국가경찰기관의 소속기관으로 두는 방

안으로 구분된다.

역대 정부의 조직구조 방안들은 실시단위와 연계되어 제시되었다. 즉, 광역단위 도입안의 경우, 조직구조 또한 광역자치단체장의 직속기관 또는 소속하의 합의제 관청의 설치안이 되고, 마찬가지로 기초단위 도입안인 경우, 기초자치단체장의 직속기관 설치안을 제시한다.

문민정부의 방안은 지방자치단체의 소속기관으로 두고 있다. 즉, 광역자치단체인 특별시·광역시·도 소속의 지방경찰과 기초자치단체의 시·군·자치구 소속의 지방경찰로 구성하였다. 국민의 정부안은 시도지사 소속하에 시도경찰위원회를 설치하여 자치경찰에 대한 관리 감독기능을 수행하도록 함으로서 합의제 행정관청 소속으로 하고 있다. 참여정부의 자치경찰제안은 기초단위에 자치경찰기구를 설치하는 안으로 시·군·자치구 소속의 자치경찰을 두도록 하고 있다. 실용정부의 자치경찰제안 또한 참여정부의 자치경찰제안과 마찬가지로 시·군·자치구의 직속기관으로 두고 있으며, 현 정부의 안 또한 기초단위 인 시군자치구의 직속기관으로 하고 있다.

〈표 3〉 조직구조 방안

역대정부	문민정부	국민의 정부	참여정부	실용정부	현 정부
조직구조	지방자치단체장(기초, 광역) 직속기관	시·도경찰위원회(합의제 행정관청) 소속	시·군·자치구의 직속기관	시·군·자치구의 직속기관	시·군·자치구의 직속기관

자치경찰제 조직구조 방안에 대한 선행연구의 의견을 살펴보면, 정균환(1998; 19)은 자치경찰의 민주성과 중립성 확보를 위해서 지방경찰위원회의 관리 하에 설치하는 방안을 제안하고 있다. 즉, 시도지사 소속하에 합의제관청으로 설치된 시·도지방경찰위원회가 관리하도록 한다.

이황우(1995; 25)는 자치경찰조직은 중앙정부로부터의 자주성과 지방자치단체장으로부터의 중립성을 보장하기 위하여 지방자치단체장으로부터 분리하여 독립기관으로 설치해야 한다고 본다. 예컨대, 영국, 미국, 일본 등이 합의제를 고수하는 가장 큰 이유는 경찰의 정치적 중립성 보장에 있다고 보며, 우리나라의 경우에도 경찰의 정치적 중립화와 민주화를 보장하기 위해서는 합의제형태인 시·도경찰위원회제도를 채택해야 한다는 것이다.

최중술(1999 : 153)은 경찰의 정치적 중립성과 민주성을 보장하기 위해서는 합의제 형태의 시·도 경찰위원회를 설치하고, 시·도경찰기관이 집행하도록 감독기능을 수행하는 형태를 채택하는 것이 바람직하다고 본다. 다만, 합의제 관리형태의 문제점인 기동성 결여와 급박한 상황의 신속한 대처에 대한 어려움을 해결하기 위해서는 집행기관인 시·도 및 시·군·자치구 경찰기관의 장은 독립제의 관리형태를 취함으로써 문제점이 다소 극복될 수 있다고 본다.

양영철(2005: 358~359)은 자치경찰기관은 지방경찰위원회제가 아니라, 독립제가 되어야 함을 강조한다. 즉, 자치경찰을 지방자치단체의 보조기관으로 하면, 주민통제는 확실하게 되며, 경상비의 절감, 일반 행정과의 연계 긴밀 등 여러 가지 장점이 있고, 초기 실시단계와 실현가능성이라는 측면에서 보조기관(내청)으로 출발하는 것이 바람직하다고 본다.

전국시·도지사협의회 편(2005:119~120)의 연구에서는 기초 자치경찰기능 보다 광역적 자치경찰 기능의 중요성을 보다 강조하면서, 국가경찰은 국가경찰사무만 수행하고, 시·도 단위에 설치된 지방경찰청 및 시·군·구 경찰서의 조직과 기능을 대폭적으로 자치경찰로 이양해야 한다고 주장한다. 자치경찰은 합의제 의결기구인

시·도경찰위원회와 집행기구로서 시·도지사소속하에 시·도경찰본부를 설치하고, 그 아래에 시·군·구청장 소속의 자치경찰대와 지구대를 설치해야 한다는 것이다.

제주특별자치도 자치경찰단(2009: 67)은 도 본청 기구인 자치경찰단과 행정시 기구인 자치경찰대의 이원화된 구조로서, 「자치경찰단-자치경찰대」 조직 구조는 업무 중복, 기능 분산, 이원화된 의사결정 구조 등으로 효율성이 저하되는 문제점을 제기하였다.

그래서 제주특별자치도 자치경찰단은 2012년 1월 9일부로 1단, 4과, 1지역대, 1센터, 11담당으로 구성된 통합 자치경찰단으로 출범하였다. 통합 자치경찰단의 출범은 도지사의 지휘를 받는 직속기관으로 일원화하고, 조직통합 정비를 통한 중복기능의 해소, 현장인력의 중복배치 개선, 신속한 대민 서비스 강화 및 업무경감의 효과를 가져온 것으로 평가된다.

이현우 외(2009:195)는 광역적 자치경찰기능이 보다 중요하기 때문에 자치경찰의 조직을 시·도지사의 직속기관화하고, 경찰위원회를 설치하여, 시도지사 - 경찰위원회 - 경찰본부 - 경찰서 - 파출소의 조직구조를 제안하고 있다.

한국지방자치학회(2014; 371)의 연구는 자치경찰은 합의제 의결기구인 ‘시·도 경찰위원회’와 집행기구로서 시·도지사 소속하에 자치경찰본부를 설치하고, 시·군·구청장 소속하에 ‘자치경찰대’와 ‘파출소, 치안센터’를 설치하는 방안을 제안하였다.

요컨대, 경찰의 정치적 중립성과 민주성을 보장하기 위해서는 합의제 형태의 자치경찰위원회를 설치하여 감독기능을 수행하는 형태를 채택하고, 시군구 자치경찰은 집행기관으로서 자치경찰사무를 집행하는 방안이 검토되어야 한다. 자치경찰위원회의 설치 위치에 대해서는 광역단위 혹은 기초단위 그리고 광역과 기초의 통합단위 등의 방법이 있다. 다만, 합의제 관리형태의 문제점인 기동성 결여와 급박한 상황의 신속한 대처에 대한 어려움을 해결하기 위해서는 집행기관인 자치경찰의 장은 독립제의 관리형태를 취함으로써 문제점이 다소 극복될 수 있다고 본다.

3. 사무배분

문민정부의 사무배분 도입안을 보면, 자치경찰은 그 지역의 방범·교통·경비·일반수사 등 민생치안에 주력하고, 국가경찰은 정책·기획·기준제시 등 중앙부처적 기능과 국제범죄 및 전국망을 갖춘 조직폭력, 첨단장비를 동원한 지능범죄와 마약수사 등 사회적 파장이 큰 범죄를 주로 맡도록 하고 있다.

국민의 정부안에서 국가경찰사무는 경찰청의 직접 수행 또는 시·도경찰청에 위임하고, 광역자치단체는 자치경찰사무에 대해서 독립하여 자기책임하에 자율적으로 고유의 경찰권을 행사하도록 한다. 다만, 광역사건·사고와 대규모 집회시위, 대간첩작전 등 국가적 비상사태에 대해서 시·도 경찰청에 상호협력 의무를 부과하고, 경찰청장이 직접 지휘·감독·조정하도록 한다.

참여정부안의 경우, 자치경찰은 생활안전·지역교통 및 지역경비에 관한 사무와 지방자치단체 소관 특별사법경찰관리의 직무를 수행하도록 하여 주민생활과 밀접한 사무를 수행한다. 국가경찰과 자치경찰의 역할분담 및 사무수행 방법 등 구체적인 사항은 시장·군수·구청장과 경찰서장이 협약으로 정하도록 하고 있다.

실용정부의 방안 또한, 자치경찰은 생활안전 사무, 지역교통 및 지역경비에 관한 사무 그리고 지방자치단체 소관 특별사법경찰관리 업무(보건, 위생, 주정차환경 단속)를 수행한다.

현 정부안은 주민 생활 밀착형 사무 62개, 특별사법경찰 사무 23종을 자치경찰 사무로 한다. 주민밀착형

사무는 생활안전, 생활질서, 외근경찰, 교통관리, 교통안전, 여성청소년 사무 그리고 추가 부여한 사무이다.

선행연구에서 자치경찰 사무배분 방안에 대해서 다양한 의견이 제시되었다. 정균환(1998; 20~21)은 우선 국가경찰이 담당해야 할 사무는 국가안녕·질서유지에 관계되는 경찰운영에 대한 사무를 담당하고, 그 사무 범위는 법률에 따로 예시규정을 둔다는 것이다¹⁴⁾. 반면, 자치경찰은 지역내의 경찰업무 전반을 계획·집행하고, 국가경찰이 담당할 사무에 대하여 위임을 받아 수행하도록 한다.

이황우(1995; 27)는 지방경찰은 그 지역의 방범, 교통, 경비, 일반수사 등 민생치안에 주력하고, 중앙경찰은 기획·조정·통제, 치안관련기관 및 정부 부처와의 업무협조, 국가안보와 관련되는 사항, 광역범죄, 대규모 집회 및 소요사태 대처, 전국적인 유·무선 통신시설의 확보 및 유지, 경찰중견간부의 교육훈련 등을 담당해야 한다고 주장한다.

최종술(1999 : 157)은 경찰업무를 국가경찰사무와 자치경찰사무로 나누어 분담하고, 특정범위의 사무는 국가경찰이 관여하는 방식으로 역할을 나누어야 한다고 본다. 예컨대 방범, 교통, 경비, 일반수사와 일부 인사권 등은 시도경찰이 자체적으로 처리해 나가고, 대공, 광역수사, 공안문제 등 특정범위의 업무와 자치경찰간의 갈등 조정 등은 국가경찰이 통제관리하는 형태로 해야 한다고 본다.

양영철(2005: 354)은 기초자치단체가 경찰 주요업무, 예컨대 수사, 형사, 외사, 정보, 경비 등의 업무를 처리한다면, 우리나라의 남북간 대치상황이나 지방자치 역사의 일천함으로 인하여 많은 문제가 노정될 것이 명확하다고 주장한다. 따라서 보충성의 원리에 의해서 기초자치단체가 할 수 없는 수사, 형사, 정보, 외사, 경비 등은 국가경찰이 그대로 수행하고, 기초자치단체에게 필요한 기능인 교통, 생활안전 기능 등을 자치경찰의 주요 업무로 보고 있다.

전국시·도지사협의회 편(2005:119~120)의 연구에서 국가경찰은 대공, 정보, 보안, 강력범죄 등 국가사무를 수행하며, 자치경찰은 교통안전, 지역경비, 지역치안, 일반범죄 수사 등 자치사무를 중심으로 수행하되, 권한과 책임을 일치시켜야 한다고 주장한다.

제주특별자치도 자치경찰단(2009: 68)의 연구는 자치경찰 업무의 실효성과 현장 장악력 강화를 위한 최소한의 필수 권한을 제도개선을 통하여 확보해야 한다고 지적하면서, 수사권한 확대¹⁵⁾, 즉결심판청구 권한, 음주운전 단속권한을 제안하고 있다.

한국지방자치학회(2014; 313~325)의 연구는 지방경찰청 및 경찰서의 사무 중에서 광역자치경찰사무로 이양하는 것이 유리한 사무들로 생활안전과 사무 일부, 수사사무의 일부(지능범죄수사를 제외한 범죄통계 작성, 범죄단속 계획수립 등 수사지원사무), 교통사무의 일부(고속도로 순찰제, 교통사고조사 제외), 그리고 경비사무의 일부 등을 제안한다. 즉, 광역자치경찰의 사무는 시군구 자치경찰의 주민 생활안전 사무의 지도·감독, 수사지원 사무, 광역교통 사무, 광역경비 사무, 광역특별사법경찰사무이고, 기초자치경찰사무는 주민의 생활안전활동에 관한 사무, 주민협력 경찰활동체제 운영, 기타 지역밀착형 사무이다.

요컨대, 경찰업무를 국가경찰사무와 자치경찰사무로 구분하여 분담함을 원칙으로 하고, 현행 국가사무의

14) 예컨대 인사, 교육, 복무 및 장비, 통신, 등 전국적 통일을 요하는 사항, 경찰제도, 경찰에 관한 국가의 예산 및 감찰에 관한 사항, 범죄감식 및 통계관리와 국제적·광역적 수사공조에 관한 사항, 전국고속도로 등 간선도로에 있어서의 교통규제에 관한 사항, 대규모 재해, 소요·집단사태 및 긴급사항에 대한 계획 및 실시에 관한 사항, 정보·보안·외사·경호·작전 등 국가안보와 관련된 사항 기타 근무의 균질성·법적합성·체계성유지를 위한 조정·통제에 관한 사항 등이 국가경찰의 사무로 예시될 수 있다고 함(정균환, 1998: 20)

15) 사례로서 자치경찰은 관광과 산림·환경분야에 집중하여 특사경 직무를 수행하고 있음에도 무허가 개발 행위시 처벌할 수 있는 근거가 되는 법률(농지·초지·건축법)등이 자치경찰 직무범위에서 포함되어 있지 않아 관련사건 수사 시 경합되는 위반행위에 대하여 국가경찰에 통보하여야 하는 등 수사업무의 비효율성을 초래한다고 함(제주특별자치도 자치경찰단, 2009: 68)

분류방식을 적용하여 사무를 분류하고, 역할을 나누어야 한다. 자치경찰사무는 시·군 자치경찰이 자체적으로 처리해 나가고, 특정범위의 업무와 자치경찰간의 갈등 조정 등은 시도경찰위원회에서 통제·관리하는 형태로 해야 한다고 본다.

4. 인사관리

역대 정부의 자치경찰제안은 자치경찰공무원의 인사관리에 대해서 다양한 방안을 제시하고 있다. 특히, 인사관리 분야 도입방안의 관심분야는 자치경찰사무를 수행하는 경찰공무원의 신분을 어떻게 할 것인가이다.

문민정부 안은 먼저, 전국 경찰 중 우선, 지서와 파출소 소속 경찰부터 지방경찰관으로 전환하고, 지금과 같이 국가공무원 신분을 지니는 중앙(국가)경찰은 광역자치단체 경찰(각 지방경찰청 단위)까지만으로 한다.

국민의 정부안에서, 인사관리는 국가직 경찰공무원과 지방직 경찰공무원으로 구분, 경찰청 및 그 소속기관 직원 전원과 경정(또는 총경)이상의 전 경찰관은 국가공무원으로 하고, 시·도에 근무하는 여타 공무원은 지방공무원으로 하되, 상호 교류할 수 있도록 하고 있다.

참여정부 안을 보면, 지방자치단체의 조례에 의하여 자치경찰대를 신설 또는 폐지할 수 있도록 하고, 소속 자치경찰공무원은 특정직 지방공무원으로서 시장·군수 또는 구청장이 임용하도록 하고 있다. 실용정부 방안 또한 소속 자치경찰공무원의 신분은 특정직 지방공무원으로서 시장·군수 또는 구청장이 임용하도록 하고 있다.

현 정부안은 인사관리분야에 있어서 자치경찰단장의 인사관리에 대해서 언급하고 있는데, 단장은 개방형 직위로 하고, 해당 계급은 인구규모, 업무량 등 고려해 대우한다고 한다. 단장의 임명은 광역단위에 설치되는 단장후보 추천위원회에서 후보 3명을 추천하여 기초자치단체장이 이 중에서 임명한다고 한다. 한편, 자치경찰의 소요인력은 12,000명에서 14,000명 내외로 제시하고 있다.

자치경찰의 인사관리 방안에 대해서도 다양한 의견이 제시되고 있다. 정균환(1998; 21~22)의 연구는 신분 및 정원면에서 자치경찰 소속 경정 이상 및 국가경찰 소속 경찰관은 국가직으로 하고, 자치경찰 소속 경감 이하 경찰관은 지방직화를 주장한다. 지방경찰의 경시정(총경급) 이상을 국가직으로 하는 일본의 경우를 사례로 들고 있다.

이황우(1995; 28)는 지방경찰조직에는 모두 지방공무원으로 배치하는 것이 이상적이겠지만, 지방자치단체의 예산, 자치경찰과 국가경찰간의 협조 등을 고려하여 경정이상의 경찰관은 국가경찰 또는 지방경찰관 중 하나를 선택하도록 하는 방안을 제안하고 있다.

양영철(2005: 354)은 자치경찰의 신분 및 계급은 지방소방공무원의 체계를 준용하되, 신분은 특정직 지방공무원으로 하고, 지방자치경찰의 계급은 자칫 국가경찰의 부속기관이나 하부기관으로 인식되지 않도록 해야 한다고 주장한다. 또한 자치경찰의 임용은 외부에서 신규 채용하는 방안과 국가경찰관 중 지원자를 자치경찰로 신규 임용하는 방안을 제안한다.

전국시·도지사협의회 편(2005:119~120)의 연구에서, 자치경찰은 기본적으로 광역자치단체 차원에서 도입함으로 자치경찰본부장 임명, 시도경찰위원회 위원 임명, 자치경찰본부 소속 경찰공무원의 임명·인사교류, 자치경찰 신규 및 특별채용, 신규 및 특별채용자 배치·보직부여 등의 인사권은 시·도지사가 행사하도록 해야 한다고 주장한다.

한편, 자치경찰의 소요인력 규모에 대해서 한국지방행정연구원(2005)은 이명박 정부안을 근거로 자치경찰의 전체 소요인력에 대해 논의하면서, 국가경찰 대비 자치경찰 사무비중 분석방식, 그리고 일선기관 샘플링으로 공무원의 인터뷰를 통한 추정방식을 통하여 국가경찰(99,554명)의 10%수준이라는 상징적인 규모를 건의하고 있다.

자치경찰제실무추진단(2009: 5)은 자치경찰사무가 국가경찰과의 공동수행사무인 점을 고려, 기존 국가경찰의 인력운용상황을 소요판단의 기초로 활용하고, 경찰사무량 분석에 활용되는 『112신고사건』 처리건수를 토대로 자치경찰사무의 비중을 구하여, 이에 해당하는 국가경찰의 수를 자치경찰분야 소요 인력으로 판단해야 한다고 한다.

제주특별자치도 자치경찰단(2009: 67)은 중장기 인력 활용 방안으로 사회적 약자 보호에 대한 치안서비스 확대, 그리고 읍면지역으로 자치경찰의 영역 확대를 제안한다. 또한 계급별 구조면에서 신규임용을 일시 충원하는 경우, 향후 기형적 형태를 이루어 조직 운영상 불합리를 초래하므로 연도별 시차 충원 또는 연차별 충원이 필요하다고 주장한다.

이현우 외(2009:188~189)의 연구에서 자치경찰공무원은 특정직지방공무원으로 하고, 적정인력에 대한 산정 작업시, 현재 지방자치단체의 기구와 정원이 총액인건비제로 운영되고 있다는 점을 고려할 때, 이 제도에 대한 개선노력이 필요하다고 주장한다. 또한 인사권은 국가와 자치단체장이 구분하여 가지는 것이 바람직하지만, 국가경찰과의 연계 등을 위하여 자치경찰의 운영과정에서 국가경찰이 관여하는 제도의 수를 축소해야 한다고 주장한다.

한국지방자치학회(2014; 313~325)의 연구는 자치경찰인력으로 배정될 수 있는 인원을 총 5,9824명으로 예측하였는데, 이 중에서 2,397명은 자치경찰본부 인력으로 배정하고, 57,426명은 자치경찰대 인력으로 배정할 수 있을 것으로 예측하였다.

요컨대, 자치경찰공무원의 신분은 특정직 지방공무원으로 하고, 아울러 효율적 인력 활용을 위하여 일반직 지방공무원의 활용도 필요하다. 즉, 자치경찰조직에 근무할 수 있는 공무원을 자치경찰공무원(특정직)과 지방공무원(일반직 등)으로 구분하고, 경찰의 특수성을 가진 사무수행은 자치경찰공무원(자치경찰관)이 하고, 일반행정 사무는 지방공무원(일반직 등)의 수행이 가능하도록 해야 한다.

IV. 결론 : 종합적 논의

이상에서 역대 정부의 자치경찰제 도입방안 및 선행연구의 도입방안을 실시단위, 조직구조, 사무배분, 그리고 인사관리의 4가지 측면에서 비교 분석해 보았다. 이를 종합적으로 논의해 보면 다음과 같다.

1. 실시단위

먼저, 자치경찰제 실시단위에 있어서, 역대 정부안과 선행연구들은 도입단위 방안의 프레임은 기초단위와 광역단위를 기준으로 구성하고 있다. 그러나 이를 우리나라의 자치계층과 연계하여 논의할 수도 있다.

우리나라의 자치계층은 2층제이며, 행정계층은 3층제 또는 4층제로 구성되어 있다. 즉, 자치계층은 특별시 → 자치구, 광역시 → 자치구·군, 도 → 시·군으로 구분된다. 이러한 관점에서 자치경찰의 계층도 2층제

또는 단층제로 하는 방안을 검토할 수 있다.

먼저, 자치경찰계층의 2층제 방안을 검토해 보면, 현재 자치계층과 대응되는 장점은 있으나, 이원적인 구조로서 인력과 기능의 중복으로 자치경찰행정의 비효율성을 초래할 수 있다. 또한 향후 지방행정체제 개편을 고려한다면, 자치경찰계층을 광역자치경찰계층과 기초자치경찰계층으로 2층화하는 것은 적절하지 못한 측면도 있다.

반면, 자치경찰계층의 단층제 방안을 검토해 보면, 일원적인 자치경찰구조로서 현재 2층제의 자치계층과는 대응되지 않는 문제점은 있다. 그러나 자치경찰의 조직구조를 단일화함으로써 인력 및 기능의 중복을 방지하여 자치경찰행정의 효율성을 높일 수 있는 측면도 있다. 예컨대, 자치경찰의 조직구조 단일화를 요구하는 제주자치경찰의 운영사례에서 제주특별자치도의 자치경찰단을 도지사 보조기관에서 직속기관으로 전환하고, 자치경찰대는 자치경찰단 소속으로 통합해 지휘체계를 일원화하고 있다.

이상의 논의를 종합해 보면, 첫째, 자치경찰 조직구조의 단일화이다. 즉, 광역자치경찰과 기초자치경찰의 2원적 구조가 아닌 기초자치경찰 체제 또는 광역자치경찰체제의 일원적 구조로 단일화해야 한다. 둘째, 자치경찰계층의 단층화이다. 특별시·광역시·도와 시·군·자치구의 2층제 자치경찰계층이 아니라, 특별시·광역시·도 혹은 시·군·자치구 단위로 단층화해야 한다. 셋째, 자치경찰 주체의 일원화이다. 경찰의 주체는 국가경찰과 자치경찰로 하되, 자치경찰의 주체는 특별시·광역시·도 혹은 시·군·자치구 자치경찰로 일원화해야 한다.

2. 조직구조

자치경찰 사무를 수행하기 위한 조직기구의 프레임은 크게 합의제 위원회와 집행기구 성격의 자치경찰본부, 자치경찰단, 그리고 자치경찰대 등으로 구분된다. 이들 조직과 기구는 주민이 참여하는 주민참여 기구로서 지역주민의 실질적 참여가 보장되어야 하고, 지역주민 의견수렴의 통로(장)로서 기능과 역할을 수행할 수 있어야 한다. 즉, 실질적으로 자치경찰행정에 대한 주민 의견의 수렴 반영 및 주민 참여기구가 되어야 한다.

또한 집행기구는 독립된 독립제 행정관청으로 설치되어 자치경찰사무를 수행하도록 해야 한다. 이것은 자치경찰의 중립성과 공정성을 확보하기 위한 전제조건이 된다. 따라서 자치경찰의 조직과 기구에 대한 정치적 중립성, 독립성, 자율성을 확보하기 위한 제도적 장치로서 독립제 행정관청이 되어야 한다. 특히, 자치경찰기구의 정치적 중립성 확보는 매우 중요하며, 지방토착세력 등 지방정치권의 영향력을 엄격히 차단하기 위한 법적·제도적 장치 또한 마련되어야 한다.

3. 사무배분

자치경찰에 대한 사무배분 안은 광역단위 도입방안을 제외하고, 주로 지역주민과 관련되는 기초단위 자치경찰사무의 발굴을 중심으로 프레임이 구성되어 있다.

경찰사무는 크게 국가경찰사무와 자치경찰사무로 구분되고, 자치경찰사무는 다시 기초자치경찰사무와 광역자치경찰사무로 구분된다. 따라서 자치경찰에 대한 사무배분은 기본적으로 삼분론(三分論)에 근거해야 한다. 경찰사무에 대한 삼분을 통하여 각 주체별로 다양한 경찰서비스의 제공이 가능할 것이다. 전국적 수준의 경찰기능은 국가경찰이 수행하고, 광역단위 자치경찰사무는 광역시·도 자치경찰이 수행하고, 기초단위

자치경찰사무는 시·군·자치구 자치경찰이 수행하도록 한다. 그러나 협소한 국토에서 국가경찰사무와 광역단위 경찰사무로 이분하는 것은 업무의 중복성 문제를 야기할 수 있으므로 광역적 자치경찰사무는 당분간 국가경찰사무로 통합 운영하는 것이 바람직할 것이다. 다만, 자치경찰 사무에 대한 구체적 배분은 국가사무와 지방사무에 대한 사무구분체계에 근거하여 결정되어야 할 것이다.

특히, 자치경찰사무는 권력적 법집행작용(Law enforcement) 성격의 경찰사무보다는 경찰서비스(Police service)의 제공을 기본으로 하는 봉사적 기능이 되어야 한다. 자치경찰 사무화가 가능한 것에는 생활안전 사무, 교통경찰 사무, 경찰경비 사무 등을 들 수 있다. 이외에도 지역적 특성에 따른 자치경찰 고유사무를 발굴하고, 지역고유사무 발굴 및 수행에 대한 의무를 자치경찰에게 부여해야 한다.

4. 인사관리

역대 정부안과 선행연구를 보면, 자치경찰관은 모두 특정직 지방공무원으로 프레임이 구성되어 있다. 그러나 자치경찰 행정업무 중에는 일반직 지방공무원 등도 업무수행이 가능한 분야도 있다. 따라서 자치경찰 조직에 근무하는 모든 공무원을 자치경찰공무원(특정직)만으로 제한하는 것은 인력활용의 효율성을 저하시킨다. 이에 자치경찰조직에서 소위 ‘경무16’ 분야에 근무하는 공무원은 일반직 등 지방공무원을 활용하는 것이 필요하며, 향후 자치경찰공무원의 경과별 모집과 채용도 고려할 수 있다.

또한 국가경찰과 자치경찰간 또는 자치경찰 상호간 긴밀한 인사교류 뿐만 아니라, 이에 덧붙여 자치경찰 조직 각 부서별 업무의 특성상 일반직 지방공무원의 근무가 가능한 직위를 선정하고, 이 직위에 대해서 시·군·자치구 행정기관 소속 지방공무원(일반직 등)의 배치가 가능하도록 개방형 인사교류를 실시하는 것이 필요하다.

이를 종합해 보면 다음과 같다.

첫째, 지방공무원(일반직 등)의 효율적 인력 활용이다. 자치경찰조직에 근무할 수 있는 공무원을 자치경찰공무원(특정직)과 지방공무원(일반직 등)으로 구분한다. 경찰의 특수성을 가진 사무수행 직위는 자치경찰공무원(자치경찰관)이 수행하도록 하고, 경찰업무의 특수성이 없는 일반행정 사무, 예컨대 경무 분야의 사무인 경우, 지방공무원(일반직 등)의 배치가 가능하도록 한다.

둘째, 지방자치단체 공무원과의 개방형 인사교류 실시이다. 자치경찰조직의 각 부서별 업무특성을 고려하여, 지방공무원의 배치가 가능한 직위를 선정하고, 선정된 직위에 대해 지방공무원(일반직 등)을 배치, 활용한다.

5. 결어

지금까지 자치경찰제 도입과 관련한 선행연구와 역대 정부의 자치경찰제안의 프레임을 살펴보고, 이를 기초로 하여 실시단위, 조직구조, 사무배분, 인사관리라는 4가지 측면에서 종합적으로 논의하였다.

우리나라 자치경찰제 도입방안에서 가장 중요한 쟁점이 되는 것은 결국 실시단위를 어떻게 할 것인가의 문제로 귀착될 것이다. 실시단위가 결정되면, 이후 조직구조나 사무배분, 인사관리의 문제는 실시단위의 연장선상에서 논의의 범위가 어느 정도는 한정되기 때문이다. 실시단위에 대한 합의가 이루어지지 않고 있기

16) 여기서 ‘경무’ 분야의 범위는 기획, 인사관리, 보수와 사기관리, 예산관리, 홍보, 민원업무, 전산통신 등이 될 것이다.

때문에 자치경찰제 도입 자체가 지연되고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 실시단위의 문제는 현행 지방자치제도와 연계되어 있기 때문에 더욱 어려운 문제일 수도 있다. 자치경찰계층과 현행 자치계층이 대응하도록 자치경찰계층을 2층제로 한다면, 광역과 기초단위 동시 실시방안이 적합할 수 있다. 그러나 현행 지방행정체제의 비효율성으로 인하여 계층을 축소해야 하는 상황임을 감안한다면, 자치경찰계층의 단층화를 우선적으로 고려해야 한다.

한편, 최근 지방행정체제개편의 과제가 정부나 국민, 정치권 등의 중요한 관심사가 되고 있다. 이 또한 자치경찰제 도입방안을 결정하는데 하나의 변수로서 작용하고 있다. 그러나, 지방행정체제의 개편이 기존 몇몇 지방자치단체의 통폐합 수준에서 진행되는 것이라고 한다면, 이것은 자치경찰제 도입방안을 결정하는데 크게 영향을 미치는 변수로서 작용하지 않을 것이다. 왜냐하면, 현 지방행정체제를 기준으로 자치경찰제의 실시단위를 결정하고, 이후 지방행정체제의 개편으로 통폐합된 시·군·자치구가 있다면, 통폐합된 단위로 자치경찰기관을 설치하면 되기 때문이다. 다만, 통폐합된 시·군·자치구의 규모는 자치경찰체제의 조직구조를 결정하는데 영향을 미칠 수는 있을 것이다.

결론적으로 자치경찰제 도입방안의 완성도를 높여나가는 데 있어서 보다 더 중요한 것은 도입의 범위를 어떻게 할 것인가이다. 따라서 이에 대한 보다 심도있는 논의가 필요하고, 이러한 논의는 먼 훗날까지 내다 보고 세우는 큰 계획이어야 한다. 즉, 우리나라 경찰제도의 백년대계로서 자치경찰제의 도입방안이 결정되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강영규.(2007). 「자치경찰의 재정운용 방안에 관한 연구」. 동국대학교 대학원 박사논문
- 고현환.(2009). 제주특별자치도 특별법상 자치경찰 규정의 법적 검토. 「공법학연구」 제10권 제1호 (2009. 2). 한국비교공법학회.
- 공무원저널(2009. 08), 공무원뉴스(1352호)
- 경찰개혁위원회실무팀(1999). 『자치경찰제의 이해·자치경찰제의 이념, 조직, 운영, 수사권』, 경찰청 「경찰법개정법률안(1999년 5월 4일)」
- 김원중.(2009). 제주특별자치도 자치경찰제도의 특성 검토. 「地方自治法研究」 제6권 제2호(통권 제12호) (2006년 12월). 한국지방자치법학회
- 김성배(2004). 특별지방행정기관의 정비방안: 국도·하천관리, 항만수산진흥, 국유림관리분야의 경우, 2004년 지방자치학회공동학술대회, 한국지방자치학회
- 김성호·안영훈·이 효(1998). 자치경찰제의 준거틀과 모형설계. 한국지방행정연구원.
- 이기호·박기석. (2001). 지방자치경찰제도의 도입에 관한 연구, 「경찰대학논문집」 제21집(2001. 12)
- 이현우(2009). 광역단위자치경찰제 도입, 국회공청회 준비자료, 경기도자치행정과, 2009. 3. 5.
- 이현우외(2009). 자치경찰제도 도입에 관한 연구. 경기개발연구원
- 양영철(2006). 자치경찰제법안의 주요 쟁점에 대한 소고. 지방자치. 통권210호 (2006. 3). 성남 : 미래한국재단
- 양영철(2005). 참여정부의 자치경찰 창설과 운영방안, 한국사회와행정연구 제15권 제4호 (2005. 2). 서울행정학회
- 양영철.(2009). 제주특별자치도 자치경찰제 운영성과와 과제. 제주자치경찰평가 제주토론회. 제주도 의회 2009. 04. 21
- _____. (2006). 자치경찰제법안의 주요 쟁점에 대한 소고. 「지방자치」 통권210호(2006. 3). 성남 : 미래한국재단
- 옥필훈.(2009). 「제주자치경찰의 실태와 발전방안에 관한 연구」. 원광대학교 대학원 박사학위논문
- 이황우(1995). 지방화시대에 따른 자치경찰제 도입 모형에 관한 연구, 한국공안행정학회보 제4권.
- 이현우. (2009). 광역단위자치경찰제 도입, 국회공청회 준비자료, 경기도자치행정과, 2009. 3. 5.
- 이현우외. (2009). 「자치경찰제도 도입에 관한 연구」. 경기개발연구원 「자치경찰법(안)」 (2005. 11. 3 국회 제출 법안)
- 자치경찰제실무추진단(2009). 『자치경찰제도입관련 워크샵』 2009. 10. 29~30.
- 조선일보 2008. 12. 18, 2009. 08. 05, 2009. 10. 4, 2009. 11. 03
- 지방분권촉진위원회(대통령소속)(2009), 지방분권촉진위원회 위원 워크숍, 2009. 3. 27~28.
- (대통령소속)지방자치발전위원회, 지방자치발전 종합계획, 지방자치발전위원회, 2014. 12.
- 전국시·도지사협의회, 정부의 자치경찰제안에 대하여, 전국시·도지사협의회 편, 2004,
- 전국시·도지사협의회편(2005). 『합리적인 자치경찰제 도입방안』. 전국시·도지사협의회
- 정균환(1998). 경찰개혁 하; 자치경찰, 서울:좋은세상
- _____(1996) (지방자치의 완성을 향한)자치경찰, 서울 : 신유영사.

- 정균환 편저(1995). 지방자치경찰제의 도입 : 자치경찰제 입법의 필요성과 정책자료 백서.
- 제주특별자치도 자치경찰단(2009). 제주자치경찰 운영상황 및 발전방안. 『자치경찰제실무 추진단 자치경찰
제 도입관련 워크숍(2009. 10. 30)』
- 제주특별자치도지원위원회사무처. (2009). 「제주특별자치도 2008년도 성과평가 결과보고서」 . 2009. 6.
- 제주특별자치도지원위원회사무처. (2008). 「제주특별자치도 2007년도 성과평가 결과보고서」 . 2008. 6.
- 「지방분권특별법(2004. 1. 16)」(제10조제3항)
- 최중술(1999). 바람직한 자치경찰제의 모형에 관한 연구. 한국행정학회보 제33권 제2호.
- _____ (2001). 자치경찰제에 대한 논의의 중단과 원인에 관한 연구. 한국공안행정학회보 제12호.
- 한상암. (2007). 제주특별자치도 자치경찰의 효율적 운영방안에 관한 연구. 「한국지방자치연구」 제9권 제3
집(통권 제20호).
- 황정익. (2007). 제주자치경찰 현황과 치안 업무의 범위. 「刑事政策」 제19권 제1호 (2007년 6월). 한국형사
정책학회.
- 황현락. (2008). 우리나라 자치경찰제도 정착을 위한 법정책적 고찰 : 제주자치경찰과 서울시특별사법경찰제
도를 중심으로. 「한국경찰학회보」 . 제10권 4호 통권18호(2008. 11). 한국경찰학회.
- 한국지방자치학회(사), 자치경찰제 도입방안 연구, 한국지방자치학회, 2014. 5.
- 한국행정연구원(2005). 지방이양혁신포럼, 분야별 지방이양메뉴얼. 2005. 12
- 한국지방행정연구원(2005). 「자치경찰 기구·인력 편성방안('05.9.)」
- 행정안전부 자치경찰제실무추진단. (2008). 「자치경찰제 추진중간보고서」 2008. 01
- 행정안전부 자치경찰제실무추진단. (2009). 「자치경찰제 도입추진상황」 2009. 08.
- Ferejohnm J. and B. Weingat eds. (1997). *The New Federalism: Can the States be Trusted?*, Hoover Institution
Press.
- Jennifer Mason.(1996). *Qualitative Researching*, London : Sage Publication, 1996.
- Shah, Anwar (1997) "Balance, Accountability and Responsiveness: Lesson about decentralization," WPS 986
World Bank
- Smith, B.C. (1985) *Decentralization : The Territorial Dimension of the State*, George Allen & Unwin Ltd.

ROUND TABLE

- 최천근 교수 (한성대)

박근혜 정부의 자치경찰 제도 도입방안

박근혜 정부의 자치경찰제도 도입방안

최 천 근*

1. 서론

지난해 12월 대통령 소속 지방자치발전위원회에서는 지방자치의 발전을 위한 의미있는 ‘종합계획’을 발표하였다. 특히, 종합계획에서는 지방자치의 큰 틀을 바꾸어 국민들에게 직접적으로 파급효과를 불러일으킬 수 있는 8대 핵심과제를 선정하였고, 이에 대해서는 선택과 집중을 통해 단계별로 시행하겠다는 각오이다. 이 연구에서는, 8대 핵심과제 중의 하나인 ‘자치경찰제도 도입’에 대해 그 의의와 도입방안에 대해 설명하고자 한다.

우리나라는 1894년 갑오경장을 거치면서 일본식의 경찰제도를 본떠서 근대적 의미의 국가경찰을 창설하였다. 이후 120여년이 지난 오늘날에 이르기까지 국가 중심의 경찰체제가 그대로 유지되고 있다. 이러한 역사적 맥락에서, 박근혜 정부에서 ‘지방자치발전 종합계획’을 마련하고, 자치경찰제도의 도입을 핵심과제로 선정하며, 선택과 집중을 통해 시행하겠다는 의지는 그 자체로 의미가 있다.

지금까지 국가경찰제도가 유지되어 온 이유는 북한과의 대치상황에서의 안보상 필요성, 치안자원의 중앙집권적 운용을 통한 효율성, 실제 운영 측면에서 여성들이 밤거리를 안심하고 다닐 수 있을 정도의 안정성 확보 등에서 찾을 수 있다. 그러나, 자치단체의 국민안전 행정과 국가경찰의 치안행정의 연계가 미흡하고, 지역에 맞는 섬세한 치안서비스를 제공하는 데는 국가경찰제도로는 한계가 있다는 지적이 끊임없이 제기되었다. 이 때문에 정부수립이후부터 여러 차례에 걸쳐서 자치경찰제도의 도입에 대한 논의와 노력이 이어져 왔다. 하지만, 아직까지는 전국적으로 자치경찰제도를 도입에 이르지 못하는 못하였다.

그럼에도, 자치경찰제도의 도입에 대한 진전이 전혀 없었던 것은 아니다. 특히, 지금까지의 노력 중에서 괄목할만한 진전 중에 하나는 당연히 2006년 7월에 제정된 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’이라 할 수 있다. 이 법 제11장에서 제주특별자치도에 자치경찰단을 설치할 수 있도록 규정함으로써 제주특별자치도라는 지역적 범위 내에서 ‘자치경찰제도’가 처음으로 도입된 것이다.

다음에서는, 박근혜 정부에서 마련한 자치경찰제도의 도입방안에 대해, 도입방안 마련의 과정, 자치경찰의 사무, 도입단위와 범위, 조직, 인사, 광역지방자치단체의 기능, 소요인력과 소요재원 측면에서 간략히 소개하고자 한다.

* 한성대학교 행정학과

II. 도입방안 마련의 접근방법¹⁾

자치경찰제도의 도입에 대한 논의는 정부수립이후부터 이루어졌으나, 본격적으로 논의는 국민의 정부에서부터 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 이후 참여정부, 이명박 정부, 그리고 박근혜 정부에 이르기까지 자치경찰제도의 도입에 대한 논의와 다양한 도입방안을 제시하였다.

그런데, 각 정부에서 자치경찰제도의 도입방안에 대한 논의에 있어서 접근방법은 사무배분의 논리적 방식에 따라 크게 두 가지로 구분할 수 있을 것이다. 첫째는, 도입해야 할 자치경찰제도의 대략적 모형을 상정하고, 다음에 그 모형에 맞게 자치경찰이 수행해야 할 사무를 도출하는 방식으로 하향식 연역적 접근방법이라고 부를 수 있다. 둘째는, 반대로 자치경찰이 수행해야 할 사무를 먼저 선정한 다음에, 그에 맞는 자치경찰제도의 모형을 도출해내는 방식으로 상향식 귀납적 접근방법이라고 부를 수 있다.

1. 하향식 연역적 접근방법

국가경찰사무 중에서 자치경찰이 담당해야 할 사무를 구분함에 있어서 논리적 방식에 따라 상향식 방식과 하향식 방식으로 구분할 수 있다. 먼저 상향식 연역적 접근방법은 자치경찰의 대략적 모습을 염두에 두고, 그에 맞게 국가경찰이 담당해야 할 사무와 자치경찰이 담당해야 할 사무로 나누는 방식으로 ‘모형 → 조직·인사·예산 → 사무’순으로 진행된다. 즉, 자치경찰에 대한 모형(model)을 미리 정해두고, 다음으로 자치경찰의 조직과 인사, 예산에 관한 사항을 그리게 되고, 이와 동시에 자치경찰의 사무를 논의하게 되는 형태이다. 자치경찰의 모형을 미리 결정한다는 점에서 연역법(deduction)의 추론법이라고 할 수 있다.

예컨대, 일본식의 자치경찰제도의 모형을 미리 상정해 두는 것이다. 일본식의 자치경찰제 모형은 도도부현 중심의 광역 자치경찰이 대부분의 경찰사무를 수행하는 형태로 사무·인사 등에 있어서는 자치경찰에 대해 국가의 지휘 감독이 강한 모형이다. 이러한 형태의 자치경찰제도의 모형을 상정해둔다. 그에 따라 자치경찰의 조직을 시도에 시도경찰위원회를 설치하고, 시도경찰위원회에 시도경찰청을 설치하고, 시도경찰청장 소속하에 경찰서를 설치한다. 자치경찰의 사무는 모든 경찰사무를 자치단체의 고유사무로 함을 원칙으로 하되, 국가의 치안책임에 관련된 사무를 국가경찰사무로 한다. 이러한 형태가 바로 국민의 정부에서 마련한 일본식의 자치경찰제 시안인 것이다.

다른 예를 들자면, 참여정부의 자치경찰제 도입방안을 마련하는 과정이다. 그때는 스페인·이탈리아 등 유럽식의 자치경찰제도에 관심을 가졌다. 스페인의 경우, 국가경찰을 근간으로 유지하면서 자치경찰은 보완적인 경찰업무를 수행한다. 이러한 모형을 상정하고, 자치경찰의 실시단위는 기초단위로 하되 선택적으로 도입하는 형태로 결정한다. 자치경찰의 조직은 기초단위 자치경찰대를 직속기관으로 설치하되, 주민의 참여기구를 운영한다. 자치경찰의 인사에 있어서 자치단체장이 자치경찰대장을 임명한다. 자치경찰의 사무는 지역 생활안전, 지역교통, 지역경비 사무 및 특별사법경찰사무 17종을 수행한다. 이러한 행태가 바로 참여정부에서 정부안으로 성안되었고, 이후 제주특별자치도법에 의거 제주지역에 실시하고 있는 제주자치경찰의 형태로 발전하게 된 것이다.

하향식 접근방법의 장점은 간편하고 쉽게 이해할 수 있다는 것이다. 우선 큰 그림을 보여주고, 그에 맞게

1) 제2장은 최천근 (2014), “국가경찰과 자치경찰의 합리적 사무배분에 관한 연구”, 한국지방자치학회보 26(2); 275-296을 요약 정리한 것이다.

자치경찰사무는 이리이러해야 한다고 설명할 수 있기 때문이다. 일본식의 자치경찰제 모형이고, 일본에서는 자치경찰이 이러한 사무를 수행하고 있다고 하면 이해하기가 쉽다.

그러나, 하향식 접근방식의 장점은 미리 어떤 모형을 염두에 둔다는 점에서 자치경찰제도의 형태를 결정하는 과정이 굉장히 정치적으로 흐를 우려가 있다. 다시 말해 실증적이거나 과학적이지 못하다는 비판을 면치 못하게 된다는 것이다. 예컨대, 시도 단위의 광역지방자치단체에서는 일본식의 자치경찰제 모형을 선호하는데 반해, 시군구 단위의 기초지방자치단체에서는 스페인 또는 미국식의 자치경찰제 모형을 선호할 수 있다는 것이다. 또 다른 한계로는 선진외국 사례를 무비판적으로 수용할 수 있다는 비판을 받을 소지도 충분하다. 미국식이든 영국식이든 일본식이든 그 나라의 지방분권의 역사와 맥락을 무시할 수 있기 때문이다.

2. 상향식 귀납적 접근방법

반대로 상향식 귀납적 접근방법은 자치경찰 모형을 염두에 두지 않고, 자치경찰사무 자체에 천착하여 국가경찰사무 중에서 자치단체에서 수행하기에 적합한 사무가 어떤 것인지를 먼저 가려내는 것에서 출발한다. 자치경찰이 수행해야 할 사무를 선정하게 되면, 그에 맞게 자치경찰의 조직과 인력, 예산을 추산하게 되고, 최종적으로 자치경찰제도의 모형을 도출하게 되는 방식으로, ‘사무배분 → 조직·인력·예산 → 도입모형’순으로 진행하게 된다.

상향식 접근방법은 자치경찰제도의 모형을 미리 결정하기 않는다는 점에서 개개의 사무에서 일반적 모형을 이끌어내는 소위 귀납법(induction)의 추론방법을 이용한다. 구체적으로 말하면, 국가경찰의 업무의 최소단위라고 할 수 있는 ‘단위사무’에 대해 과연 자치단체에서 수행하는 것이 바람직한지 국가에서 수행하는 것이 바람직한지를 논의하는 것이다.

상향식 귀납적 접근방법의 가장 큰 장점은 미리 어떤 모형을 상정하지 않고, 그 시대의 상황과 현실에 필요한 자치경찰사무를 확정할 수 있다는 점이다. 예컨대, 범죄수사에 관한 사항은 전체적인 형사사법체계 내에서 국가가 담당해야 할 것인지 자치단체에서 담당해야 하는지를 논의할 수 있는 것이다. 규범적으로 자치단체에서 수행할 수 있다고 하더라도 자치단체의 수준이나 남북분담 상황과 같은 현실적인 고려까지도 가능하다. 또 다른 장점으로는 좀 더 객관적이고 과학적인 접근이 가능하다. 국가경찰의 단위사무에 대해서 어떠한 기준에 따라 자치경찰의 사무로 하는 것이 얼마나 타당한지에 대해 대략적인 점수를 구할 수 있다. 예컨대, 자치경찰사무로 적절한 정도를 나타내는 소위 자치경찰사무화지수를 도출하고 그에 따라 자치경찰사무로 적합한 단위사무를 도출해내는 방법을 사용할 수 있다.

상향식 귀납적 접근방법의 한계라고 한다면, 단위사무별로 일일이 논의함으로 인한 과정상의 어려움이 그것이다. 과정상의 어려움으로 인해 국민들에게 설득하기가 쉽지 않다는 점도 큰 한계 중의 하나이다. 또 다른 단점은 단위사무별 자치단체 사무화의 타당성이 전체적인 모형에서 볼 때 타당하지 않은 결과를 도출할 수 있다는 점이다. 부분의 합리성이 전체의 합리성으로 대체될 수 없기 때문이다.

3. 장단점 비교

하향식 접근방법의 가장 큰 특징은 자치경찰제도의 도입에 있어서 ‘실시단위’를 먼저 논의한다는 것이다. 도입단위의 핵심적 쟁점은 기초단위로 도입할 것인가 광역단위로 도입할 것인가를 결정하는 것이다. 이 논의는 당연히 ‘자치경찰의 모형’을 미리 상정하지 않을 수 없다. 미국의 자치경찰은 어떠하고, 영국의 자치경찰은 어떠하며, 일본의 자치경찰은 어떠하다는 식의 논의가 수반되게 된다. 도입단위에 대한 논의 과정에서 광역단위 또는 기초단위에 대한 결정이 나게 되면, 그 다음의 논의는 도입단위에 맞추어 진행될 수밖에 없다.

예컨대, 광역단위 중심으로 도입하게 되면, 일본식 또는 영국식의 자치경찰제도의 모형이 상정되게 될 것이다. 일본식 또는 영국식의 자치경찰제도의 모형에 따라 조직과 인사가 결정이 된다. 특히 인사에 있어서 국가의 관여가 크고 국가의 지휘감독도 크게 인정할 수밖에 없다. 마지막으로 자치경찰이 담당해야 할 사무는 범죄수사를 포함한 대부분의 경찰사무를 한꺼번에 이관하게 될 것이다.

생각하건대, 우리나라와 같이 국가경찰제도가 120년 동안 유지되어 온 경우에는 국가경찰사무에서 어떤 사무를 떼어서 자치단체에 이관하는 문제가 발생하기 때문에 상향식 귀납법적 접근방법이 의미가 있다고 판단된다.

그런데, 지방분권의 역사가 오래되고 지방분권의 역사 속에서 자치경찰제도가 자발적으로 태동되어 발전된 국가에서는 상향식 귀납법적 접근방법이 의미가 없다. 왜냐하면 역사적 맥락 속에서 국가경찰사무와 자치경찰사무가 배분되었기 때문이다. 다만, ‘자치경찰사무’에서 ‘자치경찰제도의 모형’을 도출하는 과정에서는 상향식 귀납적 접근방법의 문제점으로 지적되는 전체의 합리성을 보장해줄 수 있도록 종합적인 고민과 성찰이 필요할 것이다.

4. 박근혜 정부의 접근방법

박근혜 정부에서 자치경찰제도의 도입방안을 논의하는 방법은 상향식 귀납적 접근방법을 활용하였다는 점에서 의의가 있다. 상향식 귀납적 접근방법의 일환으로 자치경찰사무화지수를 개발하였다. 자치경찰사무화지수는 경찰의 모든 단위사무에 대해 자치경찰의 사무로 하는 것이 적합한 것인지를 점수화한 것이다. 이를 위해서 먼저, 국가경찰사무를 세분화하여 단위사무로 나누고, 두 번째로 전문가의 판단조사를 통해 자치경찰사무지수의 각 기준들에 대한 가중치를 도출하고, 마지막으로 이해관계자들에 대한 인식조사를 통해 각 단위사무에 대한 자치경찰사무화지수를 도출하는 방법이다.

전문가의 판단조사를 위한 자치경찰사무의 기준으로는, (1) 지역적 한정성, (2) 지역주민생활과의 밀접성, (3) 지방행정과의 연계성, (4) 지역주민 참여가능성, (5) 지역간 차별화된 정책 가능성, (6) 국가안위와의 관련성이 논의되었고, 각 기준간의 가중치 도출을 위해 분석적 계층화과정(AHP)을 활용하였다.

Ⅲ. 박근혜 정부의 자치경찰제도 도입방안²⁾

1. 사무배분

상향식 귀납적 접근방법을 통해 도출한 자치경찰사무를 소개하면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체에서 온전히 고유사무로서 수행하여야 하는 ‘자치경찰의 고유사무’가 있다. 여기에는 약10개의 경찰사무가 포함된다. 풍속단속 행정처분 및 통계관리, 게임장 점검, 풍속업소 단속, 무단광고물 등 민원사건 처리, 청소년 육성회 협조, 모범청소년포상 행사업무, 명예경찰 소년단 운영 관련 업무, 아동안전지킴이집 관리, 112신고사건 처리에 있어서 자치단체 민원사항, 일반신고처리에 있어서 자치단체 민원사항 등이 그것이다. 이러한 사무들은 원칙적으로 지방자치단체의 사무라고 할 수 있으므로 국가경찰의 인력이 그대로 이관될 필요가 있으나, 지역경찰의 경우 자치단체 민원과 관련된 신고사건의 감축분을 고려하여 국가경찰의 인력 이관이 바람직할 것이다.

두 번째는, 국가경찰과 자치경찰의 공동으로 수행하되, 자치단체에서는 지역내의 치안상황을 적의하게 고려하여 필요에 따라 시간적 장소적으로 선택과 집중을 할 수 있도록 유도할 필요가 있는 ‘국가경찰과 자치경찰의 공동사무’가 있다. 여기에는 국가경찰 생활안전계에서 담당하는 일반방법 업무와 특별방법 업무, 그리고 지역경찰의 순찰업무 등이 그것이다. 이 사무에 대해서는 국가경찰의 업무량이 감축되는 만큼 해당 인력을 자치단체로 이관하여야 할 것이다.

세 번째는, 자체 활동에 의해 자주적으로 사무가 정해지는 것으로 자치경찰이 처리주체가 되는 경우 자치사무로 분류될 수 있는 경우이다. 모두 39개가 해당되는데, 교통안전교육 및 캠페인, 교통관리 관련 민간협력단체 지원 업무, 통고처분 관리 및 과오납 처리, 범범차량 접수 및 처리, 범칙금 미납시 통지서 발송 및 처리, 체납과태료 징수, 압류등록 및 압류말소, 교통단속의 계획, 사망사고 예방, 교통사범 단속, 음주사범 단속, 민간협력단체 지원, 습득신고 접수 처리, 즉결심판 업무수행, 기초질서 확립 캠페인, 보호조치 및 노숙자 관리, 통고처분서 관리, 경범통고처분 범칙금 미납자 출석통지 및 소재수사, 112신고처리에 있어서 질서유지·교통소통·교통단속·음주단속·경범죄단속 등이 해당된다. 이 경우는 자치경찰이 사무를 수행하더라도 국가경찰의 업무량이 감축하는 것은 아니므로 인력이관에 대해서는 신중해야 할 것이다.

네 번째는, 사무내용을 자치경찰 혹은 국가경찰의 업무로 구체적으로 구분할 수 있는 사무로서 11개의 사무가 이에 해당한다. 예컨대, 교통안전 관련 각종 행사 및 집회 교통관리, 교통안전시설 심의위원회 운영, 교통신호 운영체계 개선, 교통영향평가 등 타기관 업무 협의, 도로공사 신고 접수, 방범용 CCTV 및 관제센터 운영, 풍속업소 112 미단속 업소 관리, 풍속단속, 학교전담 경찰관 등이 그것이다. 이 경우에는 자치단체의 사무이므로 원칙적으로 자치단체가 인력예산을 부담해야 하나, 국가경찰의 업무량 감축 만큼 인력을 고려해야 할 것이다.

다섯 번째는 자치단체의 특별사법경찰사무로 규정되어 있는 23개의 특별사법경찰사무가 있다. 특별사법경찰은 전문성과 기술성을 갖춘 일반직 공무원 중에서 지방검찰청 검사장에 의해서 지명되는 경찰을 의미한다. 현재 ‘사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률’에서 규정하고 있는 특별사법경찰사무는 모두 23종에 이르고 있다. 다만, 현재 제주자치경찰이 수행할 수 있는 특별사법경찰사무는 17종으

2) 제3장은 지방자치발전위원회, (2014), “자치경찰 사무범위 조사 및 재원 확보 방안 연구”, 용역연구보고서(책임연구원 최천근)를 요약 정리한 것이다.

로 한정되어 있다. 이러한 점에서 6종의 특별사법경찰사무가 추가적으로 부가된다고 이해할 수 있을 것이다. 다시말하면, 제주자치경찰이 수행하고 있는 특별사법경찰사무에 더하여 6종의 특별사법경찰사무가 추가되는 것이다. 여기에는 저작권 침해 단속, 개발제한구역 관리, 해양환경 관련 단속, 부정경쟁행위 단속, 여객 및 화물차운수사업자 단속, 품중보호권 침해행위 단속 등이 포함된다.

이렇게 볼 때, 현행 제주자치경찰사무와 비교하면 다음과 같은 차이가 있다. 먼저 경찰사무 측면에서 30개의 사무가 추가적으로 부가되었다. 첫째, 교통관리에 있어서 즉결심판 출석 및 최고서 발송, 범법차량 접수 및 처리, 통고 처분 및 무인단속 이의신청, 녹색어머니회 협력 등 4개 사무가 있다. 둘째, 교통안전에 있어서 음주단속 및 채혈 등 관리 계획, 음주사범 단속, 도로공사 신고접수, 교통영향평가 등 타기관 업무 협의 등 4개 사무가 있다. 셋째, 생활안전에 있어서 특별방법, 자율방법대, 일반방법, 방법용 CCTV 및 관제센터 운영 등 4개 사무가 있다. 넷째, 생활질서에 있어서 게임장 단속, 사행성 게임장 단속, 성매매 단속, 풍속업소 단속, 즉결심판 업무수행, 풍속영업 112 미단속 업소관리, 풍속단속 행정처분, 무단광고물 등 민원사건 처리 등 8개 사무가 있다. 다섯째, 여성청소년에 있어서 청소년 육성회 협조, 모범청소년 포상 행사업무, 명예경찰 소년단 운영, 아동안전지킴이집 관리, 학교전담경찰관 등 5개 사무가 있다. 여섯째, 지구대 파출소에 있어서 질서유지, 교통소통, 음주단속, 112신고 중 기타사건, 일반신고 중 기타사건 등 5개 사무가 있다.

2. 도입단위

사실 도입단위와 범위의 문제는 수행하게 될 사무의 성격을 먼저 고려해야 한다. 앞에서 논의된 자치경찰 사무의 성격으로 볼 때, 지역주민의 의견을 반영해 주민밀착형으로 수행해야 할 사무가 많은 것이 사실이다. 이 때문에 주민의 요구에 신속히 대응할 수 있도록 기초단위로 실시하는 것이 바람직하다. 이는 지방자치법 제9조에서 제시하고 있는 보충성의 원칙에 따른 사무배분의 원칙에도 적합한 방법이라고 평가된다. 즉, 지방자치법 제9조제2항에서는 “국가는 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시군및자치구의 사무로, 시군구가 처리하기 어려운 사무는 특별시 광역시 특별자치시 도 및 특별자치도의 사무로, 시도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다”고 규정하고 있다.

다만, 기초자치단체의 단위로 자치경찰을 설치하는 것을 기본으로 하되, 광역시 및 통합시에는 인구밀도 및 지역범위 등을 고려하여 단일한 생활권으로 규정하여 자치경찰을 설치할 수 있도록 하여야 할 것이다. 특히, 지방행정체제 개편으로 인하여 새롭게 설립된 지방자치단체(예컨대, 통합창원시) 등에서 발생하는 새로운 치안수요를 반영하기 위해서는 기존의 행정단위와는 차별적으로 다루어야 할 필요가 있으므로 통합시 단위에 자치경찰기구를 설치할 수 있도록 하였다.

또한, 세종시와 제주특별자치도의 경우에는 도 소속으로 자치경찰기구를 설치할 수밖에 없으나, 본부에는 도지사의 보조기구로 최소한의 기획정책 인력만 두고, 현장 조직을 2-3개 두는 방안을 고려할 수 있다.

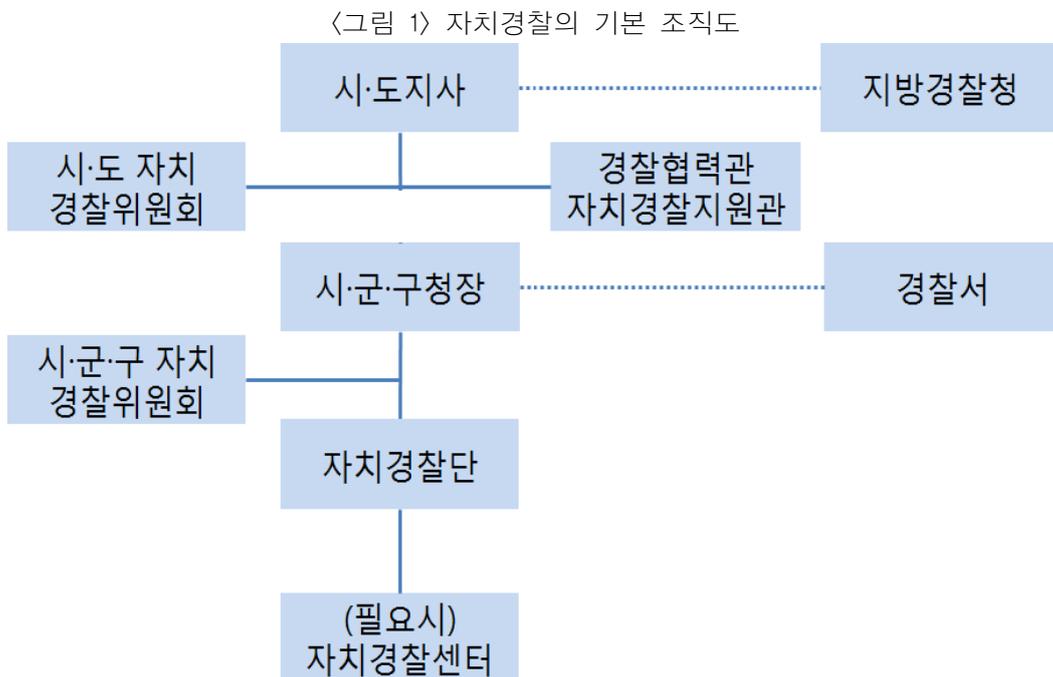
3만 이하의 자치단체에 대해서는, 자치단체의 재정 인력 측면에서 소규모라는 점을 고려하여, 독자적으로 자치경찰기구를 설치하기 어려운 상황임을 고려하여야 한다. 이 경우에는, 기초자치단체의 의사에 따라 일정 권역을 통합해서 자치경찰기구를 설치하는 방법을 고려하여야 한다.

실시범위와 관련하여서는, 분권의 취지와 전국적인 치안의 균질성 확보를 위해서 전면적 실시가 필요할 것이다. 그러나, 지역주민의 선택권 보장, 일시적인 예산 부담의 감소, 전면적 도입에 따른 혼란을 미연에 방

지하기 위한 차원에서 선택적 실시도 고려할 수 있다.

3. 자치경찰의 조직

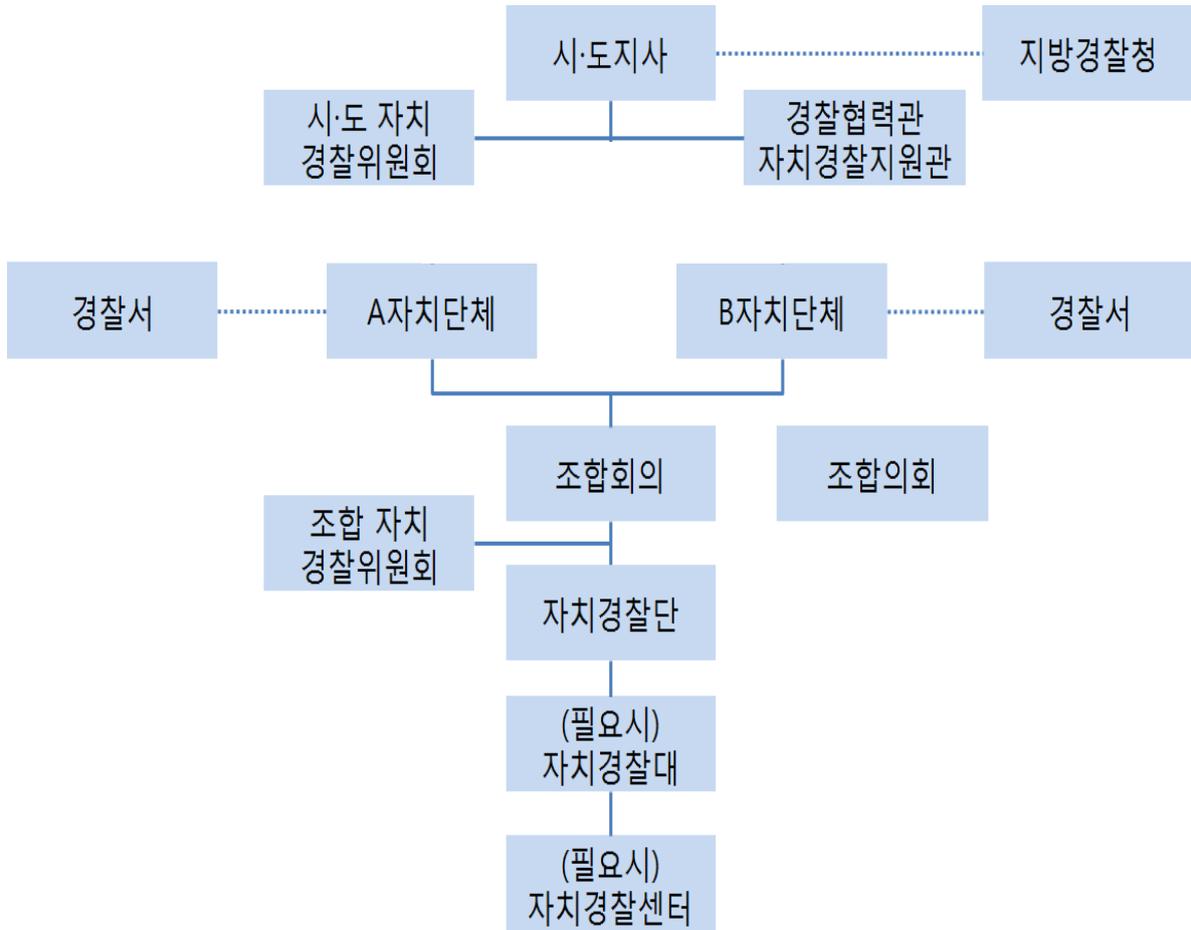
자치경찰의 기구는 광역자치경찰과 기초자치경찰로 2원화하는 것이 아니라, 기초자치단체 단위로 지직구조를 일원화하는 것이 원칙이다. 즉, 시군구에 ‘자치경찰단’을 설치하는 것이다. 또한, 기초자치단체에는 자치경찰의 운영에 대한 심의의결기구로서 분쟁조정 등을 담당할 ‘시군구 자치경찰위원회’를 설치하여 운영한다. 자치경찰의 기본적인 조직도는 <그림1>과 같다.



심의의결기구인 자치경찰위원회는, 국가와 자치경찰간의 협력 및 협약 등을 심의의결하게 된다. 그 구성에 있어서는 기초단체장이 3명, 기초의회회장이 3명, 경찰서장이 3명을 추천하여 구성하고, 임기는 3년으로 1회에 한하여 중임이 가능하도록 한다.

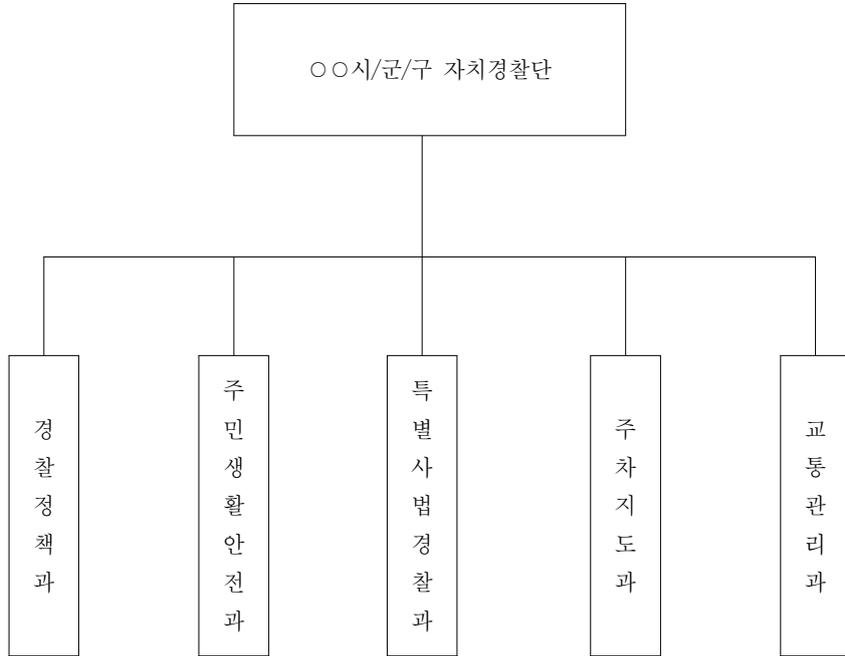
자치단체가 독자적으로 운영하기 보다는 인근 자치단체와의 통합을 통해 자치경찰을 운영하고자 할 경우, 지방자치단체 조합을 구성하여 자치경찰단을 설치하는 것이다(<그림2 참조). 여기서 조합회의는 지자체장으로 구성되고, 조합회의는 기초의회 의원 동수로 구성되어 운영될 것이다. 자치경찰단 밑에는 대를 설치할 수 있도록 한다. 다만, 단의 본부 인력은 전체 정원의 20%이상을 둘 수 없도록 하여 현장 중심으로 운영하도록 하여야 할 것이다.

〈그림 2〉 자치경찰을 통합 운영할 경우의 모델



또한, 인구규모에 따라 5개의 표준조직의 모델을 제시하였다. 예컨대, 인구 100만이상, 인구 50-100만, 인구 15-50만, 인구3-15만, 인구3만미만으로 구분하되 조직 구성 등은 지역 특성에 맞게 탄력적으로 선택할 수 있다. 예컨대, 인구 15만에서 40만 미만의 자치단체의 경우는 다음과 같은 조직도를 갖게 될 것이다(<그림 3> 참조).

〈그림 3〉 인구 15~50만 미만 자치경찰단 조직도



4. 자치경찰의 인사

자치경찰의 운영을 총괄적으로 책임지게 되는 자치경찰단장의 임명에 대해서는 정치적 중립성과 의회로부터 독립성을 보장할 수 있도록 특별한 임명절차를 마련할 필요가 있다. 이를 위해 외부추천위원회를 설치하고, 이를 통해 정치적 중립성을 확보할 수 있을 것이다. 따라서, 시도에 비상설기구로 자치경찰단장 후보추천위원회를 구성하여 추천위원회에서 3명의 후보자를 기초자치단체장에게 추천하고, 기초자치단체장은 의회의 동의를 얻어 임명하면 될 것이다. 여기서, 자치경찰단장 후보추천위원회는 광역단체장 3명, 광역의회의장 3명, 지방경찰청장 3명 및 해당 기초단체장이 추천한 1명의 위원으로 구성한다. 자치경찰의 장의 계급은 국가경찰과의 협력 등을 고려하여 국가경찰서장의 계급과 동등하게 하면 될 것이다.

자치경찰단장이외의 자치경찰에 대해서는 시군구로부터 위탁받아 광역단위로 일괄적으로 시험을 실시하고, 시험과목은 자치경찰과 관련된 과목을 포함시켜야 할 것이다. 자치경찰의 계급은 국가경찰과 자치경찰 상호간의 원활한 인사교류 등을 위하여 국가경찰조직에 상응하는 계급을 부여할 필요가 있다. 그러나, 장기적으로는 특정직 지방공무원으로 자치단체 소속 기관임을 감안하여 일반적 지방공무원과 동일한 직급체계로 운영하는 것이 바람직하다고 판단된다. 따라서 지방직 공무원에 상응하는 계급체계를 사용하되, 명칭은 국가경찰 명칭을 차용하는 방법도 검토할 만하다. 예컨대, 자치경무관(3급), 자치총경(4급), 자치경정(5급), 자치경감(6급), 자치경위(7급), 자치경사(8급), 자치순경(9급)으로 계급을 분류한다. 이렇게 되면, 국가경찰의 경장에 해당하는 자치경장은 없어지게 될 것이다.

자치경찰에 대한 교육훈련은, 자치경찰제 도입 초기에는 신규임용자에 대해 국가경찰의 교육기관(중앙경찰학교)에 위탁하여 교육훈련 실시하는 방법을 고려할 수 있다. 하지만, 중장기적으로 자치경찰공무원의 교육훈련을 위한 전문교육기관을 광역단위로 설치·운영 할 필요가 있을 것이다. 자치경찰공무원만의 전문교육

기관이 운영되는 경우에도 국가경찰과의 인적 네트워크를 통한 연계성 확보를 위하여 국가경찰 교육훈련기관에 위탁하여 교육하는 것도 유지할 필요는 있다고 판단된다.

자치경찰이 장기간 같은 지역에서 근무하게 됨으로써 유착가능성이 있을 수 있으므로 타 자치단체와 교류하는 방안을 도입할 필요가 있고, 그 역할은 광역단위에 부여하는 것이 바람직하다. 예컨대, 매년 소속 자치경찰공무원 정원의 5/100이상을 국가경찰 또는 타 자치경찰대에 근무하도록 하여 인사교류하도록 의무화하는 것이다. 교류 방식에 대해서는 국가경찰과의 교류는 자율적으로 실시하도록 하되, 자치경찰 간의 교류는 법상으로 의무화하도록 규정하는 것이 필요해보인다. 시·도의 인사교류협의회 운영지원 및 관할구역내 인사교류에 대한 운영지원을 위해 광역 시·도별로 자치경찰공무원 인사교류실무협의회를 설치하여 운영할 수 있을 것이다. 인사교류실무협의회는 광역 시·도 인사교류협의회 심의안건을 작성·제출하고, 인사교류 대상자 인력풀을 구성·운영하며, 해당 지방자치단체 자치경찰공무원의 인사교류대상 예정자에 대한 각종 인사정보(임용구분/전공/주요경력 등)의 수집·관리 등의 역할을 수행하게 된다.

5. 시도 광역자치단체의 역할

자치경찰단은 기초단위로 설치하여 운영하지만, 시도 광역자치단체에서도 자치경찰의 운영과 관련하여 다음과 같은 역할을 수행할 수 있을 것이다.

먼저, 시도 자치경찰위원회를 통해 시·도 내 분쟁조정, 인사교류, 일시적 통합운영 등을 심의·의결하게 된다. 시도 자치경찰위원회의 위원은 광역단체장(3명), 광역의회의장(3명), 지방경찰청장(3명)이 추천한 자로 구성하게 되고, 임기는 3년으로 1회 중임이 가능하도록 한다.

시도 광역자치단체는 시·군·자치구 자치경찰단장 후보 추천 사무 지원, 시·군·자치구 자치경찰 인사교류, 시·군·자치구 자치경찰에 대한 채용시험 관리 및 통합적 교육훈련, 시도 자치경찰위원회 의결사항 처리, 자치경찰에 대한 시정명령·감사(법령위반 사항), 시·군·자치구 자치경찰의 운영에 대한 평가, 자치경찰 일시적 통합운영 등에 있어서 일정한 역할을 수행하게 될 것이다. 이를 위해 시도에 자치경찰지원관과 국가경찰협력관을 배치할 수 있다.

시도에서 일시적으로 통합운영한다는 것은 자치경찰제도가 기초단위로 도입됨에 따라 상대적으로 법집행기구가 없는 시도지사에게 기초단체장과 합의하는 것을 전제로 자치경찰단의 일시적인 통합운영의 권한을 부여하는 것이다. 예컨대, 행정상 강제집행, 집단민원으로 인한 공공시설의 경비, 특별사법경찰사무 중 합동단속, 대규모 지방자치단체 행사경비, 광역적 교통관리 수요 발생시 시도지사에게 일시적으로 통합운영할 수 있는 권한을 부여할 수 있을 것이다. 이 밖에도 시군구청장과 협의하여 필요하다고 판단되는 사항에 대해서 일시적으로 관내 자치경찰을 통합운영할 수 있도록 하는 것이다.

V. 결론

박근혜 정부에서 지방자치발전위원회의 종합계획을 통해 확정한 ‘자치경찰제도 도입방안’은 제주특별자치도에서 실시하고 있는 자치경찰제도의 발전적 확산모형이라고 평가할 수 있다. 한 마디로, 지방자치단체가 지역특성에 맞는 치안서비스를 제공할 수 있도록 치안관련 권한을 지방자치단체에 부여함으로써 주민생활의 안전을 강화할 수 있도록 하고, 이를 통해 치안행정과 지방행정의 연계성을 강화하여 한 단계 업그레이드된 치안서비스를 제공할 수 있도록 하자는 것이다.

이러한 자치경찰 사무에 대해 소위 무늬만 자치경찰이 아니냐는 지적이 있으나, 이는 온당치 않다. “목욕물과 함께 아기를 밖으로 던져서는 안 된다(das Kind mit dem Bade ausschütten)”는 독일 격언이 있다. 어떤 것의 좋지 않은 것을 버리려고 할 때, 좋은 부분까지 잃게 되는 우를 범해서는 안 된다는 뜻이다. 이러한 의미에서 현행 국가경찰제도의 장점을 잃지 않으면서도, 지방자치단체가 주민생활과 밀접한 치안사무를 직접 수행할 수 있도록 권한을 부여하는 형태는 바람직해 보인다. 오히려, 오랜 진통과 노력을 거쳐 마련된 자치경찰제도의 도입 방안이 국회의 입법 과정을 거쳐 조속히 시행되는 것이 중요하다.

참고문헌

- 양영철. (2008a). 자치경찰론. 서울: 대영문화사
- 양영철. (2008b). 제주특별자치도의 이해, 서울: 대영문화사
- 지방자치발전위원회. (2013a). “지방과 함께하는 자치현장 토크 열린다” 17개 시도 자치현장 순회토크 보도 자료(2013.10.29.)
- 지방자치발전위원회. (2014). “자치경찰 사무범위 조사 및 재원 확보 방안 연구”, 용역연구보고서
- 지방자치발전위원회. (2013b). 자치경찰제도 도입. 내부보고서
- 최천근. (2013). “자치경찰제도와 정치적 중립성에 대한 소고” 한국지방자치학회 2013년 하계학술대회 세미나자료집
- 최천근. (2014). “국가경찰과 자치경찰간의 합리적 사무배분에 관한 연구” 한국지방자치학회보 26(2)
- 황문규·최천근. (2013). “경찰위상 강화를 위한 치안정책 의사결정시스템 개선방안에 관한 연구” 한국치안행정논집 10(3)