

2015년 2월
석사학위 논문

한국자치경찰제도 도입방안에 관한 연구

조선대학교 대학원

정치외교학과

안재경

한국자치경찰제도 도입방안에 관한 연구

A Study on the Introduction of Autonomous Police System
and the Model in Korea

2015년 2월 25일

조선대학교 대학원

정치외교학과

안 재 경

한국자치경찰제도 도입방안에 관한 연구

지도교수 오 수 열

이 논문을 정치학 석사학위신청 논문으로 제출함


2014년 12월


조선대학교 대학원


정치외교학과

안 재 경

안재경의 석사학위논문을 인준함

위원장 조선대학교 교수 김재철 

위원 조선대학교 교수 정세룡 

위원 조선대학교 교수 오주열  (인)

2014년 11월

조선대학교 대학원

목 차

(ABSTRACT)

제1장 서론.....	1
제1절 연구의 목적.....	1
제2절 연구의 범위와 방법.....	3
1. 연구의 범위.....	3
2. 연구의 방법.....	3
제2장 자치경찰제 개념과 유형.....	5
제1절 자치경찰의 개념.....	5
1. 자치경찰제의 정의.....	5
2. 자치경찰제의 이념.....	7
3. 자치경찰제의 장·단점.....	9
제2절 자치경찰제의 유형.....	11
1. 독립형.....	12
2. 종속형.....	12
3. 절충형.....	13
제3장 외국의 자치경찰제도	14
제1절 대륙법계 국가의 자치경찰제도.....	14
1. 프랑스	14
2. 이탈리아	16
3. 스페인	19
4. 독일	23

제2절 영미법계 국가의 자치경찰제도	24
1. 일본	24
2. 미국	27
3. 영국	30
제3절 외국사례의 시사점	32
제4장 자치경찰제 추진과정과 운영실태 평가.....	34
제1절 한국경찰제도 성립과 자치경찰제 도입필요성.....	34
1. 한국경찰제도성립 및 특징.....	34
2. 자치경찰제 도입필요성과 법적근거	36
제2절 역대정부의 추진과정.....	39
1. 국민의 정부.....	39
2. 참여 정부.....	40
3. 이명박 정부.....	44
4. 박근혜 정부.....	48
제3절 제주특별자치도 자치경찰 실태 및 평가.....	49
1. 도입과정.....	49
2. 운영현황.....	51
3. 제주자치경찰운영평가.....	55

제5장 자치경찰제 도입방안.....	60
제1절 도입단위.....	60
1. 도입단위에 대한 논거	60
2. 도입단위별 장·단점	62
3. 소결론	65
제2절 국가경찰과 자치경찰간의 사무배분.....	67
1. 자치경찰사무의 성질.....	68
2. 사무배분의 원칙.....	69
3. 업무협약.....	71
제3절 인사와 정원산정.....	73
1. 자치경찰의 인사.....	73
2. 자치경찰의 정원산정.....	76
제4절 재정마련 방안.....	79
1. 자치단체의 재정여건.....	79
2. 자치경찰재정 확충방안.....	87
제5절 자치경찰도입관련 실패 원인 분석과 해결 방안...	91
1. 실패원인 분석.....	91
2. 해결방안.....	94
제6장 결론.....	95
참고문헌.....	101

표 목 차

<표 2-1> 자치경찰제도의 개념 비교.....	6
<표 3-1> 프랑스의 지방행정체계와 경찰조직.....	15
<표 3-2> 일본경찰의 업무기능별 자원분담구조.....	27
<표 3-3> 미국 자치경찰의 종류.....	29
<표 3-4> 영국, 미국, 일본의 자치경찰제 운영의 특징.....	31
<표 4-1> 참여정부, 이명박 정부 자치경찰법안 비교.....	46
<표 4-2> 이명박정부안과 시·도지사공동안의 비교.....	47
<표 4-3> 이철우의원발의 자치경찰법(안) 주요내용.....	48
<표 4-4> 제주자치경찰단 정·현원 운용현황(2013년).....	53
<표 4-5> 제주자치경찰 운영예산(2013년).....	54
<표 5-1> 광역자치단체 도입시 장·단점 비교.....	62
<표 5-2> 기초자치단체 도입시 장·단점 비교.....	64
<표 5-3> 자치경찰 실시단위에 대한 견해.....	65
<표 5-4> 각국의 자치경찰 도입단위.....	66
<표 5-5> 자치경찰 정원 산정 모형.....	77
<표 5-6> 지방교부금, 국고보조금의 비교.....	80
<표 5-7> 연도별 국가, 지방예산 비교.....	81
<표 5-8> 연도별 지방세입예산 현황.....	81
<표 5-9> 연도별 재정자립도 추이.....	82
<표 5-10> 우리나라 지방자치단체별 재정자립도 현황.....	83
<표 5-11> 인건비 미해결 단체 현황.....	84

<표 5-12> 자체수입대 인건비 비율..... 85
 <표 5-13> 연도별 자체수입대 인건비 구성 추이..... 86
 <표 5-14> 자치경찰 재정교부금 운영방안별 비교..... 89

그 립 목 차

<그림 3-1> 프랑스 국가경찰체계..... 14
 <그림 3-2> 이탈리아의 자치경찰 체계도..... 18
 <그림 3-3> 스페인 국가경찰 체계..... 20
 <그림 3-4> 스페인 마드리드시 자치경찰조직도..... 22
 <그림 3-5> 일본의 국가경찰 조직체계도..... 24
 <그림 3-6> 일본의 자치경찰 조직도..... 25
 <그림 4-1> 이명박 정부의 자치경찰제 모형..... 45
 <그림 4-2> 제주자치경찰 출범과정..... 50
 <그림 4-3> 제주자치경찰조직도(2006)..... 52
 <그림 4-4> 제주자치경찰조직도(2013)..... 52
 <그림 5-1> 자치경찰의 인력산정과 , 기구편성시 고려요인..... 78

ABSTRACT

A Study on the Introduction of Autonomous Police System and the Model in Korea

An jae kyung

Adviser. prof. Oh soo yol

Department of Political Science and International Relations
Graduate School Chosun University

Korea has sustained centralized national police system for the last 70 years. This national police system contributed to not only enhancing effectiveness and responsibility in the state of division of South and North Korea, but also maintaining unprecedented stable national security in the world. However, there has been criticism that limited participation of citizens in public safety administration and uniformed service of national police decreased trust and efficiency. In addition, as local autonomy system has been taking root, introducing autonomous police system has become inevitable. Under the Roh Moo-hyun administration, the introduction of autonomous police system has been discussed and law of autonomous police system was proposed to the national assembly. However, there has been no progress until now. Autonomous police system was launched only in Jeju special self-governing province in 2007. Current administration is promoting the introduction of autonomous police system as one of the key policy goals. At this point, this study aims at exploring an autonomous police system model which is adequate for domestic circumstances in Korea. To fulfill this purpose, theories of autonomous police system and the cases of other countries will be discussed. The concept of autonomous police system is defined differently according to on what perspectives we emphasize between local autonomy and function.

The premise of the introduction of autonomous police system is to realize basic principles of local autonomy. Therefore, this study defined the concept of autonomous police system as the institution of enforcing authority and responsibility by local autonomy. This study selected the relevant cases from the

countries having Continental law or Anglo-American law system. Specifically, this study examined the cases of autonomous police system in France, Spain, Italy, Germany, U.S.A., U.K. and Japan. These countries have developed autonomous police system under the different historical, political, and cultural backgrounds, however, their experiences are expected to give institutional implications to us in terms of the same historical background of national police system.

Next, this study examined the autonomous police system of Korea. Even though there has been much discussion, however, the introduction of autonomous police system has failed. Therefore, examining the process of its development will help to minimize mistakes in the course of implementing autonomous police system in the future. Autonomous police system has been mainly discussed by scholars and the opposition party since the Kim Dae-Jung administration. Under the Roh Moo-hyun administration, the government played a leading role in introducing autonomous police system, and the Law of autonomous police system was proposed to the national assembly. However, it failed to be passed. Alternatively, autonomous police system was launched in Jeju special self-governing province in March 2007, however, its form was different from the proposed Law of autonomous police system. The performance of autonomous police system of Jeju special self-governing province should be evaluated in detail. This study also discuss proper level of its implementation in the Korean context. I proposed that it should be introduced at the self-governing city level as an optional form. Under the National police system, one of the most important issues in operating autonomous police system is stipulating the appropriate assignment of it. Because it is difficult to clearly divide roles between national police and autonomous police, especially with regard to its joint tasks. Failure to this may result in not only a decrease of efficiency but also unnecessary overlapping of tasks. To avoid these problems, agreements on joint tasks and the rules defining the duties of the agencies are needed. These will also enhance the responsibility of the agencies for the tasks that are delegated.

The problem of the status of autonomous police officers should be focused on keeping a balance with those of national police officers. In addition, it needs to be considered to facilitate coordinating relationships with other departments of self-governing cities. To this end, the status of autonomous police officers needs to be in special occupational category and its ranking needs to be 8-levels system.

The ranking of the chief of the department need to be in line with that of other departments and automated promotion system also needs to be applied. Additionally, the rotation of senior officials with other departments in the self-governing cities needs to be considered.

Designating the prescribed number of autonomous police is very important issue which can affect whether its system succeeds or not. The criteria to determine its size should be follow a demand for the police request. If the size exceeds the scope of the city finance, it may cause inefficiency and conflicts with national police. Therefore, in the early stage of the introduction, central government needs to support the personnel expenses.

The problem of the finance of autonomous police system is one of the core issues for the success of the system. Self-governing cities should have responsibilities for the operation and management of the system. However, the level of fiscal viability of self-governing cities; on average, 51%, is very low. In these circumstances, the introduction of autonomous police system can have negative effects on the fiscal soundness of the cities by increasing a tax. Therefore, support from the central government is needed. In addition, some of the national tax should be converted into local tax and the government needs to find a new source of tax revenue.

Introducing autonomous police system means reaching completion of local autonomy. However, this study proposed a stepwise introduction with national consensus will be more appropriate under the current circumstances, because possible conflicts between organizations and a potential controversy between parties are expected. This study also discussed important factors which can lead to successful autonomous police system.

제1장 서론

제1절 연구의 목적

우리나라 경찰은 1945년 미군정청 내 경무국으로 창설되어 1991년 경찰청으로 발족되어 내년이면 창설 70주년을 맞게 된다. 우리 경찰역사에서 근간은 국가경찰이었다. 1991년 지방의회가 구성되고 1995년 지방자치단체장이 주민에 의해 선출되어 본격적인 지방자치의 시대가 열렸지만 현재까지 경찰은 국가경찰을 유지해오고 있다. 우리나라의 국가경찰은 강력한 중앙집권적 조직을 가지고 임기제 경찰청장을 정점으로 일원화된 지휘·명령체계를 구축하고 있다. 이러한 국가경찰체제는 한국이 처해있는 국가안보상황과 갈수록 광역화·기동화 되어가는 각종 범죄에 효율적으로 대처해왔으며 안정된 치안상황을 유지하는데도 크게 기여하였다는 평가를 받고 있다.

그럼에도 불구하고 학계와 정치권에서는 국민의 정부이후 참여정부, 이명박 정부 그리고 현 정부에 이르기 까지 자치경찰에 대한 논의를 꾸준히 진행해오고 있다.

이렇게 자치경찰에 대한 논의를 진행하여 온 것은 지방자치의 완성을 위해서는 지방분권화와 지방의 자율성 신장을 치안행정에도 도입하여 지역실정에 맞는 치안행정이 실시되어야 한다는 주민들의 욕구가 향상되어 가기 때문이다.

중앙집권적 구조를 가진 국가경찰은 주민들이 바라는 치안행정보다는 중앙의 필요성에 의한 일률적인 치안행정을 전개할 수밖에 없고 따라서 사실상 치안에 대한 국민의 신뢰도는 국가경찰의 여러 가지 시책 등을 통한 노력에도 불구하고 늘 제자리 걸음을 면치 못하고 있다.

지역실정에 적합하고 주민의 실질적인 참여를 통한 치안행정을 전개하는 것은 자치경찰을 시행하는 많은 선진 외국에서 보듯이 궁극적으로 경찰의 신뢰를 높이는 데 기여하게 된다.

따라서 자치경찰제의 도입에 대한 필요성에 대하여는 대부분 공감하지만 자치경찰을 어떻게 구성하고 운영할 것인가에 대하여는 학자에 따라 차이가 있고 매 정부마다 많은 논의를 거쳐 시행단계에 까지 이르렀으나 국민적 공감대를 형성하지는

못하였다.

다만 2006년 7월에 제주특별자치도에 시범적으로 매우 제한적인 사무와 권한을 가진 자치경찰을 창설해서 현재까지 운영하고 있다.

그리고 현 정부는 140개 과제 중 “지방분권 강화 및 시민사회 지역공동체 활성화”를 위한 이행과제의 세부내용으로 자치경찰제 도입을 명시하고 대통령 직속의 지방자치발전위원회에서 자치경찰제 도입방안에 관하여 논의하고 있다.

또한 이와는 별도로 국회에서도 이철우의원 등의 법률안이 발의되어 계류 중에 있다.

자치경찰의 도입은 “국민안전망의 패러다임”을 재설정하는 중요한 과제이다. 그래서 자치경찰제의 도입이 성숙한 지방자치의 발전을 위하여 불가피하더라도 자치경찰제가 반드시 긍정적인 면만 있는 것은 아니므로 충분한 검토가 이루어져야 한다.

무엇보다 자치경찰의 도입을 통해 국가 전체적인 치안력이 향상되어 국민안전이 더욱 강화되는 방향으로 추진되어야 한다.

그러기 위해서는 자치경찰제의 기본 설계를 분권화, 민주화, 중립화 등 자치경찰의 이념에 부합하도록 하여야 한다. 또한 남북대치 등 우리나라의 특수한 치안현실과 갈수록 첨단화·광역화 되어가고 있는 범죄 양상을 종합적으로 고려하여야 한다.

또한 자치경찰이 정착된 선진외국의 사례를 참고로 하되 정치적, 역사적, 지리적 배경이 상이함을 간과해서는 안되며 자치단체의 재정여건에 따라 치안서비스의 질이 차이가 나거나 자치단체 간 또는 국가경찰관과 자치경찰관의 복지나 지원 등에 차별이 있어서는 안된다는 점도 고려해야 할 것이다.

따라서 본 연구에서는 우리나라에 자치경찰제를 도입하기 위하여 고려해야 할 사항에 대하여 검토하고 우리나라 실정에 적합한 자치경찰제의 모형을 강구해 보고자 하는데 그 목적이 있다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

자치경찰제도의 도입방안을 제시하고자 하는 본 연구의 목적을 달성하기 위하여 주제는 자치경찰의 문제로 한정하였다. 자치경찰은 지방자치와 지방분권을 바탕으로 두는 경찰제도이기 때문에 국가경찰의 문제와 지방자치의 본질적인 문제 중에서 자치경찰과 관련된 주제로 한정하여 연구범위를 정하였다. 이것은 한국경찰이 오랫동안 국가경찰의 전통과 역사를 지니고 있으므로 자칫 자치경찰의 연구가 국가경찰의 관점에서 다루지는 한계를 극복하고 오직 자치경찰의 관점에서 문제를 접근하려는 노력의 일환이다.

한국의 경찰제도는 창설 이래 지금까지 국가경찰이 중심이 되어 왔고 자치경찰제에 대한 논의는 경찰의 정치적 중립성과 관련하여 간혹 있었지만 사실상 국민의 정부에서부터 이루어져왔기 때문에 시간적으로는 국민의 정부 이후 자치경찰제 논의를 분석하였다. 공간적으로는 현재 제주특별자치도에서 자치경찰제도를 7여년 시행하고 있기 때문에 한국의 자치경찰에 대한 평가를 위해서 제주자치경찰제도를 주된 분석 대상으로 하였으며 외국의 사례는 대륙법계국가와 영·미법계국가 중 자치경찰제를 시행하는 대표적인 국가들을 선정하여 분석하였다.

또한 내용적으로는 자치경찰에 관한 여러 가지 사항들 중 특히 갈등이 내재화되어 있는 도입단위, 사무배분, 인사와 정원 산정, 그리고 재정마련방안 등에 국한하여 연구하였다.

2. 연구의 방법

본 연구는 국내에 소개된 문헌과 자치경찰에 대한 기관들의 보고서에 대한 분석과 연구를 실시하여 우리나라 실정에 맞는 자치경찰제 안을 제시하였다.

이 연구의 수행을 위하여 국내의 각종 서적과 석사 및 박사논문을 활용하였고 경찰 등 관계기관에서 발행된 보고서, 언론보도 그리고 인터넷자료 등도 활용하였다.

그리고 연구자의 20여년에 걸친 경찰경험과 자치경찰 연구자 및 실무자들을 인터뷰 하였다.

문헌에 의한 연구는 경찰제도와 발전과정 그리고 외국경찰제도의 유형과 장·단점 등을 비교론적으로 도출하여 분석하였고 자치경찰에 대한 경찰청 등 관련기관의 보고서 등은 자치경찰에 대한 실증적 내용을 담은 것으로 현실적 대안을 도출하는데 참고하였다. 이러한 문헌 등에 의한 연구결과를 기초로 도출된 내용을 우리의 안보 상황과 국가와 자치단체의 재정적 여건을 감안하여 자치경찰을 도입하는데 있어서 보다 민주적이고 효율적인 조직구성을 기하고 무엇보다 효과적으로 광역화, 기동화하는 범죄로부터 국민의 안전을 보호하는 방안을 제시하고자 하였다.

이상과 같은 연구방법에 따라 본 논문의 내용은 다음과 같이 구성하였다.

먼저 연구의 필요성과 목적을 설정하고 연구의 범위와 방법 등을 기술한 후 자치경찰의 개념을 정립하고 자치경찰제의 장·단점을 고찰한 다음 자치경찰의 유형을 검토하였다. 이것은 자치경찰 도입 시 국가경찰과 자치경찰의 관계를 설정하는데 중요한 시사점을 주게 될 것이다. 그리고 역사적, 문화적, 정치적 토양이 다르면서 우리나라 보다 일찍 자치경찰의 경험을 가진 선진외국의 자치경찰제를 살펴서 우리나라 자치경찰제 시행에 창의적으로 적용하도록 검토하였다.

다음으로 그동안의 자치경찰 추진사례와 제주특별자치도의 자치경찰 운영 성과를 살펴보고 문제점이 무엇인지 분석함으로써 향후 자치경찰제 도입을 원활하게 추진할 수 있는 방안을 모색하였다. 이러한 분석을 바탕으로 우리나라 실정에 적합한 자치경찰의 도입단위를 어떻게 할 것인가 즉 광역단위로 도입할 것인지, 기초단위로 할 것인지를 검토하고 국가경찰과 자치경찰의 사무범위를 어떻게 배분하는 것이 바람직한지를 검토하였다. 이어서 자치경찰의 성패라 할 수 있는 자치경찰관의 인사와 자치경찰의 적절한 정원책정에 대하여 검토한 다음 자치경찰의 재정에 대하여 검토하였다.

제2장 자치경찰제의 개념과 유형

제1절 자치경찰제의 개념

1. 자치경찰제의 정의

지방자치는 문자 그대로 지방의 일을 스스로 다스린다는 것을 의미한다. 따라서 각 지역의 주민이 일상생활에 관계 깊은 지역의 공동문제를 자신의 의사와 책임에 따라 처리하는 지방정치와 행정의 처리방식을 말한다.¹⁾

이러한 지방자치는 우선 정치권력의 분립을 도모하고 정치과정을 다원화한다.²⁾ 중앙정부에 권력을 집중시키는 경우에 권력의 과잉집중으로 인한 부패를 야기할 수 있으므로 자치단체에 다원적으로 분립한다는 것이다. 이런 의미에서 지방자치는 국민사회의 정치적 통합에 유효한 안전장치가 될 수 있다. 지방자치의 충실한 발전이 민주주의 국가를 확립하는데 불가결한 요건이라는 것은 주지의 사실이다. 자치단체가 다원적으로 존재하고 그 자치단체의 정치가 민주정치의 원리에 따라서 운영될 때 국민은 비로소 정치참여의 기회를 가질 수 있다. 이것을 흔히 지방자치가 민주주의의 학교³⁾라는 것으로 표현되기도 한다. 또 지역에 적합한 행정서비스의 공급을 보장하는 것이다. 국가가 제공하는 행정서비스는 전국 각지에 기계적으로 적용되며 따라서 평균적이고 표준적이며 획일적이고 경직적이다. 반면 자치체가 지방의 사정과 필요에 따라 행정서비스를 공급하면 지역의 개성에 맞는 서비스를 제공할 수 있다.⁴⁾

자치경찰제도는 지방자치와 경찰행정과의 접목이라고 할 수 있다. 그 지역의 주민이 대표자를 통해서 그 지역 사무 중의 하나인 자치경찰업무를 그 지역의 부담으로 처리하는 것이기 때문이다.

1) 久世公堯, 『地方自治制度』, 東京: 學陽書房, 1995, p. 1.

2) 西尾勝 外, 『自治行政要論』, 東京: 第一法規, 1995, pp. 26-28.

3) 조창현, 『지방자치론(3정판)』, 서울: 박영사, 1996, p. 10.

4) 西尾勝 外, 앞의책, pp. 27-28.

이러한 자치경찰제의 개념은 논자에 따라 다양하게 정의되고 있다. <표 2-1>에서 보는 바와 같이 지방자치의 관점에서 자치경찰에 대해 정의하기도 하고, 경찰기능을 중심으로 자치경찰을 정의하기도 한다.

<표 2-1> 자치경찰제도의 개념비교

구분	저자	개념
자치단체 중심접근	안영훈 (2007)	주민의 직접·비밀선거에 의해 선출된 지방정부 의회 또는 지방정부의 장 책임하에 자율적인 자치경찰 조직·인사·재정수단을 갖고 관할구역내에서 주민을 위한 공공서비스를 제공하는 활동
	박진현 (2000)	치안행정업적에 단체장이 책임지며 선거때 주민의 필요에 따라 지역실정에 맞게 치안행정을 펼칠 수 있는 지방자치 이념의 진정한 구현을 위한 제도
	한건우 (1999)	일정한 지역내의 경찰작용이 지방자치단체의 권한과 책임에 의하여 이루어지는 경찰
경찰기능 중심접근	이황우 (2001)	지방분권의 정치사상에 따라 경찰이 지방자치단체의 권한과 책임하에 지역주민의 의사에 기하여 치안업무를 자주적으로 수행하는 제도
	최종술 (2003)	중앙정부로부터 부당한 간섭과 통제를 방지하여 자주성을 확보하고 자치단체장으로부터의 정치적 이용가능성을 배제하여 중립성을 확보하기 위하여 자치단체장으로부터 분리된 독립기관
	최기문 (2000)	경찰행정을 지방분권화하여 지방자치단체가 그 유지의 권한과 책임을 지고 주민의 참여와 통제를 받는 풀뿌리 민주주의인 지방자치단체를 정착시키는 한편, 경찰의 정치적 중립을 보장하는 제도

출처 : 한국지방행정연구원, “제주자치경찰제도의 정책평가와 개선과제”, 2011. p. 9.

전자의 경우는 자치경찰제를 “자치단체가 자신의 능력과 조직 및 인력으로 자치단체에 속한 자치경찰사무를 처리하는 제도”⁵⁾라고 정의한다. 후자의 경우는 “자치경찰은 지방분권의 정치사상에 따라 경찰이 지방자치단체의 권한과 책임 하에 지역주민의 의사에 기하여 치안업무를 자주적으로 수행하는 제도”⁶⁾라고 정의하고 있다.

어떤 관점에서든 자치경찰제도는 지방자치와 지방분권의 토대 위에서 소정의 경찰업무를 처리하고 수행하는 제도이다.

자치경찰의 정의에 대한 차이는 자치경찰에 대한 핵심쟁점에 대한 접근에서도

5) 양영철, 『자치경찰론』, 서울: 대영문화사, 2008, p. 37.

6) 이황우, 『경찰행정학(제2판)』, 서울: 법문사, 2001, p. 56.

다르게 나타난다. 지방자치 관점에서 자치경찰을 보는 경우는 자치경찰의 조직 구성과 사무배분, 인사문제를 자치경찰의 권한과 책임으로서 접근하고 있고, 기능적인 관점에서 자치경찰을 보는 경우는 자치경찰제도는 국가와 지방간의 기능 배분이며 경찰의 지방적 기능을 지방자치단체가 감독과 책임을 담당하는 것이기 때문에 조직구성, 인사, 사무배분은 국가경찰의 연장선상에서 파악해야 한다는 것으로서 접근하고 있다⁷⁾.

이처럼 다양한 자치경찰제에 대한 정의 중 본 연구에서는 그 준거를 행사하는 권한과 책임의 소재에 두고 국가경찰과 자치경찰로 구분하였다. 이렇게 볼 때 경찰 조직의 구성·운영·관리에 관한 권한과 책임·의무가 국가에 귀속하는 경우는 국가경찰 그리고 지방자치단체에 귀속하는 경우는 자치경찰로 볼 수 있다. 즉 경찰권이 국가의 중앙정부에 귀속되어 있고 국가가 경찰의 주체가 될 경우 국가경찰제도라 할 수 있으며, 지방자치경찰제도는 지방자치단체에 자치권을 인정하여 경찰의 설치·운영의 책임을 자치단체에 위임하는 제도로서 경찰의 주체는 국가가 아닌 지방자치단체가 된다.

우리 경찰제도는 일반적으로 국가경찰제도로 분류되고 있다. 그러나 경찰작용의 기능적인 측면에서 보면 자치경찰의 측면이 없는 것도 아니다. 현재 지방경찰청은 시·도지사 소속으로 그 산하에 각 기초자치단체별로 관할구역을 정해 경찰서를 두고 있으며 경찰발전위원회, 각종 위원회 등을 통해 지역주민의 의사를 수렴하는 장치를 마련하여 그 지역의 주민을 보호하는 활동을 하고 있다. 그러나 지방경찰청은 법적으로는 시·도지사 소속으로 되어있지만 경찰공무원은 모두가 국가공무원으로서 자치단체의 책임으로 구성되는 것은 아니며 사실상 경찰청장을 정점으로 지휘·명령에 따르게 되어있고 경찰발전위원회 등 주민참여기구는 형식적으로 운영되는 사례가 많아 주민이 실질적으로 지역치안에 참여하거나 통제권을 가진다고 할 수 없다. 따라서 우리나라 경찰제도는 자치경찰제와는 구별된다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 자치경찰제의 정의를 명확히 하는 것은 어려운 일이지만 자치경찰제를 도입하는데 있어서는 조직구성, 사무배분, 인사 등 주요 쟁점에 있어서 무엇보다 자치경찰제의 기본이념을 구현하는 방향으로 접근해야 한다고 본다.

7) 양영철, 앞의책, pp. 32-33.

2. 자치경찰제의 이념

자치경찰제의 이념에 대하여는 대체적으로 경찰권의 지방이양을 방점으로 하는 중앙과 지방 간 분권화, 지역주민의 의사를 치안행정에 반영할 수 있어야 한다는 민주화, 정치 등으로부터 독립할 수 있어야 한다는 중립화 등을 자치경찰제의 이념으로 보고 있다.⁸⁾ 일부 논자는 여기에 자치성을 포함하거나⁹⁾ 효율성이나 합법성을 포함하기도 한다.¹⁰⁾

먼저 분권화는 국가에 집중되어 있는 경찰권을 지방으로 이양하여 지역치안을 지역경찰 스스로의 책임 하에 자율적으로 수행하도록 하는 것으로서 이를 통해 경찰운영체제의 효율성을 높이고 지역주민 위주의 봉사행정을 구현할 수 있다.¹¹⁾ 중앙집권적인 경찰체제하에서는 지역주민과는 관계없는 전국단위의 일률적인 경찰작용이 이루어질 수 밖에 없기 때문에 지역사회 주민들은 경찰의 역할에 대한 의문을 가질 수 밖에 없으며 그만큼 신뢰도 낮아질 수 밖에 없다.

따라서 분권화를 통한 경찰권의 지방 이양을 통해 지역 실정에 맞고 지역주민이 요구하는 경찰행정을 수행할 수 있다는 것이다.

경찰 민주화는 경찰 행정에 주민을 참여하게 하여 주민의사가 적극 반영된 치안행정과 함께 주민에 의한 통제를 하게 하는데 있다.¹²⁾ 중앙집권적 체제하에서 경찰행정은 지역주민이 지역사회의 치안문제에 자신들의 의사를 제대로 반영하는 데는 한계가 있을 수 밖에 없다.

자치경찰제는 자치경찰이 지역치안에 대한 의사결정을 할 수 있기 때문에 주민의 참여가 용이하고 이로써 지역주민 위주의 지역주민에 의한 경찰행정이 행해질 수

8) 권운택, “지방자치경찰제도의 도입에 관한 연구”, 단국대학교 정책대학원 석사학위논문, 2003, p. 7.

9) 이황우교수는 “국가경찰제도의 이념을 합법성, 능률성, 집권성, 책임성으로 보고 자치경찰제의 경우는 민주성, 분권성, 중립성, 자치성으로 설명”하고 있다. 이황우, 『경찰행정학』, 서울: 법문사, 1998, p. 56.

10) 김상윤, “제주특별자치도 자치경찰제도의 개선방안에 관한 연구”, 한세대학교 대학원 석사학위논문, 2006, p. 8.

11) 문성호, “정부의 자치경찰 방안의 문제점과 대안”, 서울: 인권실천시민연대·한국자치경찰연구소, 『올바른 자치경찰제 도입과 시행을 위한 토론회』, 2004, p. 21.

12) 조규향, “자치경찰제도 운영방안에 관한 연구”, 조선대학교 대학원 석사학위논문, 2009, p. 9.

있으며 지역주민에 의한 치안행정의 통제도 가능하게 된다.

중립화는 경찰의 정치적 중립성(non-partisanship)을 의미한다.¹³⁾ 국가경찰체제 하에서는 인사와 예산문제로 상대적으로 중앙정치권의 영향을 더 받을 수 밖에 없다. 그러나 지역사회를 기반으로 하는 자치경찰제하에서는 주민의 참여가 용이하기 때문에 정치적 중립성의 확보가 가능함으로써 주민의 입장에서 치안행정을 구현할 수 있게 된다. 물론 이러한 전제는 경찰활동과 그 운영에 대해 지역주민들이 참여하고 통제할 수 있는 시스템이 구축되어 있어야 한다.

3. 자치경찰제의 장·단점

경찰권의 권한과 책임의 소재에 따라 국가경찰제와 자치경찰제를 구분하여 보았다. 어떤 나라가 국가경찰제를 채택하느냐 자치경찰제를 채택하느냐는 그 나라의 역사적 전통이나 정치적 이념, 치안상황에 따라 배경을 달리하여 발전하여왔지만 최근에는 국가경찰체제를 채택하여 왔던 대륙법계 국가들도 자치경찰제를 도입하여 운영하고 있는 추세이다.

따라서 우리가 자치경찰을 도입하는데 있어서 각제도의 장·단점을 분석하는 것이 우리 실정에 맞는 자치경찰제를 정착시키는데 매우 중요하다.

가. 자치경찰제도의 장점

첫째로 치안행정을 지역실정과 주민들의 필요에 따라 적절히 행사할 수 있다.¹⁴⁾ 자치경찰관은 오래도록 지역에 근무하기 때문에 누구보다 지역실정에 정통하다. 그리고 주민들의 요구에 대한 파악이 용이하고 주민들이 치안행정에 참여하기도 쉽다. 따라서 지역실정에 적합하고 주민들의 요구에 따른 치안행정을 펼칠 수 있다.

반면에 국가경찰은 국가적 필요에 의한 치안행정을 수행하게 됨으로써 지역에 대한 고려가 미흡하고 중앙집권적 체제하에서 지휘·명령과 시책이 일률적일 수 밖에 없다. 그리고 인사이드가 잦아 경찰관들이 지역실정에 익숙하지 못하다는

13) 김영택, “자치경찰제도의 도입방안에 관한 연구”, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문, 2003, p. 38.

14) 이황우, 앞의책, p. 56.

비판을 받고 있으며 특히 간부들의 인사იდ동은 너무 빈번하게 이루어지고 있다는 것은 문제로 지적되고 있는 실정이다. 또한 지역치안협의회, 경찰발전위원회, 생활안전협의회, 각종협력단체 활동 등 지역치안행정에 참여하는 경로가 없지 않지만 피상적으로 운영되고 있고 실제 치안행정은 중앙의 지시에 따라 이루어지고 있다는 것은 주지의 사실이다.¹⁵⁾

두 번째로 자치경찰관의 책임성과 대응성 확보에 용이하다. 자치경찰은 지역 주민들로부터 선출된 자치단체장에 의해서 임명되고 지휘·명령을 따라 치안행정이 수행될 것이므로 지역주민들에 의한 통제가 용이하다. 그리고 대개 지역주민 중에서 충원될 수 있어서 치안유지의 책임감이 강할 뿐 아니라 지역의 민원에 적극적으로 대응한다. 지역주민도 경찰에 대해 우호적이며 협력을 아끼지 않게 된다.¹⁶⁾ 우리나라의 경우 경찰공무원의 인사를 중앙에서 행사하기 때문에 지역주민의 요구보다는 인사권을 가진 중앙의 눈치를 볼 수밖에 없고 따라서 주민에 의한 적절한 통제를 할 수 없기 때문에 책임성이나 대응성 확보가 용이하지 않다.

세 번째로는 개혁이 용이하다. 자치경찰은 규모가 작고 독자적인 의사결정 권한을 가지므로 필요한 경우 개혁이 용이하다.¹⁷⁾ 국가경찰의 경우 중앙과 도시, 농촌 등 다양한 여건에서 경찰활동을 수행하고 조직이 기능별, 지역별로 다양하게 분화되어있으며 계층적 구조를 형성해 사실상 개혁을 단행하기에는 많은 저항을 초래하게 된다.

나. 자치경찰제도의 단점

자치경찰제의 단점으로는 무엇보다 광역화·기동화 되어가는 범죄와 비상시에 효율적으로 대응하기가 곤란하다는 것이다. 현대에 있어서 범죄는 점차 광역화·기동화 되어가고 있는 추세이다. 지역단위 관할체제로는 이러한 범죄에 대응하기가 매우 어려운 실정이다. 국가경찰체제에서도 지방경찰 간 공조가 잘되지 않는다는 지적이 많은 현실에서 자치경찰체제로서는 공조를 기대하기 더욱 어려운 실정이

15) 최응렬, 김우준, 안영규, “경찰협력단체의 운영실태 및 개선방안에 관한 연구”, 서울: 한국경찰연구학회, 『한국경찰연구(제10권제1호)』, 2011, p. 138.

16) 신현기, 『자치경찰론(개정4판)』, 인천: 진영사, 2010, p. 28.

17) 이황우, 앞의책, p. 56.

될 것이다. 상대적으로 국가경찰체제에서는 이러한 범죄대응에 용이할 뿐 아니라 우리나라와 같이 남북이 대치하고 있는 상황에서 국가경찰은 비상시에 빠르게 대응할 수 있다. 즉 비상 시에 각 경찰단위 간 공조가 용이하고 중앙의 명령으로 모든 경찰 조직이 일사분란하게 움직일 수 있어 즉각적인 대응을 할 수 있다.¹⁸⁾

두 번째로 장기근무로 인한 부패와 지방정치인의 간섭으로 인사 문란이 우려된다.¹⁹⁾ 자치경찰의 경우 한 지역에서 장기적으로 근무하기 때문에 유착으로 인한 부패 등도 특히 우려된다. 국가경찰제하에서 한 지역에서 장기근속하는 경찰관들을 순환 배치하고 있는 것은 한 지역에서 오랫동안 근무하게 됨으로써 우려되는 부패에 기인한 것이다. 또한 혈연, 학연 등이 얽혀있는 지역의 특성상 유력인사들에 의한 인사 청탁 등은 충분히 예견할 수 있는 것으로서 결과적으로 직원들에 대한 통제권 상실로 이어질 수 있다.

세 번째로 경찰관들에 대한 승진이나 복지의 차이로 인한 사기의 저하가 우려된다.²⁰⁾ 자치경찰의 규모와 재정여건은 자치단체에 따라 많은 차이를 가지고 있다. 따라서 직원들의 승진 기회나 복지 등이 차별화됨으로써 사기가 저하될 수 있다.

제2절 자치경찰제의 유형

경찰제도의 유형을 보면 먼저 경찰권의 구성과 책임이 어디에 있느냐에 따라 국가경찰제도와 자치경찰제도로 분류할 수 있다. 대체적으로 대륙법계국가에서는 국가경찰체제를 근간으로 하여왔고 영미법계국가에서는 자치경찰제도를 채택하여 왔으나 현재는 국가경찰제나 자치경찰제만으로 경찰권을 행사하고 있는 것이 아니고 어느 정도 혼용하고 있다는 것이 일반적 견해이다.²¹⁾ 정도의 차이는 있지만 국가경찰제를 근간으로 하여 자치경찰제를 운영하거나, 자치경찰제를 근간으로 하고 국가경찰제를 도입하여 운영하기도 하며 또는 양자를 완전히 대등한 관계로 하여 운영하는 경우도 있다.

18) 김형중, 『경찰학개론』, 서울: 청목출판사, 2010, p. 37.

19) 이황우, 앞의책, p. 57.

20) 위의책, p. 57.

21) 김형중, 앞의책, p. 38.

따라서 현대에 있어서 자치경찰제의 유형을 분류하는데 있어서는 대체적으로 국가경찰과의 관계를 기준으로 분류하고 있다. 이러한 기준으로 분류해보면 다음과 같은 세가지 형태가 나타남을 볼 수 있다. 첫째로는 국가경찰로부터 완전히 독립적으로 운영되는 경우, 둘째로 국가경찰에 종속되어 운영되는 경우, 셋째로 국가경찰과 자치경찰을 혼합하여 운영하는 경우 등이다.²²⁾

1. 독립형

미국과 같이 자치경찰제를 운영하되 국가경찰과는 완전히 독립해서 운영하는 경우로서 독립형 또는 이원론으로 분류하고 있다. 우리의 경우는 참여정부의 자치경찰법안의 내용이 여기에 해당한다고 할 수 있으며 이러한 형태에서는 국가경찰은 국가의 소속으로 국가경찰의 사무를 행하고, 자치경찰은 자치단체 소속으로 자치경찰사무만을 수행한다.²³⁾

2. 종속형

자치경찰이 국가경찰에 완전히 종속되어 운영되는 경우로서 종속형 또는 일원론이라고도 한다. 국가경찰의 조직 내에 자치경찰을 두고 모든 경찰권을 사실상 국가가 행사하는 것으로서 경찰에 관한 권한을 국가가 독점하는 체제다. 이러한 체제하에서는 자치단체 내에 자치경찰이 존재하지만 독자적으로 업무를 수행하지 않으며 중앙의 지시와 통제를 받아서 행해지는 체제로서 자치적 요소는 없다고 볼 수 있다.²⁴⁾ 일본의 경우가 대표적이지만, 일본의 경우를 종속형보다는 절충형 체제라고 분류하는 경우도 있다.²⁵⁾

22) 양영철, 앞의책, p. 45.

23) 위의책, p. 51.

24) 신현기, 앞의책, p. 22.

25) 이항우, “지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구”, 한국공안행정학회, 『한국공안행정학회보(제4권)』, 1995, p. 20.

3. 절충형

절충형은 국가경찰과 자치경찰이 병존하면서 원칙으로 대등한 관계를 형성하면서 국가적 위임사무에 대하여는 자치경찰이 수행하고 국가경찰이 감독과 통제를 하는 체제로서 영국을 대표적인 국가로 분류하고 있으며 스페인과 이탈리아도 이 유형에 속하는 것으로 보고 있다.²⁶⁾

우리나라의 경우는 아직 본격적으로 자치경찰을 실시하지 않고 국가경찰체제를 유지하고 있어서 이상에서 고찰한 자치경찰제의 어느 유형에 속한다고 할 수 없지만 전술한 바와 같이 참여정부 자치경찰법안은 독립형 또는 이원론에 가까운 유형을 추구했다고 볼 수 있다.²⁷⁾

앞으로 자치경찰제를 도입하고자하는 우리의 경우 어떤 유형을 추구하느냐 하는 것은 자치경찰의 조직구성과 자치경찰관의 인사, 사무배분과 사무추진방식 그리고 재정적 문제해결 등의 방향을 결정하는데 매우 중요한 의미를 가진다.

우리나라의 경우 국가경찰이 오랫동안 국가사무와 지방사무를 구별없이 국가사무로 취급해왔고 대부분의 경찰업무가 연계성을 가지고 있어서 이 중에서 지방사무를 구분하기란 쉽지 않다.²⁸⁾ 그러나 국가사무에 대한 경찰업무의 통일성과 함께 주민자치의 취지와 지역실정에 적합한 치안행정의 조화를 위해서는 어떤 유형이 적합한 것인지에 대하여 검토하고 창의적으로 적용하는 것이 필요하다.

26) 양영철, 앞의책, p. 47.

27) 위의책, p. 49.

28) 최종만, “자치경찰제 추진경과 및 과제”, 행정자치부, 『자치경찰추진평가 토론회』, 2007, p. 18.

제3장 외국의 자치경찰제도

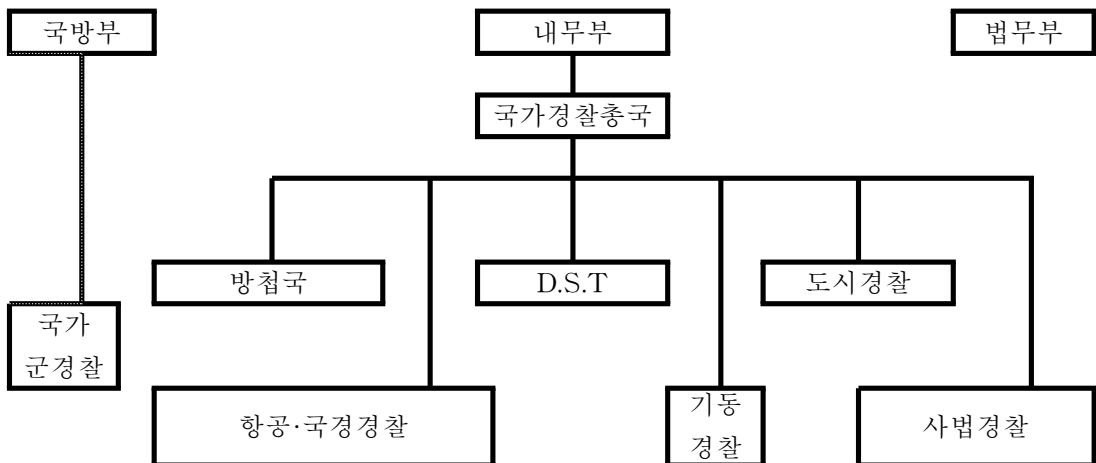
오늘날 세계 각국의 경찰제도는 각 나라의 역사적 배경이나 치안 여건 및 정부 제도, 경찰의 발전 등에 따라 지속적으로 변천되어 다양한 형태로 운영되고 있다. 이하에서는 대륙법계국가로서 자치경찰제를 운영하는 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인의 자치경찰제 운영 실태와 영미법계 국가로서 자치경찰제를 운영하고 있는 미국, 영국, 일본 등의 자치경찰제를 살펴보고 한국의 실정에 어떻게 적용할 것인지를 검토하고자 한다.

제1절 대륙법계 국가의 자치경찰제도

1. 프랑스

프랑스는 국가경찰과 자치경찰을 완전히 분리하여 운영하고 있다. 국가경찰은 국립경찰과 군인경찰의 이원적 구조로 되어 있으며 프랑스 치안력의 근간을 구성하고 있다.

〈그림 3-1〉 프랑스 국가경찰체계



출처: 행정자치부, 『유럽의 자치경찰제도』, 행정자치부, 2006, p. 58.

국가일반경찰은 내무부장관의 지휘를 받으며 전국적으로 95개 도자치정부 관할 지역에 배치되어 경찰활동을 수행하며 국가군경찰은 국가 일반경찰이 없는 인구 2만명 이하의 소도시와 농촌지역을 담당하는데 이는 전 국토의 95%를 관할하는 것이며 평시에는 내무장관이 지휘하며 국가경찰총국 각 부서, 지방분국(파리경찰청), 경찰서 및 중앙군인경찰본부, 관·구사령부(9개), 군 경찰연대, 군경찰대대, 중대, 소대 등으로 편성되어 있다.²⁹⁾

〈표 3-1〉 프랑스의 지방행정체제와 경찰조직

지방 행정 구역	성 격	국립경찰	군인경찰	자치경찰
		인구2만이상 의시관할	인구2만미만 의시관할	인구2만 이하원칙
지역	- 광역자치단체 - 지사는 큰 도의 지사가 겸임 - 26개지역	지역수사국	군경찰연대	
도	- 중간자치단체, 임명직 도지사 - 국가행정사무 - 100개	-파리경찰청 -도공안국장	군경찰대대	
군	- 임명직군수 - 339개		군경찰중대	
깡똥 (can ton)	- 도의원선거구역 - 의회, 행정관청없음 - 3840개		군경찰반 (3640개)	
시 읍 면	- 기초자치단체 - 시장은 시의회에서 간선 - 파리는 도와 코뮌의 이중적 지위 - 36,763개	- 경찰서 (463개) -파출소,지서 (177개 일부 지역만설치)		- 시경찰 (3천개시 14,400명) -전원 감시원 (3,800명)

출처 : 신현기, 『자치경찰론 (제4판)』, 인천: 진영사, 2010, p. 95.

29) 행정자치부, 『유럽의 자치경찰제도』, 2006, pp. 63-67.

프랑스의 현재 자치경찰제도는 1977년 꼬뮌법에 규정되었고 이후 1982년 신지방 자치법 제정과 함께 시작된 지방분권 개혁 이후, 자치경찰의 법적 토대가 된 것은 1987년 7월 13일 법 제57조, 1995년 1월 21일 안전에 관한 법 제9조 등의 법률이며 1999년 자치경찰법이 발효되었다.³⁰⁾

지방자치단체의 시·읍·면장은 도지사의 행정통제하에서 자치경찰의 설치·운영이 가능하며 관내의 교통, 순찰 등 질서유지 및 위생에 관한 책임을 지고 있다.³¹⁾ 현재 약 3,000개의 기초자치정부들이 자치경찰을 설치하고 있다.³²⁾

자치경찰은 인구 1만 명 미만의 소도시와 농촌지역에 허용되고 있었으나 1996년부터 2만 명 미만의 시나 읍·면에서도 치안 상 필요에 따라 설립이 허용되었다.³³⁾

이상에서 프랑스의 자치경찰제도를 개관해 보았다. 프랑스의 경찰제도는 기본적으로 국가경찰체제를 유지하면서 기초자치단체에 자치경찰체제를 도입해 운영하고 있다. 자치경찰은 군중집회장소에서의 질서유지, 기초질서 확립, 통학로 안전확보, 주차 위반단속, 기초자치단체의 축제 관리와 환경보호 등 기본임무를 수행하고 도로법 위반에 대한 조서작성권과 형사소송법에 의거 한정된 범위에서 사법경찰관의 임무를 수행할 수 있으며 국가경찰과의 협약을 통해 자치경찰의 활동범위가 조정되기도 하는데 자치경찰이 5명 이상일 경우 시장과 국가대표인 임명도지사가 검사의 의견을 거쳐 조정협약을 체결한다.³⁴⁾

2. 이탈리아

이탈리아는 1986년 자치경찰법을 제정하여 현재의 자치경찰제도로 발전시켜왔다. 이탈리아는 국가경찰과 자치경찰의 이원적 경찰구조이다. 국가경찰은 내무부소속의 국가경찰, 국방부소속의 군인경찰, 재무부 소속의 재무경찰로 구성되어 있는데 중앙에는 내무부 소속의 경찰총국이 있고 지방에는 각 도의 도지사 소속하에 경찰본부 및 산하조직인 경찰서를 두고 있으며 경찰본부장이 경찰업무를 총괄하며 경찰서는

30) 위의책, p. 71.

31) 이상원, 김상균, 『경찰학개론(제6판)』, 서울: 대명출판사, 2008, p. 95.

32) 행정자치부, 앞의책, p. 74.

33) 김형중, 앞의책, p. 93.

34) 행정자치부, 앞의책, pp. 72-78.

시·읍·면에 설치되어있지만 경찰서가 설치되지 않은 시·읍·면에서는 그 장이 경찰 임무를 수행하고 있다.³⁵⁾

군인경찰은 국방부소속으로 되어있으며 80%가 지방조직에 소속하며 공공의 안전을 위한 업무수행을 위해서 치안에 관한 총체적인 권한을 행사하고, 법으로 부여받은 특별권한도 행사하는 등 사법경찰 및 행정경찰의 지위를 부여 받고 있고 농촌지역을 중심으로 활동하고 있다.³⁶⁾

재무경찰은 재무부 소속으로 편제되어 있고 군인경찰대의 일부에서 발전되었으며 경제·관세·마약사범 수사와 해안 및 국경통제 업무를 담당하고 있다.

국가일반경찰과 국가군경찰 간의 조정은 내무부장관이 하고 있으며 지방에서는 임명도지사가 치안책임관의 보좌를 받아 상호간 협력과 조정을 하고 있다.

자치경찰은 <그림 3-2>에서 보는 것과 같이 도 소속의 경찰과 기초자치단체 소속의 경찰이 있다. 주정부에는 별도의 경찰이 편성되어 있지 않으며 다만 치안담당 조직을 편성하여 운영하고 있으나 이탈리아 헌법 제117조의 근거에 의거 각 주는 자치경찰법을 제정·운영할 수 있도록 하고 있어서 라치오 주와 같은 경우는 경찰 관련 조직을 주정부에 설치하고 있다.³⁷⁾

자치경찰의 사무중 주 자치경찰은 주 법령의 집행 및 보호, 비상사태나 재해에 따른 구호업무, 기타지역 경찰업무를 수행하고 있으며, 도 자치경찰은 관할 내의 대기·동물·삼림·하천·호수 등 환경보호, 고속도로 순찰업무, 관할구역 내 범죄 예방 및 운전학원 관리와 관광객 보호를 주요기능으로 하고 있고, 시 자치경찰은 시 법령의 준수 여부 감시, 자치경찰에 위임된 행정법규 집행, 위반사범단속, 교통소통의 관리 및 공공질서유지, 범죄예방순찰, 공공시설의 보호 및 관리, 시민들의 안전 상태와 시민 생활의 질에 대한 감시, 자연재해 및 재난, 개인의 사고에 대한 구호조치, 법에 의하여 위임된 범위에서 사법경찰의 업무 수행, 사법경찰 보조 기능 등의 업무를 수행하고 있다.³⁸⁾

자치경찰의 규모는 시의 경우 지역주민의 수, 유동인구의 수, 지역의 특성 등을

35) 양영철, 앞의책, p. 115.

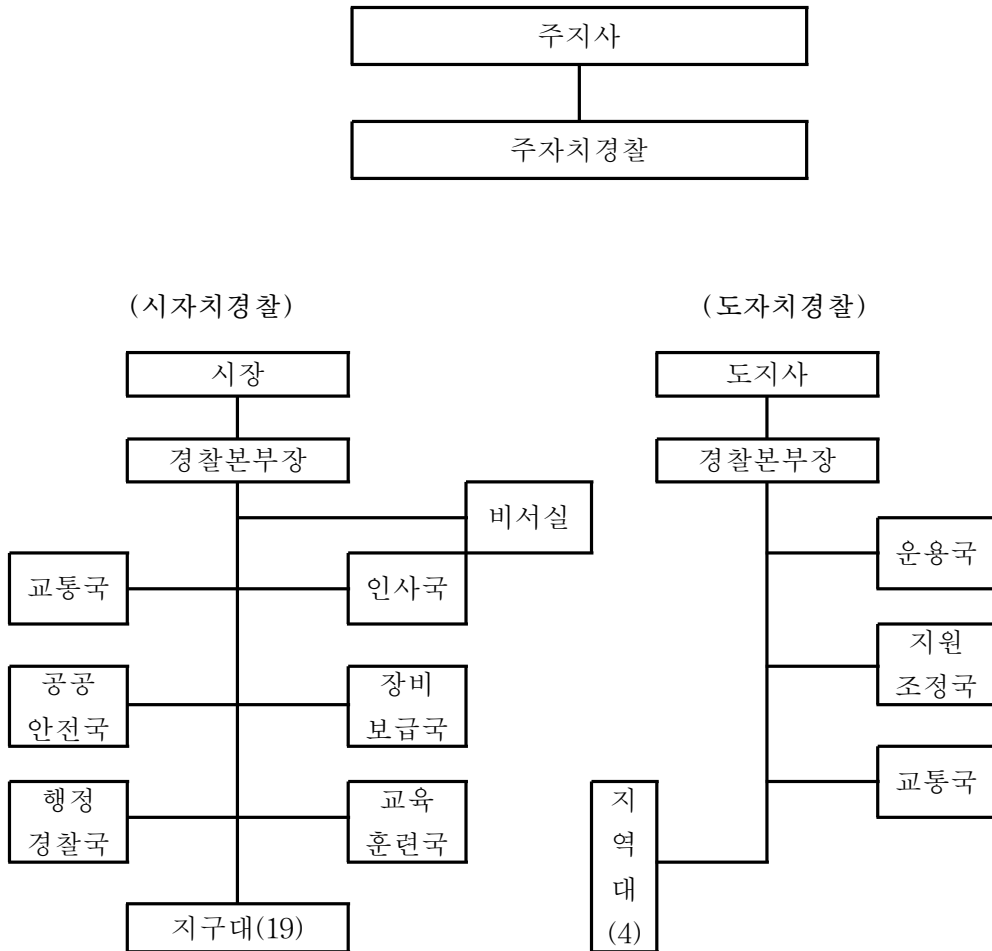
36) 행정자치부, 앞의책, p. 40.

37) 위의책, pp. 43-44.

38) 신현기, 앞의책, p. 158.

고려하여 결정하고 인구밀집도 및 지역 형태 등을 고려하여 조직을 구성하고 경찰 책임자와 운용관리, 지원부서를 둔 경찰본부와 지구대로 구성된다.³⁹⁾

〈그림 3-2〉 이탈리아의 자치경찰 체계도
(주자치경찰)



출처 : 양영철, 『자치경찰론』, 서울: 대영문화사, 2008, p. 118.

자치경찰에 대한 통제로서 국가경찰인 지방경찰본부장의 요청이 있을 경우 그의

39) 양영철, 앞의책, p. 121.

지휘하에서 공공질서와 안전유지 업무에 협조하도록 하고 있다. 모든 자치단체는 7명이상의 자치경찰 인력이 있는 경우 자치경찰조직 보유가 가능하며 자치경찰관의 숫자는 법률로 인구 1,000명당 1명으로 하고 있다.⁴⁰⁾

자치경찰을 운용하는 재정부담은 자치단체의 예산으로 충당하는 것이 원칙이지만 주정부는 자치시에 필수장비의 구입비용 등 총 예상비용의 60%를 초과하지 않는 범위에서 지원을 할 수 있으며 연합형태의 지방자치 경찰대의 경우는 90%까지 보조가 가능하다.⁴¹⁾

3. 스페인

스페인인 1986년 제정된 경찰조직법에 근거하여 크게 국가경찰과 자치경찰로 이분되어 오늘에 이르고 있다.

국가경찰은 국가일반경찰과 국가군경찰로 구성되며 내무장관이 총괄 지휘한다.

국가일반경찰은 2만 명 이상의 도시에 설치되어 있고, 군경찰은 2만 명 이하에 설치되어 있으며 각각 지방조직을 구성하여 운영하고 있다.

국가일반경찰은 국가일반경찰총국이 국가일반경찰 업무를 총괄하고 있으며 18개 주 수도에 상급경찰청을 두고 있고, 52개 도 지역에는 도경찰청을 두고 있으며 그리고 137개의 군지역경찰서, 67개의 대도시경찰서, 중소도시경찰서, 대도시 지역경찰서, 출입국관리지구대를 운영하고 있다.⁴²⁾

국가군경찰은 평시에는 내무부장관의 지휘를 받는다. 국가군경찰은 국가일반경찰이 담당하는 나머지지역과 해상지역으로 전국토의 90%를 그리고 총인구의 40%를 담당하고 있으며 국가군경찰은 내무장관 산하에 군경찰총국을 두고 주에는 군경찰대, 도에는 자치정부연합지역대를 두고 있고 군지역 등에 경찰서를 두고 있다.⁴³⁾

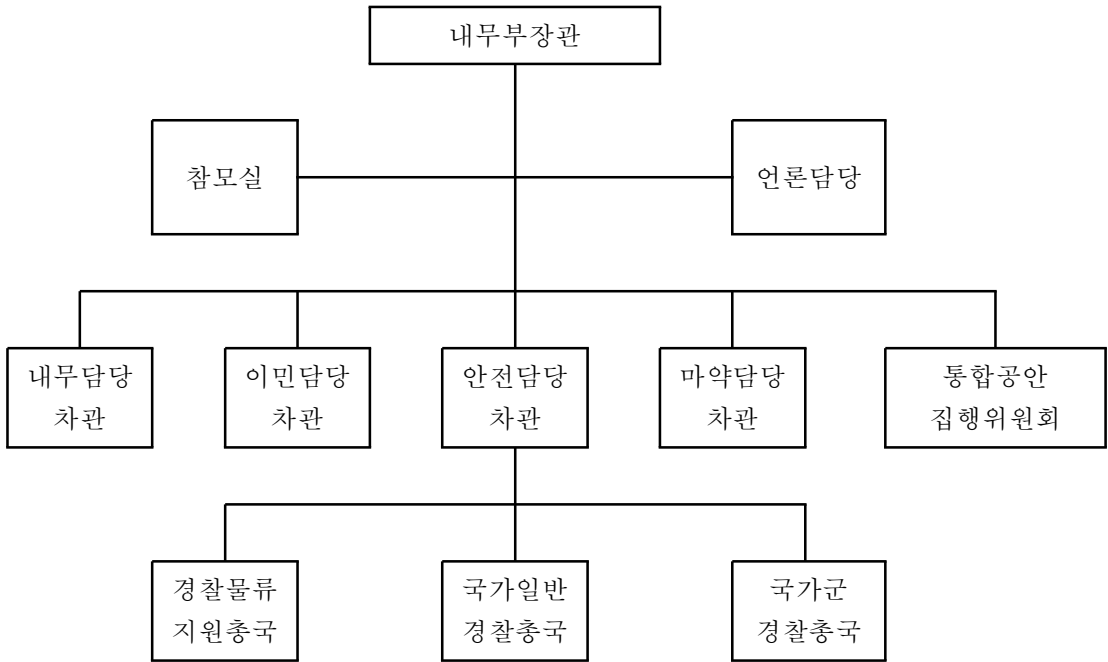
40) 신현기, 앞의책, p. 153.

41) 양영철, 앞의책, p. 122.

42) 행정자치부, 앞의책, p. 16.

43) 행정자치부, 위의책, p. 17.

〈그림 3-3〉 스페인 국가경찰 체계



출처 : 행정자치부, 앞의책, p. 16.

자치경찰은 기초자치단체에 창설되어 있으며 일부 주에서만 광역자치경찰을 운영하고 있다. 스페인은 헌법에 광역자치단체 및 기초자치단체에 경찰 창설을 의무화하지는 않고 다만 “공공의 안전”을 국가의 배타적 권한 사항으로 규정하고 법률의 범위 내에서 각 주 자치규약의 형태로 주경찰의 창설을 인정하고 있다.

자치경찰 중 광역자치경찰인 주경찰의 창설권한은 해당 주에 위임하고 있으며 강제성을 부여하지는 않고 있으나 사전에 법률로 국회의 승인을 받도록 규정하고 있다.⁴⁴⁾

주경찰의 권한은 스페인 경찰조직법 제38조 내지 39조가 아래와 같이 규정하고 있다. 고유업무로는 광역자치단체의 기관들에 의해 공포된 법규와 명령의 이행감시, 광역자치단체시설 등의 경비와 보호, 불법행위로 고발된 모든 광역자치단체의 규칙과

44) 총 17개주 가운데 7개주의 자치규약에 주 경찰의 창설이 규정되어 있으며 그 중 3개 주만이 자체 경찰력을 운영하고 있다.

명령위반행위 조사, 광역자치단체의 강제조치 실행을 위한 강제력 사용, 기초자치경찰의 규율에 적합한 규정 제정, 기초자치경찰 간 공조 및 효율성 강화, 교육기관 설립과 기초자치경찰의 전문화 교육 지원 등이며 국가경찰과의 공조업무로는 국가의 법률과 규칙수호 및 공공봉사 업무의 수행, 사법경찰업무 참여, 공공장소와 군중운집 시 질서유지 등이다.⁴⁵⁾

기초단위 자치경찰은 “지방행정체제 기본법”에 따라 인구 5,000명 이상의 기초자치단체에 설립하도록 하고 있지만 사실상 국립경찰의 업무수행을 보완하는 정도의 역할을 수행할 만큼 그 기능은 매우 제한적이다. 지휘는 시장과 시의회에서 하도록 하고 있지만 아래 <그림 3-4>의 마드리드시에서 보는 것처럼 시장 지휘하의 시민적 무장조직으로 계급적 구조와 조직을 가지고 있으며 시장이 임명하는 본부장이 직접 지휘한다.⁴⁶⁾ 기초자치단체의 기능은 경찰조직법 제53조가 아래와 같이 규정하고 있다.

기초자치단체의 권위보호 및 건물과 시설물의 경호·경비, 시 교통의 통제와 지휘·안내, 시내 교통사고에 대한 증언 조서 작성, 관할구역 내에서의 시 법규·명령 및 기타 규칙과 관련한 행정경찰, 사법경찰의 임무, 시민보호법에 따른 사고·천재지변 발생 시 원조, 안전위원회가 정한 범위 내에서 범죄 단속 및 예방활동, 공공장소 경계 및 집단행동과 군중 밀집 시 국가경찰·주자치경찰과의 공조, 요청이 있을 때 민사갈등의 해결을 위한 조정 등이다.

국가경찰과 자치경찰은 협력을 위해 기본적인 협약을 체결하고 이외에 각종 행사 등에 자치경찰력만으로 안전확보가 어려운 경우 등 국가경찰과의 협력이 필요한 경우 사안별로 협약을 맺고 있다.⁴⁷⁾ 또한 자치경찰은 국가경찰의 고유업무인 사법경찰 업무에 협력 의무가 있고 시 경찰은 교통사고 사범의 처리나 범죄예방 및 단속의 임무 수행 시 관할 국가경찰에 통보토록 되어있고 자치경찰이 없는 자치정부에 대해서는 지방공무원이 자치경찰 기능을 수행할 수 있다.⁴⁸⁾

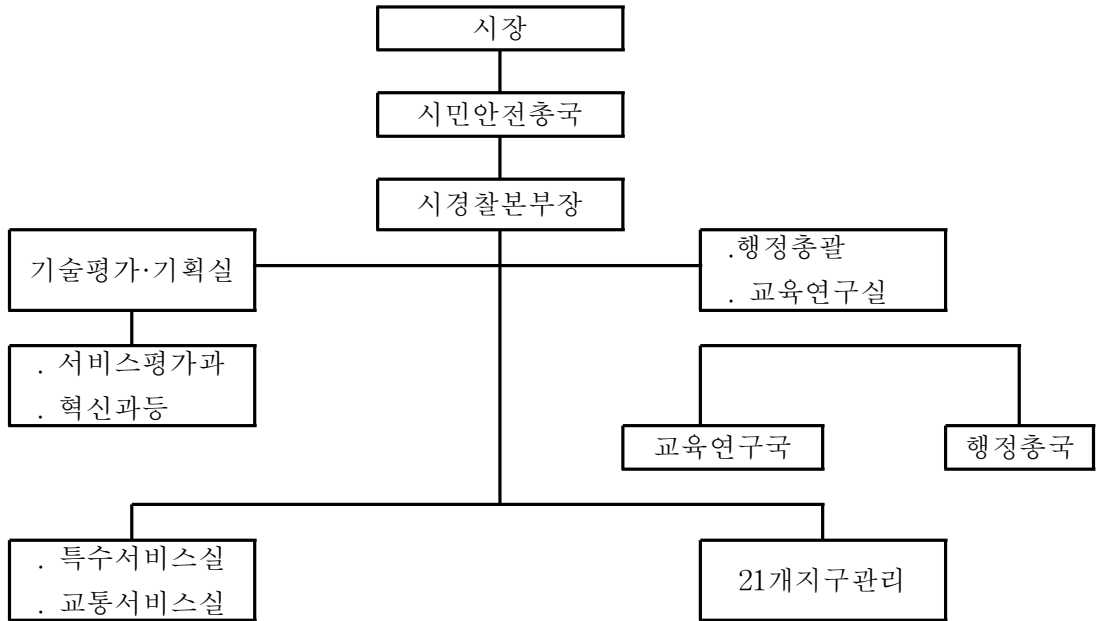
45) 행정자치부, 앞의책, p. 20.

46) 신현기, 앞의책, p. 131.

47) 행정자치부, 앞의책, p. 32.

48) 양영철, 앞의책, p. 100.

〈그림 3-4〉 스페인 마드리드시 자치경찰조직도



출처 : 행정안전부, 위의책, p. 28.

자치경찰 재정은 자치단체에서 전적으로 부담하고 있지만 필요에 따라서 주정부는 중앙정부로부터 재정지원을 받을 수 있으며 주로 시설 및 장비에 대한 분야를 지원 받고 있다.

주정부는 치안업무의 효율성을 높이기 위한 목적으로 관할 시정부에 자치경찰 운용 관련 보조금을 지급할 수 있는데 이의 절차를 보면 시정부가 주정부에 보조금을 신청하고 주정부는 자치경찰 공무원 수를 고려해 지원규모를 차등적으로 결정하는데 자치 단체별 지원 금액은 시정부의 자치경찰공무원 수에 따른 고정금액에 보조금을 신청한 시당국의 자치경찰 공무원 수에 해당하는 추가 금액을 합산하여 구하고 주정부 시민안전총국에서 지정한 전문가들로 구성된 평가위원회에서 보조금 요청에 대한 평가를 하여 결정한다.⁴⁹⁾

이상에서 살펴본 스페인의 자치경찰제는 한국의 자치경찰제 도입에 많은 시사점을

49) 강영규, “자치경찰의 재정 운용방안에 관한 연구”, 동국대학교 대학원 박사학위 논문, 2007, p. 121.

주고 있다. 무엇보다 국가경찰제하에서 선택적으로 광역과 기초자치단체에 자치경찰제를 운용할 수 있도록 하고 있으나 사실상 광역자치단체의 경우 17개주 중 3개주만이 운영하고 있다. 반면 기초자치단체의 경우는 약 5,500개 도시에서 실시하고 있다.⁵⁰⁾ 한국에서 주로 논의되고 있는 광역자치단체 도입의 논거에 대한 실증적 반증 사례로 연구해 볼 수 있다고 사료된다.

4. 독일

독일은 16개 주로 구성된 연방국가로서 각 주는 단순한 행정구역이 아닌 국가적 고유권력을 행사한다. 즉 연방헌법의 기본원리를 바탕으로 주 헌법을 제정하여 입법·사법·행정을 자체적으로 행사한다.⁵¹⁾

경찰사무는 원칙적으로 각 주의 사무로 규정하고 있다. 독일의 헌법에 해당하는 기본법은 경찰조직을 각 주의 입법사항으로 규정하고 있다. 즉 경찰권은 원칙적으로 주정부에 속해 있으며 연방경찰은 전국적인 특수상황에 대비하기 위하여 병존하고 있다.⁵²⁾ 연방경찰의 사무는 연방법에 의거 단행 법률에서 규율하고 있으며 연방 내무부 산하에 연방수사국, 국경수비대를 운영하면서 국경수비, 테러, 국제범죄 등을 수행하고 있다.⁵³⁾ 연방경찰은 일반적인 경찰행정권은 없으며 원칙적으로 주경찰에 대한 지휘권도 행사하지 않고 있다.⁵⁴⁾

주 경찰은 국가개념의 주 단위 중앙집권적 체제를 유지하고 있다. 독일이 이처럼 주단위의 중앙집권형 경찰체제를 운영하고 있는 이유는 기초지방자치단체들이 5000명 규모의 작은 단위로 구성되어 있기 때문이며 주경찰이 사실상 지방분권적 역할을 하기 때문이다.⁵⁵⁾ 지방경찰조직은 주 내무부장관 소속하에 주경찰청-도경찰청-경찰서-지구경찰서-파출소로 편제되어 있으며 16개 주별로 내무부 산하 경찰청을 설치·운영하고 있다. 주단위 독일의 각 주 중 기초단체의 자치경찰을

50) 양영철, 앞의책, p. 94.

51) 권운택, 앞의논문, p. 17.

52) 이상원, 김상균, 앞의책, p. 86.

53) 임춘봉, “한국의 자치경찰제도 도입에 관한 연구”, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2004, p. 25.

54) 김동욱, “한국의 자치경찰제 도입을 위한 연구”, 국민대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2002, p. 45.

55) 김해룡, “지방분권과 지방자치경찰제도”, 『한국경찰학회보(제6호)』, 서울: 한국경찰학회, 2003, p. 15.

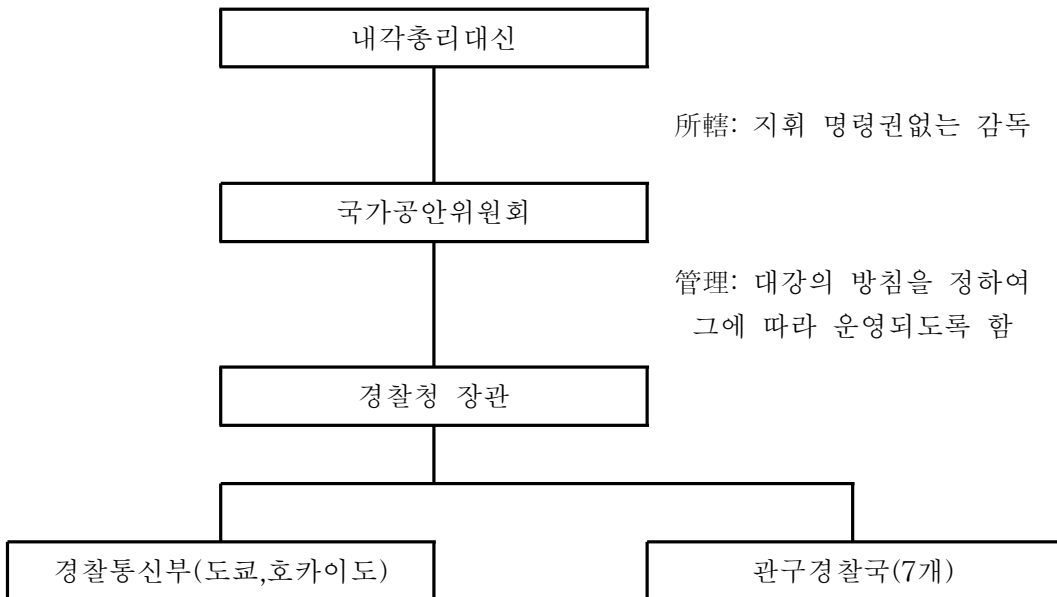
예외적으로 운영하고 있는 주는 바덴·부르텐베르크 주가 있으며 자치체 경찰조직은 읍·면에 설치되어 그 지역의 고유업무에 속하는 경찰업무와 위임된 업무를 처리한다.⁵⁶⁾

제2절 영미법계 국가의 자치경찰제도

1. 일본

일본은 원래 대륙법계 국가인 독일을 모형으로 하여 국가경찰제를 도입하였으나 2차대전후 경찰법을 제정하면서 기초자치단체인 시·정·촌단위에 자치경찰을 도입하였으나 1954년에 광역자치단체 단위로 자치체경찰을 일원화하였다.⁵⁷⁾

〈그림 3-5〉 일본의 국가경찰 조직체계도

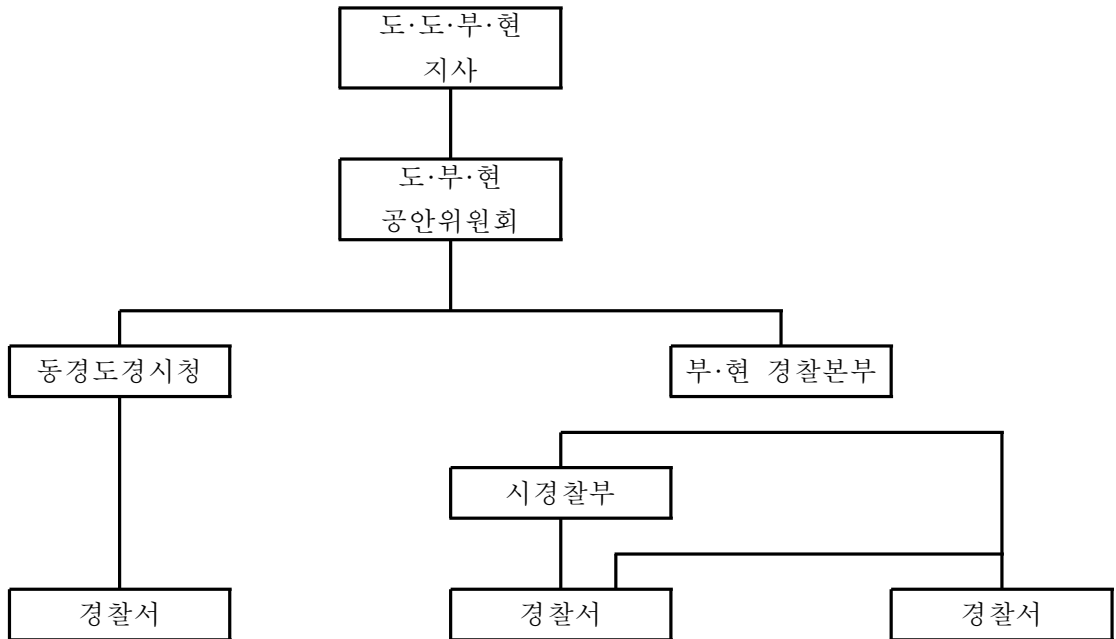


출처 : 양영철, 앞의책, p. 74.

56) 정해수, “자치경찰제도 도입에 관한 연구”, 영남대학교 행정대학원 석사학위논문, 2003, p. 49.

57) 권윤택, 앞의논문, p. 39.

〈그림 3-6〉 일본의 자치경찰 조직도



출처 : 양영철, 앞의책, p. 76.

일본의 자치경찰은 국가경찰과 함께 운영하고 있으며 국가공안위원회와 그 관리하에 있는 경찰청으로 구성된 국가경찰과, 도·도·부·현 공안위원회와 그 관리하에 있는 경찰본부로 구성된 지방경찰의 이원적 체계를 이루고 있다는 점이 특징이다⁵⁸⁾

국가경찰로는 국가공안위원회(5명)가 총리 소할(지휘·명령권 없는 감독)로 설치되어 경찰청의 관리기관 역할을 수행하고 있고 집행기관으로 경찰청이 있으며 산하에 관구경찰국(7개)을 두고 국가사무에 대하여 관할 자치경찰을 지휘·감독하며 경찰청 부속기관으로 경찰대학교, 과학경찰연구소 등이 있다.⁵⁹⁾

원칙적으로 광역자치단체인 도·도·부·현 자치경찰이 일반적 경찰사무를 담당하고 국가경찰은 관구경찰국을 통해 지방자치경찰을 지휘·조정·감독하도록 되어있다. 도·도·부·현 공안위원회가 지사 소관으로 설치되어 경시청 및 도·부·현 경찰본부의

58) 박점수, “우리나라 지방자치경찰제도의 운영방안에 관한 연구”, 경기대학교 행정대학원 석사학위논문, 2001, p. 37.

59) 양영철, 앞의책, p. 74.

관리기관 역할을 수행하고 있고 집행기관으로 경시청 및 도·부·현 경찰본부(동경 경시청, 북해도경찰본부, 대판·경도부 경찰본부, 현경찰본부등 47개) 등 자치경찰 조직이 있으며 산하에 경찰서(1,269개)를 설치 운영하고 있다.⁶⁰⁾

경찰청장은 국가공안위원회가 총리의 승인을 받아 임명한다. 경찰관은 국가공무원과 지방공무원으로 구분되는데 국가공무원은 경찰청 소속 경찰관, 도·도·부·현 경시청(총경)이상 경찰관이며 지방공무원은 도·도·부·현 경시(경정)이하 경찰관이다.

자치경찰의 장(동경도 경시총감, 도부현 경찰본부장) 임명은 지방공안위원회 동의를 거쳐 국가공안위원회가 담당하는데 다만 동경도 경시총감은 지방공안위원회 동의 후 총리의 승인이 필요하다.⁶¹⁾

자치경찰은 자치경찰사무를 수행하되 국가사무에 대해서는 국가경찰의 지휘·감독을 받아 업무를 수행한다.

자치경찰의 재정은 도·도·부·현의 경우 원칙적으로 도·도·부·현이 부담하나 경찰용 차량 및 헬리콥터의 구입비, 경찰학교 등의 증·개축비, 특수범죄의 수사비 등은 국고에서 부담한다.⁶²⁾ 도·도·부·현의 자치경찰예산은 지방교부세를 일반재원으로 하는 도·도·부·현 부담경비와 경찰청예산에서 편입되는 국고지원경비 및 보조경비로 구성된다. 대상 지출 유형별로 총당되는 경비의 분담구조는 아래 <표 3-2>와 같이 나누어 볼 수 있다. 자치경찰에 지원되는 국고부담금에 대해서는 경찰법으로 규정하고 있다.⁶³⁾ 경찰보조금 역시 경찰법을 근거로 하며 도·도·부·현 경찰에 소요되는 경비 가운데 국고부담금의 대상이 되지 않는 사항으로써 경찰이 수행하는 시책 사업에 필요한 경우 소요경비의 50%를 보조하도록 되어있다. 그러나 수도권 동경과 대지진 등 특별한 사정이 있는 경우는 50%를 초과하여 보조할 수 있고 보조의 범위는 정령으로 규정하고 있다.⁶⁴⁾

자체부담경비는 자치단체가 부담하는 경찰경비를 말한다. 일본경찰의 예산은 광역 자치단체인 도·도·부·현의 일반회계에 편성하여 경찰예산에 재배정되는 시스템으로 운용되고 있으며 부족경비에 대해서는 국가가 도·도·부·현에 일반재원 형식으로

60) 양영철, 앞의책, p. 75.

61) 위의책, p. 78.

62) 위의책, p. 79.

63) 일본 경찰법 제37조1항

64) 강영규, 앞의논문, p. 107.

지원하지만 도·도·부·현이 자치경찰의 경비로 사용하는 형태로 지원되고 있다.⁶⁵⁾

이는 일본의 자치경찰제가 사실상 국가경찰과 통합의 형태로 운영되고 있는데서 연유한다고 볼 수 있다.

〈표 3-2〉 일본경찰의 업무기능별 재원분담구조

구분	국고부담경비	보조금	자체부담경비
인건비	경시정이상(지방경무관)	- 기동대초과근무 - 공항경비대 인건비 - 수도특별보조	경시이하
시설비	- 경찰대학교 - 기동대청사 - 범죄감식시설	- 본부청사 - 경찰서 - 파출소·주재소(오키나와만) - 대기숙소 - 특정교통안전시설 (신호기개량,교통관제센터)	- 파출소, 주재소 - 운전면허시험장 - 교통안전시설
기타 물건비	- 차량, 선적, 항공기장비 - 교육, 통신, 감식 - 국가공안범죄, 기타특수 범죄수사에 소요되는경비 - 범죄피해급부금	- 차량, 선박, 항공기의 유지비 - 경찰수첩, 지갑 - 일반범죄수사에 소요되는 경비 - 경찰관의 직무에 협력원조한 자에 대한 재해급부금	- 피복비 - 비품 - 월임 여비

출처: 치안연구소 제도개선 기획단, 『일본경찰연구자료집(Ⅲ-2) 보충자료편』 (경찰청, 1998), p. 171. 강영규, “자치경찰의 재정운용방안에 관한 연구”, 동국대학교 대학원 박사학위논문, 2007, p. 101. 재인용

2. 미국

미국은 연방제 국가로서 경찰제도는 완전한 자치경찰의 형태를 취하고 있다고 보는 것이 일반적이다. 미국의 경찰제도는 자치경찰의 토대위에서 발전하여 왔다. 현재 경찰조직은 연방경찰, 주경찰, 지방경찰이 있고 그 외에도 특별경찰로 분류해

65) 위의논문, p. 110.

볼 수 있는 공원경찰, 사적경찰 등이 있으나 연방헌법 제10조⁶⁶⁾에 의해 경찰권은 자치단체가 가지고 있으며 주경찰보다는 기초자치단체 중심으로 행사되고 있다⁶⁷⁾.

연방경찰은 한 조직이 경찰을 독점하는 우리와 달리 필요한 곳에 경찰조직이 있는 형태이다. 법무부에는 연방수사국(FBI), 마약단속국(DEA), 연방검찰청, 연방보안관 등이 있으며 재무부 산하에는 국세청, 알콜·담배·무기국, 관세청, 연방법집행 훈련 센터가 있으며 내무부에는 개간국, 국립공원국 등이 있고, 국토안보부에는 특수 업무국(Secret Service), 해안경비대, 시민권·이민업무국 등이 있다.⁶⁸⁾

주경찰은 20세기 들어 급속한 발전을 보이고 있으며 하와이 주를 제외한 49개주는 연방 수정헌법 제10조에 의하여 주경찰기관을 가지고 있다. 일반적인 주경찰의 임무는 고속도로 순찰, 교통단속, 주내의 자치경찰 관할 구역 이외 지역 또는 특수 범죄나 중요범죄에 대하여 범죄수사 등을 담당하며 주경찰청은 텍사스, 애리조나 등 21개주에 설치되어 있으며 주경찰국은 뉴욕, 미시건 등 9개주에서 채택하고 있다.⁶⁹⁾

고속도로 순찰대는 오하이오, 캘리포니아 등 19개 주에 설치되어 각종 교통관계 업무와 법규의 집행을 담당한다. 일부 주정부는 범죄수사의 권한을 부여하기도 한다.⁷⁰⁾

자치경찰로는 군경찰(County Police), 읍·면경찰, 도시경찰, 특별구역 경찰이 있다. 군경찰은 대표적으로 보안관과 검시관이 있으며 미국 전역에 약 3,340개의 보안관실이 존재하고 있으며 주민 직선으로 선출되고 있고 읍·면에서는 치안관이 경찰 기능을 수행하고 있으나 재정적 여건이 허락하지 않은 읍·면에서는 군보안관이나 주경찰에 치안기능을 위탁하고 있다.⁷¹⁾ 도시경찰은 미국 자치경찰의 근간을 형성하고 있으며 도시에 따라 3만 명에서부터 10명 미만의 경찰관이 근무하고 있고 특별구역 경찰로는 워싱턴 수도경찰, 국회의사당 경찰대, 대법원 경찰대, 지하철 경찰대 등이 있다.⁷²⁾

66) 연방헌법 제10조 “ 합중국에 위임되지 아니하거나 각 주에 금지되지 않은 권한들은 각 주나 국민이 보유한다”. 양영철, 앞의책, p. 58.

67) 양영철, 앞의책, p. 59.

68) 이상원, 김상균 공저, 앞의책, p. 78.

69) 양영철, 앞의책, p. 64.

70) 이상원, 김상균 공저, 앞의책, p. 80.

71) 권윤택, 앞의논문, p. 25.

72) 신현기, 앞의책, p. 88

〈표 3-3〉 미국 자치경찰의 종류

단위	명칭	임무	형태	선출방식	임기등
군	군보안관 County Sheriff	카운티의 경찰기관, 질서유지에서 법정명령수행까지 종합치안기능	1명의 보안관이 필요에 따라 수명의 보조자 임명	주민직선, 보조자는보안관이 임명	2-4년
	군경찰 County Police	종합적 경찰기능 수행	경찰장이지휘하는 조직체	경찰장은군수나 지방검사가임명	주 로 C i t y 와 County정부가 병합된지역에설치
	Corner, Medical Examiner	사인조사규명, 사체처리	Corner Mdic al Examiner가 필요직원고용	주민선출	Corner는 자격불필요 Mdic al Examiner는 법과학자 자격필요
읍·면	읍면경찰	제한된 행정경찰기능	소수의 경찰관, 지역거주	Township 정부에서 임명	자체경찰운영
	Constable	치안유지, 범원업무보조, 세금징수, 영장집행, 죄인호송	Constable이 보조자 수명을 임명	주민선출	동부, 남부, 서부의 20개, 주의 타운십에서 운영
도시	CityPolice TownPolice	종합적 치안업무	2-3인경찰서에서 30,000명이상조직체까지 다양	주로 시장이나 읍장이임명	가장 종류가 많고 복잡하며 다양한 형태
특별구역	공원경찰, 의회경찰, 대학경찰, 학교경찰등공공기관	구역내경비, 방법, 응급대처기본경찰업무	수명에서천여명의조직체까지	구역의 책임자 또는관리위원회에서 임명	구역내에서 법적 관할권과 사법권 보유

출처 : 이경은, “국가경찰과 자치경찰의 사무분장과 자치경찰의 바람직한 기능에 관한연구”
 자치경찰제도 공청회 .1998. p. 166. 신현기, 『자치경찰론(제4판)』, p. 87. 재인용

미국의 자치경찰은 포괄적 자치경찰사무를 수행하되 특별한 사무에 대한 주 연방경찰의 관할권을 인정하고 있다.

이처럼 미국의 경찰제도는 지방행정제도와도 밀접한 관련성을 가지고 있다. 자치경찰은 “시민에 의한 운영·관리방식”을 근간으로 하고 있다.⁷³⁾ 그리고 정치적 중립성에 있어서는 오랜 업관적 전통으로 인하여 오히려 민주성·대응성을 중요시 하고 국가와의 관계에서는 완전히 독립적으로 운영되는 특징을 가지고 있다.⁷⁴⁾

미국의 경우 재정은 원칙적으로 해당 지방자치단체가 주로 부담한다. 자치단체의 수입은 주로 지방세 또는 경찰세이며 세외수입으로는 지역주민의 기부금, 사용료와 수수료가 있다. 때에 따라서 연방정부나 주정부로부터 지원을 받지만 최근에는 주정부로부터 보조금이나 교부금이 축소되어 어려움을 겪고 있는 실정이다.⁷⁵⁾

3. 영국

영국은 자치경찰이 근간을 이루며 런던 경찰도 2000년 자치경찰로 전환하였으며 자치단체의 관할구역과는 별개로 설치된 52개 광역단위 자치경찰이 치안력의 근간으로 포괄적 경찰사무를 모두 담당하고 있다.

영국의 국가경찰은 1964년 각종 범죄의 증가와 광역화 추세에 따라 경찰법이 제정되면서 창설되었다. 2000년 이후 모든 경찰이 자치경찰로 되었으나 전국통일을 요하는 경찰업무 등은 내무성으로부터 직접 통제를 받고 있다.⁷⁶⁾

기본적으로 영국의 경찰 관리와 통제는 내무부장관, 지방경찰위원회, 지방경찰청장의 3자가 권한과 책임을 분담하고 있는데 내무부장관은 전국 경찰의 효율성 향상을 위한 조정·지원·통제 역할을 수행하고 지방경찰위원회는 해당 지방경찰의 효율성 유지를 담당하고 있으며 지방경찰청장은 관할경찰에 대한 독자적 지휘·운영권을 가진다.⁷⁷⁾

73) 배종과, “자치경찰제도 도입에 관한 연구”, 동아대학교 정책과학대학원 석사학위논문, 2002, p. 23.

74) 양영철, 앞의책, p. 61.

75) 양영철, 앞의책, p. 69.

76) 신현기, 앞의책, p. 77.

77) 노호래, “지방분권 시대의 경찰사무 배분방안”, 서울: 한국경찰학회, 『한국경찰학회보(제8호)』, 2004, p. 57.

이러한 3원체제하에서 자치경찰은 주단위 지방경찰위원회에서 지방경찰청을 관리하는데 지방경찰청장은 지방경찰위원회가 내무부장관의 승인을 받아 임명하고 경찰서장은 지방경찰청장이 임명하고 있다.

이와같은 영국의 자치경찰은 같은 영미법계 체계를 가진 일본, 미국과는 <표 3-4>에서 보는 것처럼 다른 특징을 가지고 있다.

<표 3-4> 영국, 미국, 일본의 자치경찰제 운영의 특징

영국	미국	일본
내무부장관이 실질적인 통제	자치단체의 책임으로 운영	국가경찰이 실질적인 운영
<ul style="list-style-type: none"> - 지방의원으로 구성된 지방 경찰위원회가 관리 - 국가개입범위가 넓음 	자치적 요소가 강함	<ul style="list-style-type: none"> - 지방공안위원회는 자치 경찰 관리의 실질적 권한이 없음 - 국가개입범위 넓음

영국 자치경찰의 재정구조 및 예산은 중앙정부 보조금, 교부금, 비주거세 등으로 구성되며 경찰위원회별로 차이는 있으나 경찰재정의 51% 정도는 특별보조금 형식으로 중앙정부가 국무부를 거쳐 지원하고 나머지 49%는 세입지원보조금, 국가 비주거세, 지방세 등 지방정부 재정제도를 통해 지원된다.⁷⁸⁾

내무성에서 지급하는 경찰보조금은 비주거세이양금과 특정특별보조금으로 분류되는데 비주거세이양금은 사용용도가 정해지지 않은 일반보조금이며, 특정특별보조금은 특수한 사정이 있는 경우 단기적·한시적으로 운영되는 보조금이다.

중앙정부의 세입지원 교부금은 사용용도를 정하지 않고 포괄적으로 교부하는 제도로서 자치단체 간 행정수요격차 보상을 위한 수요교부금과 정액배분되는 일률교부금으로 구분되어 운영된다.⁷⁹⁾

이렇게 볼 때 자치경찰 전체 재정의 85%이상은 중앙정부로부터 보조를 받고

78) 박성수, “자치경찰제 도입에 따른 경찰예산확보에 관한 연구”, 서울: 한국경찰학회, 『한국경찰학회보 (제4호)』, 2002, p. 307.

79) 강영규, 앞의논문, p. 87.

있으며 나머지 금액인 25%만이 지방세로 충당하고 있는 실정으로 중앙정부는 예산에 대한 합법성·합목적성 감사를 실시하며 치안목표 시달 및 감사결과를 통해 보조금 지급에 관여하고 있다.⁸⁰⁾

제3절 외국 사례의 시사점

이상에서 살펴본 것처럼 대륙법계 국가인 독일, 프랑스, 이탈리아, 스페인 등은 국가경찰과 자치경찰을 이원적으로 운영하면서 역사적으로 국가경찰의 바탕에서 자치경찰을 발전시켜 왔다. 즉 이들 나라들은 한때 경찰을 국가경찰체제로 운영하였으나 프랑스는 1999년 자치경찰법을 제정하였고 스페인은 1986년에 경찰조직법의 제정으로 그리고 이탈리아는 1986년에 자치경찰법을 제정하여 비로소 국가경찰과 자치경찰을 이원적으로 운영해 나가고 있어서 우리나라에 자치경찰을 도입하는데 많은 시사점을 줄 수 있다.

영미법계국가인 영국, 미국 등은 역사적인 전통하에서 오랫동안 자치경찰을 근간으로 운영하여 왔으며 이 바탕에서 국가적 통합성이 필요하거나 광역적 문제해결의 필요성에 의해서 국가경찰의 영역을 확대해 가고 있다.

영국의 경우는 자치경찰을 통제하는 내무부외에 중앙에 중앙범죄수사대와 중앙범죄정보국을 두고 있고 중대조직범죄조직청을 신설하는 등 국가경찰의 영역을 확대해가고 있다.⁸¹⁾ 또한 이미 기술한 바와 같이 미국도 국토안보국 등의 권한과 영역을 더욱 확대해 가고 있는 추세이다.

따라서 우리의 경우 국가경찰체제를 자치경찰로 대체하겠다는 논거보다는 대륙법계 국가의 사례를 참조로 하면서 지방자치의 더욱 성숙하고 안보현실 등 제반 여러 여건이 충족되어 가는 상황을 감안하여 단계적으로 검토해 나갈 필요가 있다고 사료된다.

일본의 경우는 본래 대륙법계체제에서 세계2차대전 후 영미법계 체제를 따르고 있으나 국가경찰과 자치경찰을 통합하여 운용하고 있어 사실상 민주화보다는

80) 표창원, “영국경찰의 사례를 통해서 본 우리 실정에 맞는 자치경찰제 정립을 위한 전제조건”, 『제1회 시민을 위한 경찰발전연구회 학술 세미나』, 1999, p. 80.

81) 노호래, 앞의논문, p. 57.

능률성에 비중을두어 자치경찰이 가지는 장점을 상실하고 있다고 일본 내에서도 지적을 받고 있다.⁸²⁾

이러한 점에서 일본의 자치경찰제도는 분권화·민주화의 자치경찰 이념을 토대로 자치경찰제를 도입하려는 우리나라에서는 신중하게 접근해야할 것으로 사료된다.

82) 양영철, 앞의책, p. 72.

제4장 자치경찰제 추진과정과 운영실태 평가

제1절 한국의 경찰제도 성립과 자치경찰제 도입 필요성

1. 한국의 경찰제도 성립 및 특징

가. 한국의 경찰제도 성립

우리나라 근대 경찰의 역사는 1894년 갑오경장으로부터 시작되었다고 보는 것이 일반적이다. 1894년 제정된 “경무청관제직장”을 근거로 내무아문의 소속으로 경무청이 신설되어 경찰업무를 시작하게 되었다.⁸³⁾ 경무청의 장으로 경무사를 두고 경찰사무와 감옥사무를 총괄토록 하였으며 범죄인을 체포·수사하여 법사에 이송토록 하는 임무를 부여하였고 또한 한성 5부에 경찰지서를 운영하였으며 경무관을 서장으로 임명하였다.⁸⁴⁾ 이는 오늘날 경찰서의 효시가 되었다.⁸⁵⁾ 1900년에는 경찰조직이 내무아문으로부터 독립하여 경부(警部)라는 하나의 국무부서로 발전하였는데 이는 우리 경찰 역사상 매우 의미있는 일로서 현재까지 전무후무한 일이다.⁸⁶⁾ 경부는 고종의 “경부를 설치하는 건”이라는 조칙에 의거 설립되었으며 전국의 경찰관서를 통합하는 오늘날의 경찰청과 같은 역할을 하였으나 1902년 다시 내무아문 소속의 경무청으로 환원되었다. 이때 환원된 경무청은 다시 한성만을 관할하게 되었고 1905년에는 을사조약을 통하여 고문경찰관제의 과정을 거쳐 1910년에는 경찰권이 완전히 일본에 침탈되고 말았다. 이어 식민지 지배를 위한 일제의 헌병경찰과 보통경찰의 시대를 거쳐 미군정시대를 맞게 되었다.

1945년 해방 후 미군정기의 경무국시대에 이르러 우리나라는 영·미법계의 전환을 맞보았다.⁸⁷⁾ 미군정은 치안확보를 위해 군정청 산하에 경무국을 창설하였고 지방은

83) 김충남, 『경찰학 개론』, 서울: 법문사, 2001, p. 70.

84) 이상원, 김상균, 앞의책, p. 54.

85) 정태정, “우리나라경찰형성과 발전에 관한 연구”, 동의대학교 대학원 석사학위논문, 2013, p. 49.

86) 김형중, 앞의책, p. 151.

87) 위의책, p. 162.

도지사 소속하에 경찰부를 두었다. 이어 경무국은 경무부로 격상되었으며 여자경찰관 제도도 신설하면서 경찰이 지향해야 할 지표로 봉사과 질서를 채택하여 민주경찰의 방향을 제시 하였다.⁸⁸⁾

1948년 대한민국정부가 수립되면서 경찰조직은 내무부 산하의 치안국으로 개편되었다. 건국초기의 혼란과정에서 이 시기의 경찰은 건국의 토대를 구축하는데 많은 기여를 하였고 이어 발생한 6.25 동란에서는 후방의 치안유지와 함께 공비토벌 등 호국경찰로서의 역할을 하였다. 그러나 3.15 부정선거의 개입, 4.19혁명 때 과잉진압으로 국민으로부터 신뢰를 잃게 되었으며 경찰의 정치적 중립성이 어느 때보다 강조되었던 시기였고 이를 실현하기 위한 논의가 있던 과정에 5.16이 발생하였고 어느 행정기관과 마찬가지로 경찰행정의 전환기를 맞이하게 되었다.

1974년에는 치안국이 치안본부로 격상되었고 증대되는 치안수요를 감당하기 위해 의무경찰제도도 시행되었다.

1991년에는 경찰청으로 독립되고 문민정부, 국민의정부, 참여정부 등을 거치면서 민주경찰로서 거듭나기 위한 혁신을 이어가고 있다.

나. 한국경찰의 특징

이상으로 한국 경찰의 역사를 개관해 보았다. 한국의 국가경찰제도는 독일형 대륙법계 국가의 경찰제도를 수용한 일본의 경찰제도에 그 뿌리를 두고 있는 한국 경찰의 중요한 특징의 하나는 줄곧 중앙집권적 국가경찰체제를 더욱 공고히 하는 방향으로 발전하여 왔다고 하는 것이다.

치안국, 치안본부 시절의 시·도지방경찰국, 경찰청 시대인 현재에도 시·도 지방경찰청을 시·도지사의 소속으로 하고 있어 자치경찰의 형식인 것 같지만 이는 형식적인 것으로 사실상 모든 경찰관이 국가공무원이며 경찰청장을 정점으로 지휘·명령을 받는 국가경찰체제로 운영하고 있다.

한국경찰의 두 번째 특징은 같은 중앙집권적 체제를 가진 다른 나라에 비교해서 훨씬 다양한 업무를 다루고 있는데 있다. 남북대치상황이라는 특수한 상황과 급속한 발전으로 인한 폭발적인 사회적 갈등에서 야기되는 질서유지의 필요성에 따라 정보

88) 이황우, 앞의책, p. 58.

경찰, 보안경찰, 전투경찰대 등을 운영하고 있는데 이는 다른 나라에서는 볼 수 없는 특징이다.⁸⁹⁾

또한 독자적인 수사권을 가지지 못하고 검사의 지휘를 받아서만 수사를 할 수 있도록 하는 매우 기형적 특성도 두드러진다. 이는 영·미법계를 채택한 국가이든 대륙법계 체계를 갖추고 있는 어떤 나라에서도 볼 수 없는 우리나라 경찰체제의 특징이다.⁹⁰⁾

2. 자치경찰제 도입의 필요성과 법적근거

가. 자치경찰제 도입의 필요성

한국에서 자치경찰제 도입의 필요성은 먼저 정치적 중립성과 관련하여 제기되었다. 1960년 4.19 이후 대통령령을 근거로 구성된 “경찰개혁심의회”에서 건의한 것으로 중앙과 시·도에 공안위원회를 두고 그 밑에 각각 경찰청을 두자는 것이었다.⁹¹⁾ 그러나 현실화 되지 못하였고 이후 자치경찰에 대한 어떠한 논의도 크게 부각되지 못하였다.⁹²⁾

두 번째로는 현재의 국가경찰제하에서는 지역실정에 적합한 치안행정을 구현하기 곤란하다는 것이다. 비록 국토는 적지만 농촌지역과 소도시, 대도시 간의 치안여건이 너무도 상이해서 치안행정의 측면에서 전국적인 시책을 추진하기는 사실상 어려운 실정이다.

지역에 따라서는 경찰의 역할까지도 달라져야 할 필요가 있을 만큼 지역 주민이 경찰에 바라는 치안서비스는 다르게 나타날 수 밖에 없다.⁹³⁾ 그럼에도 불구하고 중앙에서 시달되는 시책은 일률적으로 시행되고 지역에 따라서는 불필요한 경찰력을

89) 양영철, 앞의책, p. 29.

90) 미국과 영국의 경우 수사권은 경찰이, 기소권은 검찰이 행사하고 있으며, 대륙법계 국가인 일본은 수사개시권과 수사진행권은 경찰이 1차적으로 행사하고 검찰은 보완적으로 수행하며 수사종결권은 경찰과 검찰이 동등하게, 기소권은 검찰이 독점적으로 행사하고 있다.

91) 이황우, 앞의책, p. 67.

92) 조성택, “한국의 자치경찰제 모형에 관한 이론적 탐색”, 한국경찰학회, 『한국경찰학회보(제9호)』, 2005, p. 209.

93) 예를 들면 관광지의 경우 관광경찰로서 역할을 기대하고, 60%이상의 고령화된 농촌지역의 경우 복지경찰등을 검토할 필요가 있다.

낭비하는 사례도 빈번히 나타나고 있는 실정이다⁹⁴⁾

이로 인하여 경찰지휘부와 구성원 간의 불신은 물론 지역주민들도 경찰행정에 대한 신뢰를 가지지 못하고 기관장이 교체되면 없어지는 시책으로 이해하는 경우가 많다. 세번째로는 경찰관의 인사권이 중앙에 집중되어 있어 경찰관들이 지역주민이나 지역문제의 해결보다는 전국적인 평가를 받는 실적에 더 치중하게 되고 간부들의 경우 빈번한 교체로 지역실정에 어둡고 주민들도 곧 떠날 사람으로 인식하여 경찰행정에 적극적으로 참여하기보다 거의 방관의 수준에 머무르고 있다는 것이다.

네 번째로는 인력배분과 예산권이 중앙에 집중되어 있어서 지역에 필요한 인력과 예산이 적시에 배분되지 못함으로써 지역주민에 대한 치안서비스의 질을 떨어뜨린다는 것이다.

국가경찰제하에서 인력과 예산은 중앙행정기관의 통제를 받게 됨으로써 의사결정이 늦어질 수 밖에 없고 한정된 인력과 예산은 우선순위에 따라 배분할 수 밖에 없기 때문에 지역의 입장에서는 제때에 적절한 치안서비스를 제공받지 못하고 국가경찰의 원리상 지방자치단체의 지원을 받을 수도 없어 그만큼 지역주민의 안전을 위협하게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 자치경찰을 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다.

우선 자치경찰제를 도입함으로써 현재 국가경찰제로 인하여 발생하는 문제점을 어느 정도 해결할 수 있을 것이다. 즉 지역에 실정에 맞는 치안서비스를 제공할 수 있고 경찰공무원의 지역에 대한 전문성과 지역주민의 경찰행정에 대한 참여를 용이하게 함으로써 치안시책의 호응도를 제고할 수 있다. 또한 경찰에 대한 주민들의 민주적 통제도 국가경찰에서보다는 자치경찰에서 보다 더 효율적으로 운용할 수 있다. 주민들이 경찰을 가장 가까운 곳에서 감시·통제할 수 있는 위치에 둠으로써 경찰업무의 민주성을 확보해 나갈 수 있는 것이다.⁹⁵⁾

국가경찰제를 근간으로 하고 있던 대륙법계 국가들 대부분도 이미 자치경찰제를 수용하여 국가경찰제와 접목하여 운영하고 있는 것이 현대국가의 경향이다.

우리나라는 20여년 간의 지방자치를 실시하면서 많은 권한이 지방으로 이양되었고

94) 조직폭력배 일제 단속등의 경우가 대표적으로 중앙의 이러한 시책이 농촌 지구대까지 시달되어 실적을 올리기 위해 지역에서 필요한 경찰활동을 하지 못하게 된다

95) 박점수, 앞의논문, p. 57

지방자치가 점차 성숙되어 가고 있지만 경찰권만은 여전히 중앙 집중적으로 운영되고 있다. 국민들은 대부분 총론적으로는 자치경찰의 실현을 원하고 있다. 1995년 정균환의원의 조사결과는 70.2%가 자치경찰제도 도입을 찬성하고 있음을 보여주고 있다.⁹⁶⁾

자치경찰제의 도입은 지방자치단체의 종합행정을 가능하게 하여 지방자치를 완결시키는 것을 의미하고 자치경찰이 실질적인 민생치안위주의 치안서비스를 실시함으로써 주민들의 안전을 향상시킬 수 있을 것이므로 자치경찰의 도입은 시대적 과제라고 할 수 있다.

나. 자치경찰제 도입의 법적근거

우선 자치경찰제 도입의 법적근거를 우리의 최고법인 헌법에서 찾을 수 있을까 하는 것이 논점이다. 일부 학자들은 헌법 제 117조 제1항이 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하고 있음을 들어 해석상 충분히 자치경찰제 도입의 근거로 할 수 있다고 주장하고 있다. 경찰의 주요 임무는 주민의 재산과 생명을 보호하는 일이며 주민의 생명과 재산의 보호는 주민 복리의 핵심으로서 자치경찰은 헌법에 규정한 자치단체의 주민 복리에 관한 사무에 해당하는 것으로 자치경찰의 설치 근거가 헌법에 있다고 해석할 수 있다.⁹⁷⁾

다음으로 2004년 제정된 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’ 제 10조 제3항에서 “국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제를 도입하여야 한다”고 규정하면서 동조 제4항에서 ‘자치경찰제도의 실시에 관하여는 따로 법률로 정하도록’ 규정하고 있기 때문에 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’이 자치경찰제 도입의 직접적 근거라고 할 수 있다.

마지막으로 경찰법 제2조 제2항은 경찰의 사무를 지역적으로 분담하기 위하여 특별시장·광역시장·도지사 소속하에 지방경찰청을 둔다고 규정하고 있다. 따라서 경찰법이 자치경찰제의 근거가 될 수 있는가 하는 것이나 현재 경찰법 제2조 제2항의

96) 임춘봉, 앞의논문. p. 43.

97) 양영철, 앞의책. p. 265.

규정이 자치경찰의 근거라고 해석하는 논자는 없다. 동법 제14조 2항에서는 지방경찰청장은 경찰청장의 지휘·감독을 받도록 규정하고 있기 때문이다. 또한 지방자치법에서도 자치사무를 경찰사무로 예시하지 않는 점은 경찰사무를 한편으로 자치사무로 인정하지 않고 있다고 할 수 있다.⁹⁸⁾ 현행법상으로는 경찰법은 자치경찰의 근거가 될 수 없다고 해석하는 것이 일반적이다.

제2절 역대정부의 추진과정

1. 국민의 정부

처음으로 자치경찰에 대한 논의가 정부로부터 진행된 시기이다. 이전 정부와 국가경찰은 자치경찰에 대해서는 매우 소극적인 자세를 견지해 왔다.

국민의 정부가 들어서면서 자치경찰제 도입을 100대 국정과제로 선정하고 당·정협의 등을 거쳐 경찰위원회 중심의 일본식 자치경찰제 시안을 1999년 마련하였으나 여러 가지 논의만 거듭하다가 결국 국회에 제출하지 못하고 폐기되었다.

이렇게 중단된 원인에 대하여는 여러 의견이 있을 수 있지만 당시의 변화된 정치적 환경으로 인해서 정부, 여당의 추진의지가 약화되었고, 당사자인 경찰도 숙원인 수사권 독립과 연계한 자치경찰제가 검찰의 소극적인 자세로 인해 실망감이 컸으며 자치단체에서는 권한은 없고 재정 부담만 지게 되었다는 불만으로 인한 저항 등 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하여 중단되게 되었다.⁹⁹⁾

이때 논의된 안의 특징은 다음과 같다.

도입단위는 광역자치단체이며 자치경찰제 관리주체는 합의제 기관인 위원회 조직이었다. 국가의 공안에 관계되는 경찰운영을 관장하기 위하여 국무총리 산하에 국가경찰위원회를 두도록 하였고 지방자치단체에는 지방경찰위원회를 두도록 하였다.

98) 강선주, “지방분권강화를 위한 자치경찰제에 관한 연구”, 경상대학교 대학원 박사학위논문, 2012, p. 34.

99) 정우열, “김대중정부의 자치경찰제 도입논의 중단에 관한 연구”, 한국자치경찰경비학회, 『한국치안행정논집(제3권제1호)』, 2006, p. 152.

국민의 정부에서 자치경찰제는 국가경찰 조직의 하나로서 사실상 집행은 국가경찰이 주도하도록 하였으므로 형식은 자치경찰의 모습이었으나 사실상 국가경찰제의 변형에 불과한 것이었지만 그럼에도 불구하고 이후 참여정부가 자치경찰을 논의하는 단초가 되었다는 점에서 의미가 있었다고 평가할 수 있다¹⁰⁰⁾

2. 참여정부

2004년 1월 “지방분권특별법”을 제정하여 자치경찰 도입을 의무화하였고 국민의 정부기간 동안 이루어졌던 논의를 재검토하여 주민생활중심의 자치경찰제 도입 방안을 확정하였다. 2005년 11월 「자치경찰법」(안)을 당정협의 등을 거쳐 국회에 제출하였으나 17대 국회 임기종료로 법률안이 자동폐기(2008년 5월) 되었다.

이와 별도로 광역자치단체와 기초자치단체에 전면 도입하고 국가경찰은 국가안보 및 국제범죄 등 한정된 사무를 수행하게 하는 유기준 의원 대표발의 법률(안)도 발의 되었으나 국회에서 논의되지 못한 채 회기 만료로 자동 폐기되었다.

제주지역은 “제주 특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법”에 근거하여 2006년에 광역과 시 단위 기초자치단체에 자치경찰제를 시행하였는데 당시에는 제주도에 자치경찰단, 제주·서귀포시에 자치경찰대를 설치하였으나 2012년 조직 효율성 등을 이유로 제주도 자치경찰단으로 통·폐합하여 현재까지 운용중이다.

아래에서는 참여정부에서 추진하였던 자치경찰법(안)을 검토하였다.

먼저 실시단위는 기초자치단체로 하면서 선택적 실시를 보장하였으며 자치경찰의 명칭은 「자치경찰대」로 하였고 폐지의 경우는 주민 투표를 거처도록하고 치안 공백의 최소화를 위해서 6개월간의 유예기간을 두도록 하였다.¹⁰¹⁾

소요경비의 부담은 기초자치단체가 원칙이지만 재정여건을 감안해 국가가 일부

100) 양영철, 앞의책, p. 145.

101) 제4조(자치경찰대의 설치 및 폐지) ① 시·군 및 자치구는 제6조 제1항 각호의 사무(이하 ‘자치경찰사무’라 한다)를 처리하기 위하여 조례로 자치경찰대를 설치할 수 있다.

② 자치경찰대의 조직 및 자치경찰공무원의 정원등에 관한 사항은 대통령령이 정하는 기준에 따라 시·군·구의 조례로 정한다.

③ 자치경찰대의 폐지는 당해 시·군·구의 조례에 의하되 지방의회는 미리 제11조의 규정에 의한 지역치안협의회의 의견을 들어야 한다. 이 경우 자치경찰대의 폐지 시기는 당해 조례 공포 후 적어도 6월이 경과한 날로 하여야 한다.

재원을 부담하도록 하였다.¹⁰²⁾

자치경찰의 조직형태는 독립제로 하였으며 법적성격은 기초자치단체의 독립된 직속 기관이 아닌 보조기관으로 하였다. 자치경찰대장은 시·군·구청장이 임명하며 지휘를 받도록 하였고 필요한 경우 개방형을 도입하도록 하고 있다.¹⁰³⁾

자치경찰의 사무는 주민생활과 밀접한 생활안전에 관한 사무, 지역교통 활동 등에 관한 사무, 공공시설 및 지역행사장의 경비에 관한 사무 등 지역주민과 밀접한 사무와 식품, 위생, 환경, 보건 등과 관련된 특별사법경찰관리의 직무를 수행하며 지역치안사무는 국가경찰과 공동으로 수행하도록 하고 이를 위해 협약을 체결토록 하고 있으며 이때는 지역치안협의회를 거치도록 하였다.¹⁰⁴⁾

자치경찰 간의 분쟁이 있을 시 이를 조정하기 위해 시·도에 치안행정위원회를 설치하고 심의·의결권한을 부여하였다. 위원은 모두 11인으로 구성되며 위원장과 당연직 위원 외에 9명은 각 3명씩 시·도지사, 시·도의회, 지방경찰청장이 추천한다.

지역주민의 참여기구로서 지역치안협의회가 시·군·구에 설치된다. 이는 위원장 포함 15인 이내로 구성된다.¹⁰⁵⁾

102) 제20조(재정지원) 국가는 시·군·구가 자치경찰을 설치·운영하는 데에 필요한 경비를 지원할 수 있다.

103) 제5조(자치경찰대장) ① 자치경찰대장은 시장 등이 임명하며 시장 등의 지휘·감독을 받는다.
 ② 자치경찰대장은 자치총경·자치경정 또는 자치경감으로 보한다. 다만 시장 등이 필요하다고 인정하는 경우에는 개방형 지위로 지정하여 운용할 수 있다.

104) 제6조(자치경찰의 사무) ① 자치경찰은 다음 각호의 사무를 처리한다.

1. 주민의 생활안전 활동에 관한 사무
 - 가. 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영
 - 나. 주민참여 방법활동의 지원 및 지도
 - 다. 안전사고 및 재해·재난 등으로부터의 주민 보호
 - 라. 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 자에 대한 보호 및 가정·학교 폭력 등의 예방
 - 마. 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속

2. 지역교통 활동에 관한 사무
 - 가. 교통안전 및 교통소통에 관한 사무
 - 나. 교통법규 위반의 지도·단속
 - 다. 주민참여 지역교통 활동의 지원 및 지도

3. 시·군·구의 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무

4. 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정 하고 있는 사법경찰관리의 직무”

② 제1항의 규정에도 불구하고 제1항 제1호 내지 제3호의 사무를 처리함에 있어 국가경찰과 자치경찰의 역할 분담 및 사무 수행 방법 등은 시장 등과 경찰서장의 협약으로 정하고 이를 공표하여야 한다. 이 경우 시장 등은 미리 제11조의 규정에 의한 지역치안협의회회의 의견을 들어야 한다.

자치경찰공무원도 국가경찰과 동일하게 경찰관직무집행법에 따라 직무를 수행할 수 있으며 불심검문, 보호조치, 경고조치 등을 할 수 있고 직무수행 시 경찰무기와 장비 사용 등의 직무권한을 부여하고 있다.¹⁰⁶⁾

자치경찰의 계급은 7단계로 하였으며 임용권자는 시·군·구청장이며 공정성 확보를 위해 인사위원회를 설치하도록 하고 있으며 국가경찰과 자치경찰 간, 자치경찰 상호 간 인사교류가 가능하도록 규정하고 있다.¹⁰⁷⁾

이상으로 참여정부의 자치경찰법 안을 살펴보았다. 이러한 참여정부의 자치경찰제법안은 국민의 정부와는 다음과 같은 다른 특징을 가지고 있다.

첫째로 실시단위가 기초자치단체이며 조직은 현행 경찰체제의 골격을 유지하면서 국가경찰과 자치경찰의 이원화를 시도하였다는 것이다. 둘째로 시·군·구에 직속 기관인 자치경찰대를 두고 시·도에 치안행정위원회, 시·군·구에 지역치안협의회를 설치하여 통제하도록 하였다.

참여정부에서 의욕적으로 추진한 자치경찰법은 결과적으로 실패하였고 과제는 다시 다음 정부인 이명박 정부로 넘겨졌으나 이명박 정부도 참여정부의 자치경찰법의 범주를 벗어나지는 못했고 제주특별자치도 자치경찰의 범주에서 검토하다 결과적으로 현 정부에까지 그 과제를 넘겼다.

이렇게 수많은 논의를 거쳐 성안된 참여정부의 자치경찰 법안의 실패는 여러 가지 요인이 있겠지만 무엇보다 각각의 주체 간 이해관계가 합리적으로 조정되지 못하고 중앙정부나 국가경찰의 의지가 뒷받침되지 못한 것이 결정적이라고 사료된다.

국가경찰의 입장에서는 자치경찰제에 대해 애초에서부터 소극적이었다. 다만 수사권 독립과 관련하여 자치경찰제 수용을 피할 수는 없었기 때문에 가능한 최소한의 권한만을 자치경찰제에 이관하려 하였으며 광역자치단체의 입장에서는 광역단위 도입이 자치경찰제 도입의 취지에 가장 잘 맞는다는 점을 강조하며 기초단위의 도입에

105) 제9조(치안행정위원회의 설치 및 기능) ① 특별시·광역시· 및 도의 지방행정과 치안행정의 업무협조 및 제2항 각호의 사항을 심의·의결하기 위하여 특별시장·광역시장 및 도지사 소속하에 치안행정위원회를 둔다.

제11조(지역치안협의회 설치 등) ① 자치경찰의 운영에 관하여 다음 각호의 사항을 협의하고, 지역치안에 관하여 시장 등의 자문에 응하기 위하여 시장 등의 소속하에 지역치안협의회를 둔다.

106) 법 제12조 내지 제13조.

107) 법 제23조 내지 제28조.

소극적인 입장을 견지하였다.

입안과정에서부터도 관련부처간의 갈등이 있었는데 주요쟁점은 다음과 같다. 먼저 법안의 독립성여부에 대한 것이었는데 결과적으로 ‘자치경찰법’이라는 독립법안으로 성안되었으며 두 번째는 법률소관부처에 대한 것으로 행정자치부와 경찰청이 각각의 소관을 주장했으나 결국 행정자치부는 입법을 추진하고 법안소관부처는 경찰청으로 합의되었고 세 번째는 자치경찰사무의 처리방법으로서 지역교통, 지역경비, 지역방범에 대한 것으로 자치경찰단독으로 하여야 하느냐 또는 국가경찰과 공동으로 처리하는 것으로 할 것인지에 대한 것이었으며 결국 협약의 방식으로하기로 결정되었으며 네 번째는 자치경찰에 대한 감독관청의 결정에 관한 것이었는데 경찰청과 행정자치부의 이해가 첨예하게 대립되었으나 결과적으로 행정자치부가 감독관청이 되고 감사에 경찰청이 참여하는 것으로 결정되었다.¹⁰⁸⁾

국회 내에서도 갈등이 야기되었다. 당시 여당은 시·도지사가 대부분 야당인 점을 고려해서 기초단위 도입을 선택했다.¹⁰⁹⁾ 야당이었던 유기준의원 등은 광역단체 도입을 내용으로 하는 법안을 발의한 상태였고 특히 당시 여당의원들은 기초자치단체장에 대한 견제심리로 인해 자치경찰법 안의 통과에 소극적이었는데 결과적으로 자치경찰법 안은 표류하게 되었다.¹¹⁰⁾

현 정부가 추진하는 자치경찰제의 도입과정에도 그간의 논의과정에서 상당한 부분 합의를 이루긴 했지만 마지막까지 기관 간 상당한 갈등이 예상된다. 이러한 기관 간 갈등과 함께 국회 내에서도 여당과 야당, 의원 간 갈등은 피할 수 없을 것이다. 따라서 주요 쟁점에 대해 자치경찰의 이념을 기준으로 분석하고 광역과 기초단체의 협력관계의 폭을 넓혀가되 보충성의 원칙과 함께 도입단위의 자치단체가 주도하도록 하는 한편 국가경찰의 양보와 지원 등 그간 추진과정에서 야기되었던 갈등요인들에 대한 면밀한 분석과 함께 이에 대한 해결방안을 강구 모색해 나가야 한다. 또한 자치경찰제의 실시로 예상되는 부작용에 대하여도 충분한 검토가 필요하다. 국가경찰과의 업무 중복 해결을 위한 법적 근거를 마련할 필요가

108) 양영철, “자치경찰제 도입과정상 나타난 갈등과 해결방안”, 행정자치부, 『자치경찰제 추진 평가토론회』, 2007, pp. 50-51

109) 김철성, “MB정부의 지방자치(행정)체제의 광역화개편정책과 최적합 자치경찰모형의 탐색”, 서울: 한국치안행정학회, 『한국치안행정논집(제6권 제2호)』, 2009, p. 204.

110) 양영철, 앞의책, p. 373.

있고 선거를 의식해서 자치경찰이 자칫 업무를 소홀히 할 수 있다는 우려도 있는 만큼 이에 대한 장치도 마련할 필요가 있다.

3. 이명박 정부

이명박 정부는 정부출범을 준비하는 인수위에서부터 자치경찰제 도입방향을 설정한 후 5대 국정지표 193개 국정과제에 포함시켰다.¹¹¹⁾ 이미 참여정부에서부터 제주특별자치도에 자치경찰제를 실시하고 있었기 때문에 이명박 정부에서도 이를 강력히 시행하고자 한 결과였다.

정부출범 후 100대 국정과제를 발표한 자리에서 2009년에 자치경찰제 법안을 처리하고 2010년부터 일부 시·군·구에서 자치경찰제를 시범 실시하기로 하였다.¹¹²⁾ 그러나 2008년 10월 자치경찰제 도입과 지방행정체제 개편을 연계 논의키로 결정하였고 자치경찰제 관련입법은 지방행정체제 개편 추진 완료 시점인 2014년 6월에 추진하기로 하였으나 결국 현 정부로 이관되었다.¹¹³⁾

이명박 정부의 자치경찰 법안 추진의 법적 근거는 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제11조 제3항이다.¹¹⁴⁾ 이명박 정부의 자치경찰 법안은 2008년 7월에 경찰청·행정안전부 공동으로 자치경찰법 제정안을 마련하여 2008년 7월에 경찰위원회 심의의결과 관계기관의 의견조회를 거쳐 2009년 2월 지방분권촉진위원회에서 자치경찰제 도입방안을 의결 하여 지방행정체제개편위원회에 통보하였다.

111) 신현기, “노무현·이명박·박근혜정부의 자치경찰제에 대한 실태분석”, 서울: 한국자치경찰학회, 『자치경찰연구(제6권4호)』, 2013, p. 13.

112) 이정열, “자치경찰제 도입의 실천적 문제점 분석”, 영남대학교 행정대학원 석사학위논문, 2009, p. 27.

113) 윤상흠, “자치경찰법안의 개선방안에 관한 연구”, 제주대학교 행정대학원 석사학위논문, 2013, p. 42.

114) 제11조(특별지방행정기관의 정비등) ① 국가는 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무 중 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 하여야 하며, 새로운 특별지방행정기관을 설치하고자 하는 때에는 그 기능이 지방자치단체가 수행하고 있는 기능과 유사하거나 중복되지 아니하도록 하여야 한다.

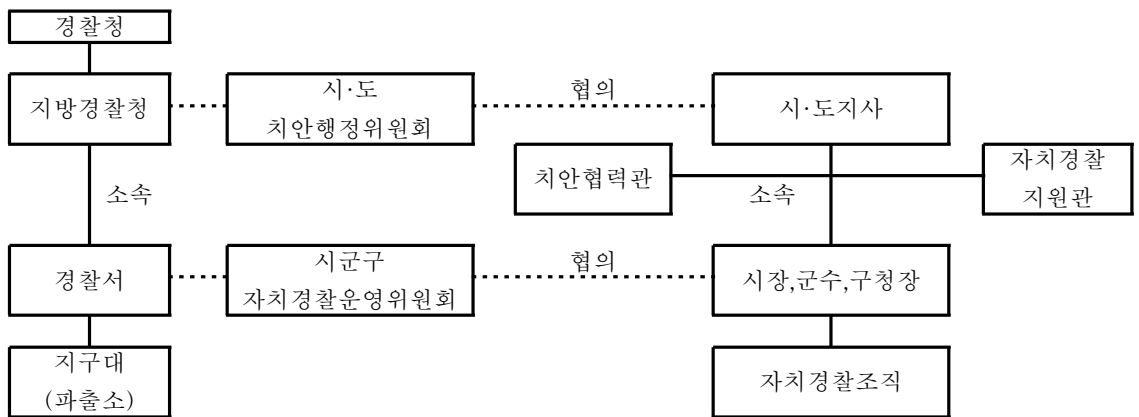
② 국가는 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대한 주민참여를 확대하는 등 교육자치제도의 개선방안을 마련하여야 한다.

③ 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다.

지방행정체제개편위원회에서는 한국적 자치경찰 실시모델 연구용역 및 토론회 등을 거쳐 자치경찰제 실시방안을 본회의에 보고 하였으나 앞서 기술한 바와 같이 지방행정체제 개편과 연계 논의키로 하면서 최종의결은 하지 못하였다. 주요내용은 다음과 같다.

자치경찰의 실시단위는 참여정부와 마찬가지로 시·군·구에 자치경찰대를 설치하되 그 도입은 강제가 아닌 선택적으로 하였다. 이명박 정부에서는 조직면에서 주민이 참여하는 심의·의결기구로 시·도에 치안행정위원회를 두는 것은 참여정부와 같으나, 시·군·구에는 종전의 협의·자문기구인 지역치안협의회 대신에 심의·의결기구로서 자치경찰위원회를 두도록 하였고 또한 시·도지사의 자치 경찰 지원·조정기능을 위해 자치경찰 지원관을 두고 국가경찰인 치안협력관을 배치하였다.

〈그림 4-1〉 이명박 정부의 자치경찰제도 모형



출처 : 행정안전부 자치경찰제실무추진단, 『자치경찰제 추진 중간보고서』, 2008, 윤상흠, “자치경찰법안의 개선방안에 관한 연구”, 제주대학교 석사학위논문, 2013, p. 47. 재인용

사무 및 자치경찰의 직무집행에 대하여는 앞서 참여정부의 자치경찰 법안과 차이가 없으나 인사에 있어서 자치경찰대장을 시장 등이 임명하도록 하는 참여정부 법안에 자치경찰위원회의 동의를 얻도록 하였다. 또한 일반직 공무원의 특별임용도 가능하게 한 점이 특색이다. 또한 광역자치단체의 역할과 기능을 참여정부에서 보다는 훨씬 강화하였다. 즉 시·도 치안행정위원회는 국가경찰과 자치경찰 간의 협약으로 이루어

지며 자치경찰 간의 분쟁 조정, 자치경찰의 지원·평가 및 통합운용 등에 관한 심의·의결을 하며 시·도지사는 광역단위의 법집행력 보장을 위해 일부사무에 대하여 일시적으로 관할권 내의 자치경찰을 통합 운용할 수 있는데 그 대상은 행정상 강제집행, 특별사법경찰사무, 대규모 행사 등 교통사무이며 이때는 시장·군수·구청장과 협의 및 시·도 치안행정위원회의 심의·의결의 절차를 거쳐야 한다.¹¹⁵⁾ 아래 <표 4-1>에서 이를 정리하였다.

<표 4-1> 참여정부 자치경찰법안과 이명박 정부 자치경찰법안 비교

구분	참여정부 자치경찰 법안	이명박정부 자치경찰 법안
도입 단위	기초(시·군·구)/ 선택적도입	기초(시·군·구)/ 선택적도입
조직	<ul style="list-style-type: none"> - 현 국가경찰제 골격 유지 - 기초단위 자치경찰대 설치 - 주민 참여 기구 설치 · 시·도 치안행정위원회(심의·의결) · 시·군·구 지역치안협의회 (협의·자문) 	<ul style="list-style-type: none"> - 현 국가경찰제 골격 유지 - 기초단위 자치경찰대 설치 - 주민 참여기구 설치 · 시·도 치안행정위원회(심의, 의결) · 시·군·구 자치경찰운영위원회(심의,의결)
사무	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 생활안전, 교통, 경비 등 - 국가경찰과 공동사무(협약) - 17종 특별사법경찰사무 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 생활안전, 교통, 경비 등 - 국가경찰과 공동사무(협약) - 17종 특별사법경찰사무
인사	<ul style="list-style-type: none"> - 자치경찰공무원은 특정직 지방공무원 - 자치경찰대장은 시장 등이 임명 - 최초설치시 국가경찰을 차상위계급 특별임용 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 자치경찰공무원은 특정직 지방 공무원 - 자치경찰대장은 자치경찰운영위원회 동의를 얻어 시장 등이 임명 - 최초 설치시 국가경찰 차상위계급 및 자치단체 일반직 공무원 특별 임용 가능
광역 기능	<ul style="list-style-type: none"> - 치안행정위, 협약 및 분쟁의 조정 등 - 시도지사 시정명령 및 감사권 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 치안행정위 협약 및 분쟁의 조정 등 - 시도지사 시정명령 및 감사권 등 - 시도지사 자치경찰 통합운영권 - 시도에 자치경찰 지원 조정을 보좌하는 기구설치 및 국가경찰과 자치단체 간 협력 강화를 위해 국가경찰공무원 배치

출처 : 김해모, “우리나라 자치경찰 도입 방향에 관한 연구”, 전남대학교 행정대학원 석사학위논문, 2013, p. 14.

115) 전지인, “지방자치경찰제 도입의 쟁점과 바람직한 방향”, 경북대학교 대학원 석사학위논문, 2009, p. 47.

이명박 정부에서 자치경찰제 도입의 최대 쟁점은 참여정부에서부터 지속적으로 제기된 시·도지사공동 안에서 밝힌 도입단위의 문제였다.

시·도지사공동 안은 유기준의원의 입법으로 17대 국회에 제출되기도 하였다. 국가경찰은 현행과 같이 운영하면서 실시단위를 광역과 기초 모두에 의무적으로 도입하고, 조직구성은 시·도에 광역적 업무를 담당하는 경찰본부, 시·군·구에는 자치경찰대를 설치하고 자치경찰대 소속하에 파출소 및 치안센터를 두어야 한다는 것이다.

당시 정부 안과 시·도지사공동안을 비교하여 <표 4-2>으로 정리하여 보았다.

<표 4-2> 이명박 정부안과 시·도지사 공동안의 비교

구분	정부안	시·도지사공동안
실시단위	기초단위, 선택적도입	광역단위 및 기초단위, 의무적도입
조직	<ul style="list-style-type: none"> - 현행 경찰체제 유지 - 시·군·구에 보조기관형태의 자치경찰대 설치 - 광역단위에 치안행정위원회 - 기초단위에 지역치안협의회 	<ul style="list-style-type: none"> - 시·도에 광역적 업무를 담당하는 경찰본부, 시·군·구에 지역적 치안담당의 자치경찰대 설치 - 자치경찰대소속하에 파출소 치안센터를 둔다 - 자치경찰은 의결기관으로 시도경찰위원회, 집행기관으로 시·도경찰본부와 자치경찰대
인사권	<ul style="list-style-type: none"> - 자치경찰은 시군구청장 - 국가경찰 임명권은 현행유지 	<ul style="list-style-type: none"> - 시·도경찰위원:시·도지사 3명,시·도 의회 3명, 시·도경찰청장 3명 추천 - 시·도경찰본부장: 시·도지사가 임면 - 자치경찰대장: 시·군·구청장이 임면 - 국가경찰 부분은 현행유지
사무	<ul style="list-style-type: none"> - 국가경찰: 수사, 정보, 외사, 보안 등 - 자치경찰: 방법, 교통, 위생, 환경 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가경찰: 국가적 수사, 정보, 외사, 보안 등 - 시·도경찰본부; 광역적 사무 - 자치경찰대: 방법, 교통, 수사, 정보 등 사무
광역치안 수요	자치경찰과 국가경찰 상호간 업무협업 및 조정	<ul style="list-style-type: none"> - 시·도경찰본부가 직접집행 - 국가경찰과 자치경찰, 자치경찰 상호간 협조

출처 : 김철성, “MB정부의 지방자치체제의 광역화 개편정책과 최적합 자치경찰모형의 탐색”, 서울: 한국치안행정학회, 『한국치안행정논집(제6권제2호)』, 2009, p. 203.

4. 박근혜 정부

현 박근혜 정부는 자치경찰제 실시를 대선공약으로 하지는 않았으나 “지방분권 및 체제개편에 관한 특별법” 제12조 제3항에서 “국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰 제도를 도입하여야 한다”고 규정하고 있고 제4항에서 “교육자치와 자치경찰제도의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다”라고 규정되어 박근혜정부에서 자치경찰제 도입을 법률에 명기함으로써 자치경찰의 도입을 기정사실화 하고 있으며 이에 따라 국정과제인 “지방분권강화 및 시민사회 지역공동체 활성화”를 위한 이행과제의 세부 내용으로 자치경찰제 도입을 명시 하였다.¹¹⁶⁾ 그리고 2013년 10월23일 대통령 직속으로 지방자치발전위원회를 발족시켜 심대평위원장을 중심으로 본격 가동 중에 있으며 그 산하에 자치경찰제 도입을 위한 T/F팀이 2013년 12월 27일 발족되었으며 본 T/F팀의 구성은 총 9명이며 운영기간은 구성일로부터 위원회의 자치경찰제 도입방안 마련 시까지로 하고 있으며 매월 1회 개최를 원칙으로 하고 있다.¹¹⁷⁾

아직 구체적인 정부안이 나오지 않은 상황에서 2013년 7월 11일 광역, 기초에 자치경찰을 전면도입하고 국가 경찰은 국가안보 및 강력범죄 사무 등 한정된 사무를 수행하게 하는 이철우의원 대표 발의 법률개정(안)이 발의되어¹¹⁸⁾ 현재 국회에 계류 중이다. 이철우의원 안을 살펴보면 다음과 같다. 이철우의원 안은 특히 국가경찰을 현행대로 유지하면서 자치경찰제 도입을 내용으로 하고 있다.

〈표 4-3〉 이철우의원발의 자치경찰법(안) 주요내용

구분	실시단위	조직	사무	신분 및 임명	재정
내용	- 광역 및 기초 - 전면적 실시	- 자치경찰본부 - 자치경찰대	생활안전,교통, 경비, 수사	- 특정직지방공무원 - 자치단체장	- 지자체 부담원칙, 법률에 서 정한사항은 국가 지원

출처 : “노무현·이명박·박근혜정부의 자치경찰제에 대한 실태분석”, 서울: 한국자치경찰학회, 『자치경찰연구(제6권4호)』, 2013, pp. 21-23. 을 요약 정리한 것임.

116) 신현기, 앞의논문, p. 24.

117) 위의논문, p. 26.

118) 「경찰법 전부개정안」, 「경찰공무원법 전부개정안」

제3절 제주특별자치도 자치경찰 실태 및 평가

1. 도입과정

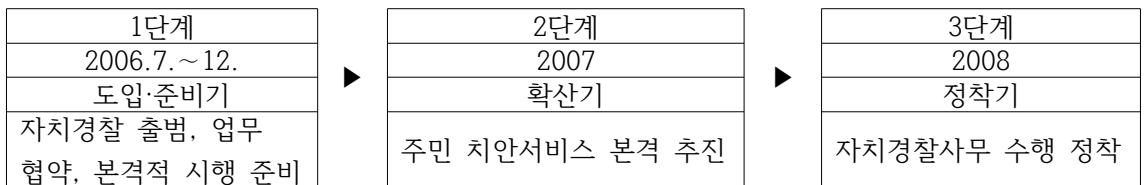
참여정부는 제주도를 획기적인 자치분권제도를 기반으로 국제경쟁력을 갖춘 국제자유도시로 조성하고자 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」을 제정하고 이 법이 2006년 7월 1일 시행됨에 따라 자치경찰제도를 본격 도입하여 2007년 3월 1일부터 시행하게 되었다. 제주특별자치도는 다른 자치단체와는 그 법적 지위를 달리한다. 즉 법률이 정하는 바에 의하여 특례를 인정받고 있다.

따라서 제주특별자치도에서 시행하기로 한 자치경찰제도는 당시에 성안된 자치경찰법과는 차이가 있다. 즉 자치경찰법안은 이미 살펴본 것처럼 시행단위를 기초자치단체를 대상으로 하고 선택제를 실시하는 것으로 하였으나 제주도 자치경찰제의 경우는 광역자치단체와 행정시를 동시에 실시하면서 의무화로 한다는 것이었다.

위임사항에 대하여도 자치경찰법안이 대통령령으로 규정하도록 하였으나 제주특별자치도의 경우는 도 조례로 정하도록 하였다.

변형을 겪기는 했지만 자치경찰법안이 국회를 통과하지 못하고 표류하는 과정에서 실시된 제주자치경찰제 운영은 매우 의미 있는 것으로서 평가되었고 많은 기대 속에서 제주특별자치도에 실무추진단을 구성하고 행정자치부의 자치경찰실무추진단이 합류하여 3단계의 로드맵을 작성하고 본격적인 추진에 돌입하였다.¹¹⁹⁾ 지방분권특별법, 경찰법 등 필요한 법령을 정비하고 조례와 규칙·고시 등을 제정·공포하였다. 그리고 국가경찰로부터 38명의 인력을 이관 받았으며 이때 많은 국가경찰이 자치경찰로 이적하는 것을 희망하였는데 이는 자치경찰제도에 대한 많은

119) 제주자치경찰 추진 단계별 로드맵(양영철, 앞의책, p. 377.)



기대를 반영하는 것으로 평가받았다.¹²⁰⁾ 또한 2006년 8월에 1차, 2007년 1월에 2차로 인력을 선발하는 등 인력충원도 실시하였다¹²¹⁾. 또한 국가경찰과 자치경찰 간 업무협약을 실시하는 등 준비를 마치고 2006년 7월 1일 역사적인 자치경찰제의 서막을 열게 되었다.

〈그림 4-2〉 제주자치경찰 출범과정



출처 : 제주특별자치도 자치경찰단 홈페이지, 2014년 11월 10일, <http://imp.jeju.go.kr>

120) 신현기, 앞의책, p. 403.

121) 신현기, 앞의책, p. 404.

하지만 현재 제주자치경찰의 운영성과 측면에서 우려 섞인 목소리가 나오고 제주특별자치도에서조차 뜨거운 감자로 인식하는 목소리가 있는 것이 사실이며 자치경찰관의 불멘 목소리도 없지 않다. 그러나 반대로 제주국제공항에서 교통무질서가 확실히 잡혔으며 특별사법경찰 관련 업무면에서 많은 업적을 산출해 내었다고 평가받고 있기도 한다.¹²²⁾ 제주특별자치도에서의 자치경찰의 운영경험은 향후 우리나라 자치경찰의 방향을 가름하는 모범사례로서 중요한 의미를 가진다. 따라서 이에 대한 면밀한 고찰은 우리 실정에 맞는 자치경찰제를 찾는 데 유용한 시사점이 될 것이다.

2. 운영현황

가. 조직 및 인원

제주특별자치도의 자치경찰조직은 제주특별자치도의 도지사 소속으로 되어있다. 제주특별자치도에 기획을 담당하는 자치경찰단이 구성되어있고, 제주시와 서귀포시에는 자치경찰대가 집행기관으로 설치되어 출범하였다.¹²³⁾ 2012년 1월에는 조직이 개편되어 자치경찰대를 폐지하고 현재와 같이 1단 4과 1대 1센터 11담당으로 운영하고 있다.¹²⁴⁾

122) 위익책, p. 433.

123) 오충익, “제주자치경찰의 합리적 운영 방안에 관한 연구”, 한세대학교 석사학위논문, 2009, p. 58

124) 제주특별자치도 자치경찰단 연혁

- 2006. 7. 1 : 제주자치경찰 출범(국가경찰 특별임용 38명)
- 2007. 2. 21 : 1차 신입순경 45명 임용
- 2008. 1. 18 : 부서 명칭 변경 경무팀 => 경찰정책팀(단)·경찰행정팀(대), 관광환경팀 => 수사기획팀(단)·수사팀(대)
- 2008. 3. 5 : ITS센터 자치경찰단 이관
- 2008. 7. 1 : 행정시 주정차 단속사무 이관
- 2010.11. 8 : 2차 신입순경 12명 임용
- 2011. 1. 18 : 행정시 교통시설사무 이관, 부서명칭 변경 ITS=>교통정보센터, 공항팀=>관광안전팀
- 2011.11. 7 : 3차 신규 자치경찰공무원 교육생 14명 교육('11.11~'12.3)
- 2012. 1. 9 : 통합 자치경찰단 출범(1단, 4과, 1지역대, 1센터, 11담당)

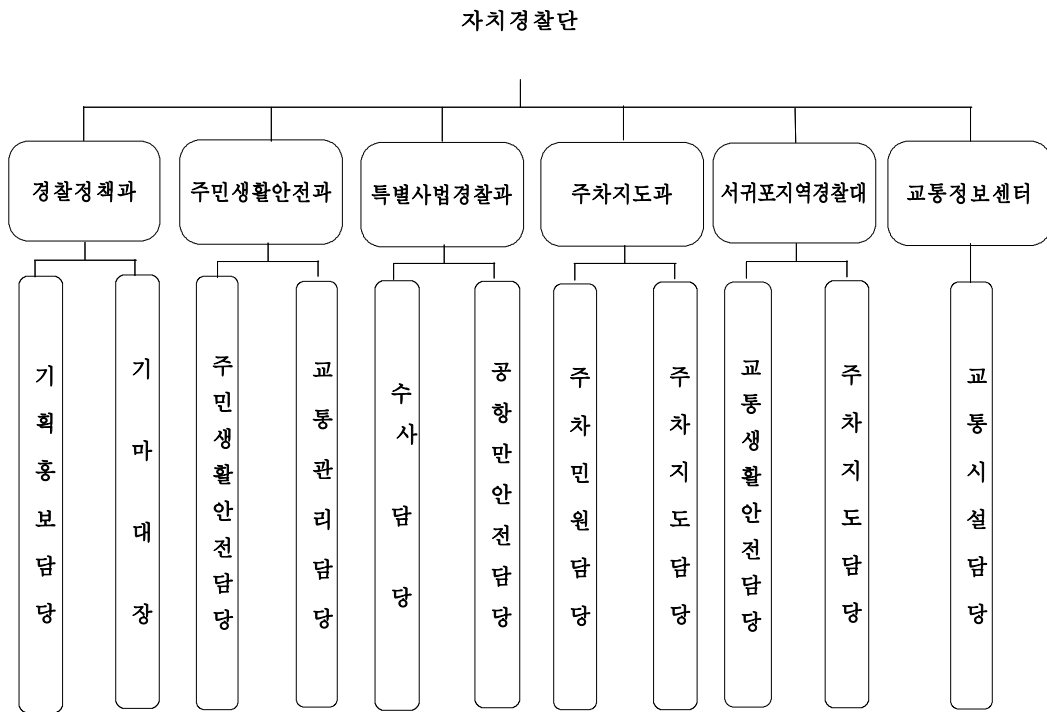
(제주특별자치도 자치경찰단 홈페이지, 2014년 11월 10일, <http://jmp.jeju.go.kr>)

〈그림 4-3〉 제주자치경찰단 조직도(2006)



출처 : 신현기, 『자치경찰론(제4판)』, 2010, 인천: 진영사, p. 406.

〈그림 4-4〉 제주자치경찰단조직도(2014)



출처 : 제주특별자치도 자치경찰단 홈페이지, 2014년 11월 10일, <http://jmp.jeu.go.kr>

제주자치경찰공무원은 특정직 지방공무원으로서 신분을 가지고 있으며 일정한 부분에 있어서는 국가경찰공무원법을 준용하여 경찰공무원의 특수성과 전문성을 보장 받고 있다. 또한 인사위원회도 지방공무원과는 별도로 운영하여 자치경찰공무원의 안정성을 확보하고 있다.¹²⁵⁾

제주특별자치도의 지방행정과 치안행정의 업무 협조와 국가경찰과 자치경찰 간 사무분담 및 사무 수행 방법에 관한 사항, 자치경찰 활동에 관한 목표의 수립 및 평가에 관한 사항, 자치경찰의 운영에 대한 지원에 관한 사항, 그 밖에 자치경찰의 운영에 관하여 치안행정위원회의 위원장이 부의하는 사항 등을 심의·의결하기 위하여 도지사 소속으로 치안행정위원회를 두고 있다.¹²⁶⁾ 치안행정위원회는 위원장 1인과 당연직 위원 2인을 포함한 11인으로 구성된다.¹²⁷⁾

제주자치경찰단의 인원은 2006년 7월 창설 당시 정원 127명, 현원 38명으로 구성되었으나 2013년 현재 정원 194명, 현원 175명으로 발전하였다.

〈표 4-4〉 제주자치경찰단 정·현원 운용현황(2013년)

구 분	총계	자치경찰공무원								일반공무원			
		계	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경	계	일반직	기능직	무기계약
정 원	194	127	1	5	10	15	15	30	51	67	8	18	41
현 원	175	107	1	5	9	16	13	39	24	68	10	17	41
과 부 족	-19	-20			-1	+1	-2	+9	-27	+1	+2	-1	-

출처: 제주특별자치도 자치경찰단, 주요업무실행계획, 2013, p. 3

125) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법, 제127조 ① 제128조의 규정에 의한 자치경찰공무원의 인사에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 자치경찰공무원 인사위원회를 둔다.

126) 위약법 제113조.

127) 위약법 제114조.

나. 제주자치경찰의 재정

제주자치경찰의 예산은 창설당시 27억원에 불과했으나 2013년 현재 145억원 규모이다.

〈표4-5〉 제주자치경찰운영예산(2013년)

(단위 : 천원)

구분	계	국비	도비	비고
총계	14,559,561	3,514,000	11,045,561	
인건비	6,312,398	2,357,334	3,955,064	총무과편성
합계	8,247,163	1,156,666	7,090,497	
경상적 경비	5,244,299	656,666	4,587,633	
사업비	3,002,864	500,000	2,502,864	

출처: 제주특별자치도 자치경찰단, 주요업무실행계획, 2013, p. 4

이러한 외형적 예산규모에도 불구하고 국비가 차지하는 비율이 점차 줄어들고 있는 실정이다. 자치경찰 출범당시 예산 27억중에 국비가 전체예산의 83%였는데 반해 2013년에는 〈표 3-5〉에서 보는 것처럼 24%에 불과한 실정으로 제주특별자치도의 재정자립도가 30%에 불과해서 자치경찰의 운영에 어려움을 호소하고 있는 실정이다. 제주특별자치경찰단은 자치경찰운영 예산 요구액의 30%만 국고로부터 지원받고 있다며 예산부족으로 인한 자치경찰제 운영에 차질을 우려하고 있는 실정이다.¹²⁸⁾

다. 자치경찰의 사무

제주자치경찰은 국가경찰과 공동으로 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제108조에 규정된 지역 생활안전, 교통, 경비 및 특별사법경찰관 직무를 수행하고 있다.¹²⁹⁾ 법 제110조의 협약에 의하여 제주국제공항, 주요관광지, 문화축제,

128) 강용남, “제주자치경찰 운영실태 및 애로사항”, 행정자치부, 『자치경찰제 추진평가 토론회』, 2007, p. 36.

129) 법 제108조(사무) 자치경찰은 다음 각호의 사무(이하 “자치경찰사무”라 한다.

1. 주민의 생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영
 - 가. 생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영
 - 나. 주민참여 방법활동의 지원 및 지도
 - 다. 안전사고 및 재해재난 등으로부터의 주민 보호

체육행사 등이 개최되는 지역 행사장, 민속5일장에 대하여 개장시간에 근무하고 있으며 제주특별자치도청사와 그 하부 공공시설 등에 대해 경비 업무를 수행하고 있다.¹³⁰⁾

제주자치경찰관은 직무수행 시 경찰관직무집행법 제3조(불심검문), 제4조(보호조치 등), 제5조(위험 발생의 방지), 제6조(범죄의 예방과 제지), 제7조(위험 방지를 위한 출입), 제10조(경찰장비의 사용 등), 제11조(사용등록의 보관) 및 제12조(벌칙)의 규정을 준용하나 일반 수사권은 없다. 무기휴대·사용은 제주지방경찰청장의 승인을 받아야 한다.¹³¹⁾ 직무 수행 중 범죄를 발견한 경우는 범죄의 내용 또는 증거물 등을 국가경찰에 통보하고 인계하여야 하며 현행범인을 체포한 경우에는 즉시 국가경찰 공무원에게 인도하도록 하고 있으며 교통질서 위반사범이나 기초질서 위반 사범 등 단속권한을 행사할 수 있다.¹³²⁾

3. 제주자치경찰 운영 평가

제주자치경찰단은 도지사의 보조기관이자 독립제로 채택되었다. 독립제의 경우 책임성과 상황발생 시 신속히 대처할 수 있다는 점에서 경찰업무의 특성상 불가피한 측면이 있다. 그러나 제주자치경찰단이 선거로 선출되는 도지사의 보조기관으로 구성 되어 있다는 점은 정치적 중립성과 독립성 확보 측면에서는 문제가 있을 수 있다. 즉 자치경찰단의 업무가 주민생활과 밀접한 교통단속, 식품과 환경, 위생업소 단속 등임을 감안하면 자칫 도지사가 표를 의식해 이에 대한 집행을 소홀히 할 수 있는 측면이 있는 것이다.¹³³⁾

라. 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 자에 대한 보호 및 가정·학교폭력 등의 예방

2. 지역교통 활동에 관한 사항
 - 가. 교통안전 및 교통소통에 관한 사무
 - 나. 교통법규 위반 지도·단속
 - 다. 주민참여 지역교통 활동의 지원 및 지도
3. 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무
4. 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무 범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무

130) 양영철, 앞의책, p. 395.

131) 법 제116조.

132) 법 제117조.

133) 허진영, “제주 자치경찰 제도 운영과 발전방안에 관한 연구”, 제주대학교 행정대학원 석사학위논문, 2008.

그리고 자치경찰단장은 총경, 자치경찰대장은 자치경정 또는 자치경감으로 직급이 차등화 되어 있어서 국가경찰 및 행정부서 실·국·과장급과의 업무협조나 의사소통에 어려움이 있다고 호소하고 있다.¹³⁴⁾

인원 부족도 제주자치경찰단의 주민에 대한 치안서비스의 질을 약화시키는 매우 심각한 문제이다. 초창기에 비하여 획기적인 개선이 있었지만 <표 4-4>에서 보는 것처럼 2013년 현재도 정원의 10% 가량이 부족한 실정이다.

인사관리에 있어서는 국가경찰과의 형평성을 고려할 때 더욱 심각한 문제를 안고 있다. 제주자치경찰은 국가 경찰과 거의 동일한 수준의 업무량과 근무를 하고 있어서 승진 등에 어느 정도 형평성이 있어야 할 것이나 조직규모나 인원 등을 고려할 때 문제가 발생할 수 있다. 이의 해결을 위해 제주자치경찰과 국가경찰 간의 인사교류를 할 수 있도록 하고 있지만 이는 임의규정으로 기관 상호간 소극적 자세를 견지할 경우 사실상 인사교류가 이루어질 수 없다.¹³⁵⁾

치안행정위원회의 경우도 민주성, 정치적 중립성이 저해될 우려가 있다. 위원 11인중 9인의 위원에 대해 사실상 도지사가 임명권을 가지고 있어 도지사의 정치적 이해관계와 독선으로 인하여 권한을 남용할 소지가 있다.¹³⁶⁾

재정측면을 보면 자치경찰의 운영비는 당해 자치단체가 부담하는 것이 원칙이지만 현실적으로 100% 부담은 어려운 실정이며 우리나라의 자치단체의 경우 취약한 재정자립도로 볼 때 국가의 재정지원은 더욱 적극적으로 검토해야 할 사항이다.

제주자치경찰단의 경우 시행 첫해인 2006년에는 국고 지원이 83%였으나 2008년에는 49.4%로 감소하였으며 <표 4-5>에서 본 것처럼 2013년에는 24%로 감소함으로써 제주특별자치도에 심각한 재정압박을 주고 있는 실정이다.¹³⁷⁾

앞에서 살펴본 것처럼 제주자치경찰의 사무는 법 제108조의 규정과 국가경찰과의 협약사항에서 정한 업무이다. 그런데 이러한 사무는 기존의 국가경찰과 지방행정

p. 66.

134) 최재원, “제주특별자치도 자치경찰제도의 발전 방안에 관한 연구”, 충주대학교 행정대학원 석사학위논문, 2008, p. 85.

135) 김봉구, “제주특별자치도 자치경찰의 효율화 방안”, 동의대학교 대학원 석사학위논문, 2012, p. 63.

136) 최재원, 앞의논문, p. 88.

137) 허진영, 앞의논문, p. 68.

기관에서 담당하였던 사무였기 때문에 대부분은 여전히 국가경찰 및 지방행정 기관과 중복되고 있고 이로인해 행정의 비효율성과 함께 업무협조 면에서도 문제점이 지적되고 있는 실정이다.¹³⁸⁾

현재 자치경찰이 수행하고 있는 사무도 매우 단순 사무에 한정되고 있다는 지적도 있다. 자치경찰은 사실상 일반수사권이 인정되지 않고 있어서 경찰권집행에 애로가 있고 이로 인하여 제주도민들은 자치경찰을 경찰로 인식하지 않고 단순히 주차 단속요원으로 생각하거나 무늬만 경찰이라고 생각한다는 여론이 많다.¹³⁹⁾

교통업무에서도 자치경찰은 읍주운전자 및 즉심대상자를 발견 시 국가 경찰에 이첩하여 처리하고 있어서 단속이 곤란하며 단속기관과 처리기관의 이원화로 업무의 비효율성을 초래하고 있고 이는 자치경찰의 독립과 책임성을 담보할 수 없다는 점에서 자치경찰의 실효성을 훼손할 수 있는 문제점이 있다.¹⁴⁰⁾

또한 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제108조는 자치경찰의 사무를 열거하는 방식으로 규정하고 있어 새로운 경찰의 사무가 생겨날 경우 법률을 개정해야 한다는 문제점이 있어서 환경변화나 위협발생의 다양성에 신속하게 대응하기 어려울 수 있다.¹⁴¹⁾

운영 면에서 제주자치경찰 자체 평가에 의하면 제주 자치 경찰은 지난 수십년 간 제주공항의 고질적인 호객행위를 근절하였고 교통 및 관광질서 확립에 기여하였으며 2012년 3월부터는 초등학교 등·하교시간 등에 학교 주변 집중 방범활동을 전개하고 있고 그간 국가경찰의 부가적 업무수행으로 소홀했던 한라산 자연훼손, 관광질서 문란 사범 등 지도·단속 및 관광객 보호·안내 등 편의제공으로 편안하고 안전한 관광 이미지를 조성하였으며 환경사범 등 집중 단속으로 청정 관광제주 조성에도 크게 기여하였으며 또한 ‘비상품 감귤 유통단속’을 적극 추진하고 있고 환경, 산림 등 제주지역에 부합하는 특별사범경찰 활동을 전개하여 제주자치경찰은 나름대로 특화된 자치경찰행정서비스를 제공하는 방향으로 발전하고 있다고 자평하고 있다.¹⁴²⁾ 그러나 한편으로는 그간 운영상의 문제점으로 “제주 자치경찰은 최초

138) 홍의표, 원소연, “주민밀착형 자치경찰제도 실시방안 연구”, 자치경찰학회, 『자치경찰연구(제7권 제 1호)』, 2014, p. 45.

139) 김봉구, 앞의논문, p. 67.

140) 위의논문, p. 68.

141) 홍의표, 원소연, 앞의논문, p. 45.

출범 시 주민생활 중심 밀착치안을 수행하기 위해 도입되었으나 국가경찰과 임무가 중복되다 보니 차별화를 위해 국가경찰의 관광·환경경찰로 활동방향을 설정, 사각지대인 관광지 치안, 제주도 환경보호에 중점을 두어 왔으며 그 결과 실제적으로 관광·환경경찰은 주민생활 중심과는 다소 동떨어진 것으로 주민 인지도 및 만족도 제고에 미흡한 결과를 초래하였으므로 앞으로 자치경찰은 권력적 치안보다는 비권력적 치안분야인 주민생활 주변의 무질서, 불법현장을 중심으로 국가경찰이 소홀히 하고 있는 불법 주차단속, 청소년 학교 폭력 예방, 아동·노약자 보호 등 선량한 준법국민의 편에서 치안활동 모색, 조직재정비, 인력재배치 등이 요구된다.”¹⁴³⁾ 고 밝히고 있다.

실제로 제주자치경찰에 대한 국가기관 또는 논자들의 다양한 설문조사에서도 인지도나 만족도 등이 낮은 것으로 나타나고 있다.

지방행정체제 개편추진위원회는 2011년 법제연구원이 일반인 설문조사와 전문가 및 실무자에 의한 질적조사를 실시한 결과를 발표하였다.

이 조사결과에 의하면 제주자치경찰에 대한 주민 인지도가 10점 만점에 평균 5.247점, 생활안전만족도는 10점 만점에 평균 5.929점, 지역교통만족도는 평균 5.905점, 지역경비만족도는 평균 5.868점으로 나타났으며 전체만족도는 평균 5.861점으로 나타나 보통정도의 만족도를 보여 향후 홍보나 운영측면에서 개선의 여지가 있음을 지적하고 있다.¹⁴⁴⁾

제주 자치경찰제에 대한 실무자와 전문가들의 의견을 종합해 보면 자치경찰 담당 사무가 명확할 필요가 있고, 자치경찰의 수사권 확대의 필요, 자치경찰의 고유사무를 개발할 필요가 있으며 조직규모를 확대해야 하고, 조직구조의 효율화를 기할 필요가 있으며 자치경찰 계급의 상향 조정과 함께 채용마련 및 운영의 적절성을 기할 필요가 있음을 지적하고 있었으며 또한 국가경찰과의 갈등과 협력의 미흡을 지적하였다.¹⁴⁵⁾

오충익도 제주청 소속 국가경찰 165명을 상대로 조사한 결과에서 제주자치경찰이 제주도 전체의 치안에 대한 기여도 인식 수준이 조사대상자의 74%로 매우 낮고,

142) 정길우, “제주자치경찰 그간 추진성과 및 향후과제”, 제주: 제주자치경찰단, 『제주자치경찰세미나』, 2008, pp. 9-13

143) 위약자료, pp. 14-15.

144) 홍의표, 원소연, “제주자치경찰제도의 평가와 자치경찰 모델개발방안”, 서울: 지방행정체제개편위원회, 2012, p. 71.

145) 위약논문, pp. 72-83.

국가경찰의 업무가 감소되었는가에 대한 설문에서도 68%가 “안됨”으로 응답하였으며 수사권없는 무늬만 자치경찰이라는 언론보도에 대해 72%가 공감한다는 반응이었다는 결과를 내놓았다.¹⁴⁶⁾ 한편 제주도민에 대한 자치경찰에 대한 인식 조사에서는 인지도가 75.2%로 매년 상승되고는 있으나 아직도 4명중 1명은 자치경찰의 존재를 모르고 있는 실정이며 제주자치경찰의 전반적인 지역치안 기여 수준은 100점 만점에 63.2점, 지역치안에 대한 효과수준은 53.2점으로 보통이었다.¹⁴⁷⁾

우리 경찰의 역사에 있어서 제주자치경찰은 중요한 실험이다. 70여년의 국가경찰제에서 자치경찰의 역사는 아직 10년도 되지 못했다. 제주자치경찰은 분권의 상징, 혁신의 상징, 역사발전의 상징 등 상당한 상징적 의미를 지니고 있다.¹⁴⁸⁾

제주자치경찰의 경험은 향후 입안되는 바람직한 자치경찰제도의 모형을 제시하는 시금석이다. 따라서 그간 제기된 문제점에 대한 면밀한 분석과 함께 이미 살핀 외국의 경찰제도와 그간 추진 과정에서 다루어진 사항을 검토하여 다음 장에서는 우리나라의 자치경찰제 도입방안에 대하여 검토하고자 한다.

146) 오충익, 앞의논문, pp. 65-67.

147) 위의논문, pp. 68-73.

148) 양영철, “제주자치경찰의 나아갈 방향”, 제주: 제주자치경찰단, 『제주자치경찰 세미나』, 2008, p. 32.

제5장 자치경찰 도입방안

제1절 도입단위

자치경찰의 도입단위에 대한 검토사항은 광역자치단체에 도입하느냐 기초자치단체에 도입하느냐 또는 광역과 기초 모두에 대하여 도입할 것인지에 대한 것이다. 어느 계층에 자치경찰을 도입하느냐에 따라 자치경찰의 모습은 크게 달라지게 된다. 무엇보다 서비스 전달체계에 있어서 광역단위 도입 시에는 다른 계층이나 조직에 의하여 간접적으로 전달되게 되는 반면 기초단위에 도입 시에는 직접적으로 이루어지게 된다.¹⁴⁹⁾

우리나라에 있어서 자치경찰 논의는 대개 일본 모형과 유사한 광역단위를 선호하고 있는데 이는 입법화 과정을 국가경찰이 주도하면서 국가경찰에 유리한 모형을 채택하려고 하였기 때문이었으나 참여정부안과 이명박 정부안은 기초자치단체로 결론이 났다.¹⁵⁰⁾

그러나 이러한 기초자치단체 도입안은 시·도지사협의회와 유기준의원 등 국회로부터 반론이 있었다. 어떤 계층에 도입을 하더라도 장·단점이 있기 때문에 자치경찰제 도입의 어떠한 쟁점보다 정치적 이해관계가 클 수 밖에 없는 실정이다. 이미 기초자치단체안과 시·도지사협의회안은 살펴 본 바 있기 때문에 이하에서는 정부안에 대한 시·도지사협의회에서의 반대 논거를 살펴보고 광역자치단체 도입 시와 기초자치단체 도입 시 각각의 장·단점을 분석한 다음 연구자의 소견을 제시하고자 한다.

1. 도입단위에 대한 논거

먼저 시·도지사 협의회는 정부안이 광역치안행정수요에 효율적으로 대처하기가 미흡하다는 지적을 하면서 대규모 집회·시위나 광역성·기동성 범죄 등 광역적 사건에 효율적으로 대처하기에 미흡하며 효율적인 경찰 전문 교육훈련이나 신호처리 등 광역적인 교통관련사무, 각 기초자치단체 간의 조정·통제 그리고 국가경찰과 자치경찰 간의 연계와 조정 등이 미흡할 수 밖에 없으며 경찰단위를 230개 기초단위로

149) 양영철, 앞의책, p. 203.

150) 위의책, p. 204.

세분화하는 것은 경찰활동의 범위를 너무 작게 하여 규모의 경제 원리를 실현하기가 어렵고, 책임의 분산으로 인해 비효율성이 초래되며, 자치경찰이 국가경찰인 일선 경찰서와 중첩적으로 운영됨으로써 예산낭비를 초래하게 되며, 좁은 관할구역을 기초로 각기 경찰기관을 설치·운영하는 것은 동일한 경찰사무를 따로 나누어 수행하는 것이므로 비능률적이고, 일본에서도 이미 실패한 경험을 가지고 있으며 세계 각국은 기초단위에서 광역단위로 통합되어가고 있는 추세이다.¹⁵¹⁾고 주장하였다.

또한 시·도지사협의회는 정부안은 자치경찰제도가 아닌 자치단체 내 단순 조직개편에 불과한 것으로 자치경찰을 기초단위의 보조기관으로 설치하는 것은 일정한 시스템을 갖춘 자치경찰제도가 아니며 자치경찰제도의 어느 유형에도 속하지 않는 것으로 기존에 자치단체 내 여러 부서에서 수행하고 있는 보건·위생·환경 등 각종 단속업무를 하나의 부서로 통합하여 자치경찰이라는 명칭만 부여한 것이라고 비판하며 정부안이 자치경찰의 기본 취지대로 지역의 안전을 확보하고 주민들의 체감치안에 큰 영향을 미치는 주요 민생치안범죄를 예방할 수 있는가에 대한 의문이 제기된다고 지적하고 있다.¹⁵²⁾

앞서 살펴본 외국의 경우 기초자치단체에 자치경찰을 도입하여 운영하는 국가는 미국과 영국이라고 할 수 있으며 특히 미국은 주경찰이 있지만 광역적 업무를 수행하는 자치경찰은 아니며 기초자치단체는 거의 모든 경찰사무를 처리하고 있다.¹⁵³⁾

영국도 전통적으로 국가로부터 독립된 자치경찰제도를 정착시켜가고 있는 나라이며 2000년에는 런던수도경찰청이 자치경찰이 되면서 모든 지방의 치안업무를 자치경찰이 수행하게 되었지만 앞서 살펴본 것처럼 내무장관, 지방경찰위원회, 지방경찰청장의 3자간 권한 및 책임의 분담으로 상호 견제·균형을 유지하는 삼각체제를 유지하고 있으며 프랑스도 기초자치단체에 자치경찰제를 도입하여 운영하고 있다.¹⁵⁴⁾

광역단위에 자치경찰제를 도입한 국가의 대표적인 나라로 일본을 들 수 있으며 독일은 국가단위의 주 경찰을 원칙으로 하고 있어 논란이 있지만 광의로 볼 때 광역단위 도입국가로 볼 수도 있다.¹⁵⁵⁾

151) 전국시·도지사협의회, 『바람직한 자치경찰제에 대하여』, 전국시·도지사협의회, 2005, p. 10. 신현기, 앞의책(제4판), p. 294. 재인용.

152) 전국시·도지사협의회, 『바람직한 자치경찰제에 대하여』, 전국시·도지사협의회, 2005, p. 10. 신현기, 앞의책(제4판), p. 295. 재인용.

153) 양영철, 앞의책, p. 209.

154) 위의책, p. 210.

155) 위의책, p. 210.

스페인과 이탈리아는 광역과 기초자치단체에서 자치경찰을 실시하고 있는 나라
이나 선택제를 실시하고 있다.

2. 도입단위별 장·단점

도입단위별 장·단점에 대하여는 논자에 따라 다양하게 주장되고 있다. 이하에서는
먼저 학자별로 주장하는 광역단위 도입 시 장·단점을 <표 5-1>로 정리하여 보았다.

<표 5-1> 광역자치단체 도입 시 장·단점비교

구 분	서범규	문재우
장 점	1. 좁은 국토, 교통통신의 발달, 사건·사고의 광 역기동화 등 치안여건에 적합한 치안 서비스 를 제공할 수 있다. 2. 지역 토착세력과의 거리 확보가 용이하여 자 치경찰의 정치적 중립성을 지키기가 쉽다. 3. 통일성·균질성을 요구하는 규제행정의 특성에 부합한다 4. 조직내부의 공감대 형성으로 자치경찰제 도입 에 대한 저항을 최소화 할 수 있다	1. 경찰행정 업무를 국가기관과 광역지방기관이 분담함으로써 국가경찰의 임무를 감소시킴은 물론, 독립적인 자치경찰기능을 수행할 수 있다. 2. 경찰 직무의 상황 변화에 신속한 대처가 가능 하고 특히 국가경찰화가 용이하다 3. 독립된 자치경찰제를 수행함으로써 지역 실정과 민생 치안의 수요에 부합하는 자치경찰 행정 업 무 수행이 가능하다. 4. 자주적 예산으로 투명성 확보와 책임행정을 유도할 수 있다.
단 점	1. 주민 생활과 밀착된 치안 수요에 대응하기가 쉽지 않다. 2. 관할 인구 및 면적 과대로 현실실정에 적합한 치안 서비스를 제공하기가 곤란하다.	1. 시·도지사의 권력 남용 우려와 자치경찰의 담 함으로 부정부패가 우려된다. 2. 광역적 경찰행정 수행과 전국적인 공조 체제 에 신속히 대처하기가 곤란하다. 3. 지방경찰과 국가경찰의 이원적 운용으로 경비가 증대되어 주민 부담이 가중된다. 4. 동일한 구역 내에서 국가경찰과 지방경찰 간 의 갈등과 마찰에 대한 대비책 강구가 어렵다.

출처 : 양영철, 앞의책, pp. 213-215.의 내용을 표로 정리한 것임

이를 종합해보면 광역자치단체를 실시단위로 하는 경우 장점으로는 먼저, 치안요소를 보다 탄력적으로 활용할 수 있다는 것이다. 우리나라는 교통·통신의 발달로 어디에서든 거의 1일 생활권이다. 따라서 범죄도 광역화·기동화되어 광역자치단체의 조직구성이 이에 대한 대응을 보다 용이하게 할 수 있다. 두 번째로 정치적 중립성의 확보가 용이하다는 것이다. 광역자치단체는 기초자치단체보다는 지역 토착세력과 거리를 둘 수 있기 때문이다. 세 번째로 법 집행력을 기초자치단체에서 보다는 강력하게 발휘할 수 있고 어느 정도 통일성을 기할 수 있다. 기초단체에서는 상대적으로 지역 주민과의 유대관계가 밀접하기 때문에 자치경찰의 법 집행력의 제고에는 저해요인이 될 수 있다.¹⁵⁶⁾

광역자치단체를 도입단위로 하는 경우 단점으로 지적되는 것은 주민생활과 밀접한 치안서비스를 제공하기가 용이하지 않으며 지역주민의 치안행정에의 참여가 어렵고 보충성의 원칙과 자치경찰제의 이념인 민주성과 분권성에도 반하게 된다는 점이다.

기초자치단체를 도입단위로 하는 경우 학자들이 주장하는 장·단점을 <표 5-2>에 정리하였다. 대체로 기초자치단체를 실시단위로 하는 경우 장점은 먼저 지역주민의 요구에 맞는 치안서비스를 제공할 수 있다는 것이다. 경찰활동의 패러다임을 법집행 보다는 서비스 제공 쪽에 더 비중을 두게 됨으로써 주민의 신뢰를 제고할 수 있다.

둘째로 주민의 치안행정에 대한 참여와 통제가 용이하여 자치경찰의 이념인 민주성에 부합하며 자치경찰의 책임성 확보에 용이하다. 셋째로 자치경찰의 지역에 대한 전문화를 기할 수 있고 따라서 신속한 경찰서비스를 실현할 수 있다는 것이다.¹⁵⁷⁾

단점으로 지적되는 점은 대체로 광역자치단체 도입 시 장점에 반하는 것으로 제시될 수 있다. 광역화·기동화되어가는 범죄에 대한 대응체계의 약화와 함께 특히 우려스러운 것은 우리의 경우처럼 기초자치단체의 재정자립도가 낮고 지역 간 재정 격차가 커서 결국 재정력의 불균형으로 인해 경찰서비스의 불균형을 초래할 수 있어서 이로 인해 지역주민 간의 갈등이 야기될 소지가 있다는 것이다¹⁵⁸⁾. 한편으로

156) 최관, “영국자치경찰과 제주자치경찰의 비교분석을 통한 한국자치경찰제도 발전방안”, 서울: 한국지방행정연구원, 『지방행정연구(제26권제1호)』, 2012, p. 275.

157) 문재우, “한국의 자치경찰제 모형 설정에 관한 연구”, 서울: 한국공인행정학회, 『한국공인행정학회보(제15권)』, 2003, p. 29.

158) 임병연, “자치경찰제 도입에 따른 지방재정 확충방안에 관한 연구”, 서울: 한국경찰학회, 『한국경찰학회보(제6호)』, 2003, p. 272.

자치경찰의 규모가 작고 인력이 적은 경우에 자치경찰의 승진기회가 적어 사기저하는 물론 유능한 경찰관의 보유가 어려워 지역 간 인력의 불균형 등의 문제 소지가 있을 수 있다.¹⁵⁹⁾

〈표 5-2〉 기초자치단체 도입시 장·단점 비교

구분	서범규	문제우
장점	<ol style="list-style-type: none"> 1. 주민생활에 밀착된 치안서비스를 제공할 수 있다. 2. 현지 실정에 적합한 치안 활동을 전개할 수 있다. 3. 경찰서 간 경쟁체제 확립을 통해 치안의 질이 개선될 수 있다. 4. 주민의 참여 및 통제로 치안행정의 책임성을 제고할 수 있다. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 경찰 업무를 국가경찰기관과 자치경찰기관이 분담함으로써 전문화를 기할 수 있다. 2. 주민과 밀접하고 호흡을 같이하는 경찰로서 더 신속하고 명확하게 경찰 서비스가 가능하다. 3. 지역 실정에 맞고 주민의 요구에 더 신속히 대처할 수 있다. 4. 주민의 애로, 불편사항, 요구사항을 해결해 줌으로써 좀 더 주민의 생활의 질 향상에 기여할 수 있다. 5. 자치경찰위원회를 설치 운영함으로써 국가경찰기구 및 행정기관 간의 직접적인 마찰을 피하고 행정의 독점화, 간섭화, 통제 등을 최소화할 수 있다. 6. 지역사회 단체 및 주민과의 상호 협조 및 지원은 물론 밀접히 생활하기 때문에 각종 범죄를 예방할 수 있다.
단점	<ol style="list-style-type: none"> 1. 범죄의 광역화·기동화에 대한 신속한 대응 및 대규모 집회·시위에 효율적으로 대처하기에 곤란하다. 2. 지역 토착세력과의 유착 및 지역정치 영향으로 엄정한 범집행이 곤란하다. 3. 재정 형편에 따른 치안 서비스의 빈익빈 부익부 현상이 심화될 수 있다. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국가경찰 기능과 지방자치경찰 간의 기능을 명확히 구분하기가 모호하고 마찰이 우려된다. 2. 국가경찰과 지방자치경찰 간 고도의 협조와 공조 지원 체제가 어렵다. 3. 국가경찰과 지방자치경찰제 편성으로 경비가 증대되고 주민 부담이 우려된다. 4. 조직 편성 원리 적용의 이원화로 조직 운용상의 문제점이 발생할 가능성이 크다.

출처 : 양영철, 앞의책, pp. 216-218.의 내용을 표로 정리한 것임

159) 최관, 앞의논문, p. 275.

3. 소결론

그간 우리나라에서는 <표 5-3>에서 보는 것처럼 광역자치단체를 실시단위로 하는 것에 대해 긍정적인 의견이 더 많았다.

<표 5-3> 자치경찰 실시단위에 대한 견해

구분	실시단위	서울특별시 경우
현직경찰관 다수	광역시·도단위	
한국연구개발원	기초자치단체	
서재근 견해	광역자치단체	국가경찰
이황우 견해	광역자치단체	자치경찰
정진환 견해	광역자치단체	자치경찰 반대
경찰개혁위 실무팀	광역자치단체	

출처 : 임춘봉, “한국의 자치경찰제도 도입에 관한 연구”, 연세대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2004, p. 49.

시·도지사협의회와 유기준의원안은 광역자치단체와 기초자치단체를 동시에 실시하자고 주장하고 있다.¹⁶⁰⁾

일부 학자들에 의해서는 서울시와 광역시는 광역단위에서 실시하고 도 단위에는 기초자치단체인 시·군에서 자치경찰을 실시하는 절충안을 주장하기도 한다¹⁶¹⁾.

참여정부에서부터 이명박 정부에서는 기초자치단체를 실시단위로 하는 안을 검토하여왔다. 외국의 경우는 이미 살펴본 것처럼 광역과 기초 또는 광역·기초 모두 도입하는 등 그 나라의 형편에 따라 적절한 모델을 도입해서 운영하고 있다.

160) 유기준의원안은 광역자치단체에 합의제 의결기관인 시·도 경찰위원회와 집행기구로서 시·도지사 소속하에 자치 경찰본부를 설치하는 안이다

161) 이주희, “경찰지방자치제도에 대한 입법론”, 서울: 한국지방자치학회, 『동계학술발표회』, 2002, p. 9.

〈표 5-4〉 각국의 자치경찰 도입단위

국명	미국	영국	일본	독일	스페인	프랑스	이태리
도입단위	모든 자치단체	광역	광역	광역	광역,기초	기초	광역,기초

출처 : 앞의 연구자료 중에서 발췌한 것임.

도입단위를 결정하는데 있어서 고려해야 할 변수로 양영철 교수는 보충성의 원칙¹⁶²⁾, 민주성 우선의 원칙¹⁶³⁾, 주민참여·통제와 책임성, 효율성의 원칙¹⁶⁴⁾ 등을 제시하고 있다.

경찰은 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호해야 하는 정부의 주요기능이며 국민의 안전은 정부의 가장 중요한 책무다.

70여년 간 국가경찰시스템은 안정된 치안상황을 유지하는데 잘 작동하여 왔다. 따라서 그간 쌓아온 현 국가경찰시스템을 완전히 무시한 채 자치경찰조직을 설계할 경우 자칫 사회적 혼란을 야기할 수 있기 때문에 신중한 접근이 필요하다.

특히 분단의 현실과 날로 광역화, 기동화 되어가는 범죄의 양상 등을 감안할 때 국민에게 불안과 혼란을 야기하지 않으면서 지방분권의 이념과 현행 국가경찰시스템의 장점을 조화롭게 구현하여 궁극적으로 국가전체의 치안역량을 향상시킬 수 있도록 하여야 한다.

또한 위에서 언급한 자치경찰 도입의 기본원칙에 비추어서도 모순이 없어야 한다. 물론 장기적으로는 광역자치단체와 기초자치단체 모두 전면적으로 실시하는 것이 바람직할 것이나 우리나라의 경우 자치경찰의 경험이 일천할 뿐 아니라 현재 제주 특별자치도의 경우에서 보는 것처럼 주민만족도도 낮고 국가경찰과의 관계에서도 자치경찰이 제자리를 찾지 못하고 있는 실정이다.

따라서 우선 효율성과 안정성이 입증된 현 치안시스템의 장점을 최대한 살리면서 주민생활과 밀접한 치안서비스를 제공할 수 있도록 이명박 정부 당시 제안되었던

162) 보충성의 원칙은 하나의 정치체제내의 권한이나 기능배분에서 상위 단위에 권한을 주어야 할 특별한 사정이 없는 한 하위단위에 배분되어야 한다는 원칙이다

163) 민주성우선의 원칙은 주민의 요구에 대하여 얼마나 신속하게 대응하느냐하는 정도를 말한다

164) 효율성의 원칙은 자치경찰사무를 어느 단위에서 제공하는 것이 효율성을 높일수 있느냐 하는 원칙이다

기초자치단체를 대상으로 「주민생활 중심 자치 경찰제」 도입을 적극 검토할 필요가 있다.

그리고 현재 우리의 재정여건을 감안할 때 의무적으로 보다는 그간 정부안과 같이 선택제를 도입해서 집중적으로 지원하고 점차 확대해가는 것이 바람직하다.

또한 기초자치단체에서 실시함으로써 야기될 수 있는 국가경찰과의 관계, 광역자치단체와의 관계 그리고 기초자치단체 간의 관계는 시·도치안행정위원회와 시·군·구 자치경찰위원회를 설치하여 협력하고 실무적으로는 시·도지사 소속으로 치안협력관과 자치경찰지원관을 두어 협력체제를 구축한다면 우려되는 문제의 해결을 기할 수 있을 것이다.

제2절 국가경찰과 자치경찰간의 사무배분

이것은 경찰기능 가운데 어떤 사무를 자치경찰기관에 이양할 수 있는가의 문제다. 경찰사무배분에 관한 법적근거로는 “지방분권 특별법”, “지방자치법”, “중앙행정관한의 지방이양촉진 등에 관한 법률” 등이 있다.

자치경찰의 사무배분은 이러한 법적근거를 토대로 보충성의 원칙이 적용되어야 하지만 그간 국가경찰제하에서 오랫동안 자치사무인지 국가사무인지를 구별없이 일원적으로 행사하여 왔기 때문에 이에 대한 구분이 명확하지 않은 것이 현실이다.

참여정부의 자치경찰법도 이러한 어려움을 인지하고 법 제6조제2항에 “제1항의 규정에 불구하고 제1항1호 내지 3호의 사무를 처리함에 있어 국가경찰과 자치경찰간의 역할분담 및 사무수행방법 등은 시장 등과 경찰서장의 협약으로 정하고 이를 공표하여야 한다” 라고 규정하여 구체적인 경우에 이를 협약으로 하도록 하고 있다.

“제주특별자치도설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법” 제10조도 국가경찰과의 협약을 규정하고 있다.

이처럼 국가경찰과 자치경찰의 업무배분을 어떻게 할 것인가는 매우 중요한 과제로서 사무배분이 명확하지 않은 경우 치안의 사각지대가 생기거나 업무중복으로 비효율성을 가져오게 될 것이고 그 피해는 주민들의 몫으로 남게 되고 결과적으로

자치경찰제에 대한 무용론이 제기되게 될 것이다.

명확한 사무배분을 위해서 먼저 자치경찰 사무의 성질을 고찰해보고 어떤 사무를 자치경찰이 담당할 것인지를 판단해보고자 한다.

그리고 협약에 대하여도 검토해보고자 한다. 결과적으로 사무배분은 국가경찰과 자치경찰 간의 협약으로 이루어질 것이기 때문이다.

1. 자치경찰 사무의 성질

지방사무체계는 고유의 자치사무와 국가로부터 위임된 사무로 구분하여 볼 수 있고, 위임사무는 다시 법령에 의하여 지방자치단체에 소속된 사무인 단체위임사무와 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무로 구분된다.¹⁶⁵⁾

한편 국가사무는 국가가 직접 그의 기관을 통해 수행하는 사무이고 자치사무는 지방자치단체가 수행하는 모든 사무를 의미한다고 보는 견해도 있는데 이 견해에 의하면 자치사무는 지방자치단체가 수행하는 모든 사무를 의미하므로 국가위임사무와 자치사무의 구별의 실익이 없게 된다.¹⁶⁶⁾

우리나라에서는 현재 강학상으로는 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 구분하고 실무적으로는 자치사무, 기관위임사무, 공동사무로 구분하고 있으며 공동사무는 사무 처리의 주체가 복수인 경우로서 복지 관련사무가 대부분이며 공동사무의 영역은 점차 확대되어가는 추세다.¹⁶⁷⁾

자치경찰 사무의 성격은 경찰사무에 관해서 규정한 경찰법 제3조¹⁶⁸⁾와 제9조¹⁶⁹⁾

165) 조창현, 『지방자치론(3정판)』, 서울: 박영사, 1996, p. 290.

166) 치안정책연구소, 『국가·자치경찰 간 협약에 관한 연구』, 용인: 치안정책연구소, 2007, p. 21.

167) 위의책, p. 25.

168) 제3조(국가경찰의 임무) 국가경찰은 국민의 생명·신체·재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다.

169) 제9조(위원회의 심의·의결사항) ① 다음 각호의 사항은 위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.

1. 국가경찰의 인사·예산·장비·통신 등에 관한 주요정책 및 국가경찰업무발전에 관한사항
2. 인권보호와 관련되는 국가경찰의 운영·개선에 관한 사항
3. 국가경찰 임무외의 다른 국가기관으로부터의 업무협조 요청에 관한 사항
4. 제주특별자치도의 자치경찰에 대한 국가경찰의 지원·협조 및 협약체결의 조정 등에 관한 주요 정책사항
5. 기타 행정자치부장관 및 경찰청장이 중요하다고 인정하여 위원회에 부의한 사항

그리고 경찰관직무집행법 제2조 내지 제10조의 4¹⁷⁰⁾, 그리고 정부가 2005년 국회에 제출한 자치경찰법(안) 내용¹⁷¹⁾ 등을 검토해 볼 때 자치경찰사무는 국가경찰사무와 중복, 중첩되어 규정되어있어 공동사무의 성격을 가지며 예방과 진압이 유기적으로 연결되어 있어 명확하게 구분할 수 있는 성질의 것도 아니므로 공동으로 수행할 필요가 있다.¹⁷²⁾

2. 사무배분의 원칙

시·군·구에 두는 자치경찰은 국가경찰과는 별개로 설치되는 경찰이며 위에서 검토한 것처럼 중복, 중첩되는 업무를 수행하는 것이기 때문에 두 주체 간 비효율과

170) 제2조(직무의 범위) 경찰관은 다음 각호의 직무를 수행한다.

1. 범죄의 예방·진압 및 수사
2. 경비·요인경호 및 대간첩작전수행
3. 치안정보의 수집·작성 및 배포
4. 교통의 단속과 위해의 방지
5. 기타 공공의 안녕과 질서의 유지

제3조(불심검문), 제4조(보호조치 등), 제6조(위험발생의 방지), 제7조(범죄의 예방과 제지), 제8조(위험방지를 위한 출입), 제9조(사실의 확인 등), 제10조(경찰장비의 사용 등), 제10조의 2(경찰장구의 사용), 제10조의 3(분사기 등의 사용), 제10조의 4(무기의 사용)

171) 제6조(자치경찰의 사무) ① 자치경찰은 다음 각호의 사무를 처리한다.

1. 주민의 생활안전 활동에 관한 사무
 - 가. 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영
 - 나. 주민참여 방법활동의 지원 및 지도
 - 다. 안전사고 및 재해·재난 등으로부터의 주민 보호
 - 라. 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 자에 대한 보호 및 가정·학교 폭력 등의 예방
 - 마. 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속

2. 지역교통 활동에 관한 사무

- 가. 교통안전 및 교통소통에 관한 사무
- 나. 교통법규 위반의 지도·단속
- 다. 주민참여 지역교통 활동의 지원 및 지도

3. 시·군·구의 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무

4. 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정 하고 있는 사법경찰관리의 직무”

② 제1항의 규정에도 불구하고 제1항 제1호 내지 제3호의 사무를 처리함에 있어 국가경찰과 자치경찰의 역할 분담 및 사무 수행 방법 등은 시장 등과 경찰서장의 협약으로 정하고 이를 공표하여야 한다. 이 경우 시장 등은 미리 제11조의 규정에 의한 지역치안협의회의 의견을 들어야 한다.

172) 치안정책연구소, 앞의책, p. 49.

충돌, 하기 싫은 일의 떠넘기기 등의 우려가 있다.¹⁷³⁾

따라서 법령으로 가능한 명확하게 업무를 규정할 필요가 있다. 이때 사무배분의 원칙은 대체로 국가사무는 국가의 공안관련사항, 기술적·능률적 측면에서 전국적 통일이 필요한 사항, 지방경찰사무에 대하여 기능을 증진시키고 균형을 확보하기 위한 조정사항을 수행하고¹⁷⁴⁾ 자치경찰사무는 보충성의 원칙, 전관할권의 원칙, 자기책임성의 원칙을 감안하여 주민생활과 밀접한 지역 내 생활안전·경비·교통 사무를 수행하며 공동의 사무를 처리하는데 있어서는 국가와 자치경찰 간 그리고 자치경찰 상호간의 업무협약 등을 활용할 필요가 있으며, 보다 전문적인 특별사법경찰사무는 자치경찰에서 수행하는 것이 타당하다.

참여정부와 이명박 정부에서도 이러한 원칙에 따라 참여정부의 자치경찰법안의 자치경찰 사무와 제주특별자치도의 제주자치경찰의 사무는 이미 살펴본 것처럼 생활안전, 지역교통 및 지역경비에 관한 사무와 지방자치단체 소관 특별사법경찰관리의 직무를 수행하도록 하였고 국가경찰과 자치경찰의 역할분담 및 사무수행 방법은 협약을 통하여 정하도록 하였다.

이러한 사무배분은 국가경찰과 자치경찰의 이원적 체제를 운영하면서 시·군·구의 기초자치단체를 도입단위로 하는 경우 단점으로 지적되는 광역화·기동화되는 범죄 대응은 국가경찰이 담당하고 자치경찰은 주민에게 필요한 치안서비스를 좀 더 밀착하여 제공할 수 있게 되어 훨씬 효과적인 체제가 될 수 있을 것이다.

다만 현재 시행하고 있는 제주자치경찰제에 대하여 전문가와 실무자들이 제기 하는 문제점에 대하여는 향후 전국적으로 자치경찰을 도입하는데 있어서 검토 하여야 할 것으로 본다. 즉 자치경찰 담당사무의 명확화, 자치경찰의 수사권 확보, 자치경찰 고유사무의 개발, 지방자치단체의 지원사무 등의 경감 등이다.¹⁷⁵⁾ 먼저 자치경찰 담당사무는 제주특별법상 사무¹⁷⁶⁾, 국가경찰과의 협약에 의한 사무¹⁷⁷⁾,

173) 전국시도지사협의회, “정부의 자치경찰제에 대하여”, 전국시도지사협의회편, 2005. 치안정책 연구소, 앞의책, p. 51. 재인용.

174) 노호래, 앞의논문, p. 65.

175) 홍의표, 원소영, 앞의논문, 지방행정체제개편위원회, p. 73.

176) 법 제108조 참조.

177) 공·항만 교통질서 및 관광질서 지도 및 단속, 관광지·한라산 관광객 보호 및 관광질서 확립, 체육·축제·문화행사장, 5일장 교통관리 및 혼잡경비, 단체관광객 수송안전을 위한 에스코트, 주·정차 혼잡지역에 대한 지도·단속 등이다. 제주(자치경찰과 국가경찰 간의 사무분담 및 사무수행 방법에 관한 협약 제4조 내지 제5조)

주·정차 단속 등 행정에서의 이관사무 등으로 구성되어 있는데 제주특별법에서 규정하고 있는 자치경찰의 사무는 기존의 국가경찰 및 지방행정기관에서 담당하였던 사무를 그대로 자치경찰의 사무로 규정한 것이어서 국가경찰과 행정기관이 중복적으로 담당하고 있어 비효율성을 초래하고 업무분담이나 협조측면에서도 어려운 점이 많다고 한다.¹⁷⁸⁾ 특히 대규모행사 시에는 부족한 자치경찰력으로는 임무수행이 어렵다는 문제점이 있다. 따라서 향후 이러한 대규모 또는 안전이 우려되는 행사의 경우 국가경찰이 부담하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

다음으로 자치행정 및 자치경찰활동의 원활한 수행을 위해 음주·무면허운전 단속 및 이에 따른 후속수사 사무, 자치경찰 업무수행 관련 공무집행방해사범 수사사무, 경범죄처벌법 위반사범 단속 및 이에 따른 즉결심판청구 관련 사무 등의 업무에는 일반수사권을 부여하는 방안을 검토할 필요가 있다.

앞서 언급한 바와 같이 자치경찰법안이나 제주자치경찰의 경우 국가경찰과의 업무중복으로 많은 문제가 발생하고 있는데 향후 자치경찰만의 차별화된 사무 발굴로 자치경찰의 위상이나 자긍심을 향상시켜나가야 하며 이를 위해서 지방별로 특수성을 가지는 치안분야 중에서 자치경찰 고유기능을 개발해 나가는 것이 필요하다. 즉 산간지역의 기초자치단체의 치안수요와 해변지역의 치안수요, 그리고 중소도시지역과 농촌지역의 치안수요는 다를 수 밖에 없고 이러한 지역여건에 연계한 자치경찰의 고유사무 개발이 필요한 것이다.

3. 업무협약

참여정부 자치경찰법안과 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 “제주특별법”)에서는 국가경찰과 자치경찰 간의 역할분담 및 사무수행 방법 등은 시장(제주도의 경우 도지사) 등과 경찰서장(제주도의 경우 제주지방경찰청장)의 협약(시·군·구를 관할하는 경찰서가 2 이상인 경우에는 시장 등과 경찰서장 전원이 공동으로 체결하는 공동협약을 말한다. 이하 같다)으로 정하고 이를 공표하여야 한다. 이 경우 시장 등은 지역치안협의회의 의견을 들어야 한다.¹⁷⁹⁾ 고

178) 홍의표, 원소영, 앞의논문, 지방행정체제개편위원회, p. 75.

규정하고 있어서 업무중복으로 인한 국가경찰과 자치경찰 간의 업무영역의 불투명성과 책임소재를 협약으로 해결하고 있다.

협약은 공법상 계약의 일종이다.¹⁸⁰⁾ 따라서 협약은 국가 및 공공단체 상호간, 또는 국가 및 공공단체와 사인 간에 공법적 효과의 발생을 내용으로 하는 계약이다.

경찰의 임무를 법집행과 경찰서비스의 제공으로 구분할 때 이러한 업무협약은 경찰서비스측면에서 유용하게 활용할 수 있다. 특히 자치경찰사무는 성격상 치안서비스의 제공이라는 측면이 강하다.

또한 경찰사무는 주민의 안전 및 복리에 관한 사무이면서 동시에 국가안보와 국가적 질서유지라는 양면성을 가지고 있어서 전국적인 이해관계와 지방적 이해관계를 동시에 지니고 있어 고유사무나 위임사무로 명확하게 선을 긋기가 어렵고 특히 지역생활안전, 교통, 경비 등은 연속적이고 종합적으로 이루어져서 자치사무나 국가사무로 한계를 정하기가 어렵기 때문에 이러한 공동 사무적 성격을 가진 경찰사무는 현장에서 사정에 따라 기관별로 역할 분담을 할 수 밖에 없게 되는 것이다.¹⁸¹⁾

전술한 바와 같이 참여정부의 자치경찰법 제108조와 제주특별법 제110조에서 자치경찰사무에 관해서 국가경찰과 협약을 체결하도록 규정한 것은 이러한 어려움 때문이며 사무범위를 명확히 산정하여 치안의 사각지대를 예방하려는 목적에서다.

이들 법에서는 협약으로 체결할 수 있는 사항으로 국가경찰과 자치경찰이 동시에 수행할 수 있는 공동사무로서 주민의 생활안전 활동에 관한 사무, 지역교통 활동에 관한 사무, 시·군·구의 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무 등이라고 규정하고 있다.¹⁸²⁾ 구체적으로는 생활안전, 지역교통, 지역경비사무의 구체적 담당 영역, 근무방식, 근무시간 등에 관한 사항으로 상호 중복업무의 최소화를 통한 경찰력의 효율적 운영을 기하도록 하여야 하고 다음으로 인력 및 장비운영에 관한 사항, 그리고 자치경찰과 국가경찰 간 상호협력과 응원에 관한 사항으로 치안수요에 따라 자치경찰에 대한 국가경찰의 협력과 상호응원은 불가피하기 때문이며 다음으로 업무협약의 유효기간과 개정에 관한 사항과 기타 자치경찰사무의 효율적인 추진에

179) 자치경찰법안 제6조제2항, 제주특별법 제110조제1항

180) 양영철, 앞의책, p.349.

181) 치안정책연구소, 앞의책, p. 49.

182) 참여정부 “자치경찰법”안 제6조,제1항 및 제2항, “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법” 제108조 및 110조 제1항

관한 사항이 협약사항이 될 수 있다.¹⁸³⁾

협약의 체결로 인한 효력은 먼저 공동사무의 배분으로 분담받은 기관의 법적지위와 분담받은 사무의 효력은 위임사무가 아닌 사무이양에 준하는 것으로 보아야 하는데 협약을 위임으로 볼 수 없는 것은 상호협의를 통해 분담하고 양 당사자는 대등적 관계라는 점에서 차이가 있기 때문이며 또한 협약에 의하여 사무가 배분된 행정청의 분담사무는 원칙적으로 당 행정청의 소관사무가 되어서 협약에 의해 사무를 분담 받지 않은 행정청은 분담된 사항을 처리할 수 있는 권한을 상실하는 동시에 당해 사항은 분담을 받은 기관의 권한이 된다.¹⁸⁴⁾

제3절 인사와 정원 산정

1. 자치경찰의 인사

자치경찰의 인사에 대하여 본 절에서는 자치경찰에 근무하는 경찰공무원의 신분은 어떻게 할 것인가, 자치경찰의 계급체계와 자치경찰 장의 계급은 어떻게 할 것인가, 국가경찰과의 교류는 어느 범위에서 할 것인가, 그리고 자치경찰로서 전문성 향상에 필요한 교육에 관해 검토하고자 한다.

먼저 자치경찰에 근무하는 경찰공무원의 신분에 대하여 검토하기 위해서 우리나라 지방공무원제도를 법적으로 살펴보면 우선 헌법 제118조 제2항에서는 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체장의 선임 방법, 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정하도록 규정하고 있으며 현행 우리나라 지방자치단체 공무원 인사와 관련 법률로는 지방자치법, 지방공무원법, 지방공무원훈련법, 기타 지방자치단체에 두는 국가 공무원의 정원에 관한 법률 등이 있고 경찰공무원법에도 자치경찰 간의 인사교류에 관하여 규정하고 있다.¹⁸⁵⁾

자치경찰공무원의 신분에 관하여 자치경찰에 근무하는 경정 이상은 국가공무원으로 하고 경감이하의 지방공무원으로 하자는 안이 논의되기도 하였는데 이는 오랫동안

183) 치안정책연구소, 앞의책, p. 97.

184) 위의책, pp. 97-99

185) 양영철, 앞의책, pp. 294-295.

유지되어왔던 국가경찰제에서 자치경찰제로의 전환에 따른 부작용을 완화하고 또한 우리나라 여건상 경찰업무의 전국적 통일성과 지휘와 명령체계의 효율성과 신속성을 확보하기 위한 것이라고 할 수 있지만 과거의 지방자치단체에서 보아왔듯이 국가공무원과 지방공무원 간의 업무체계상 갈등을 수반할 수 있다.¹⁸⁶⁾는 문제가 있고 자치 경찰이 국가경찰의 지휘·명령을 수행하는 결과를 초래할 것이기 때문에 자치경찰제의 취지와도 맞지 않는다.

자치경찰은 자치단체가 그 구성과 운영에 관한 책임을 가지기 때문에 자치경찰공무원은 자치경찰의 장을 포함하여 모두 시·군·구 소속 지방공무원으로 하는 것이 타당하며 또한, 경찰이라는 특수성과 전문성이 요구되는 직종이기 때문에 경력직 중 특정직으로 하여야 한다.¹⁸⁷⁾ 참여정부의 자치경찰법안 그리고 현재 제주특별자치도의 자치경찰은 특정직 지방공무원으로 규정하고 있다. 아울러 자치경찰단장의 권한을 명시하는 것이 필요하다. 선거를 통해 선출된 시·군·구청장이 자치경찰의 장을 임명하는 것이기 때문에 정치적 중립성과 효율적인 경찰업무 집행을 위해서는 법령으로 자치경찰의 장의 권한과 독립성을 확보해야 할 필요가 있다. 또한 제주자치경찰의 경우와 같이 개방형 직위로 하는 경우 자치단체장의 자의적 임명이 우려되므로 전문성과 독립성을 확보할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.¹⁸⁸⁾ 또한 지역치안협의회 자치경찰 장의 임용에 대한 권한을 강화할 필요에 대하여도 검토되어야 한다.

다음으로 자치경찰의 계급체계는 자치경무관에서 자치순경까지 8단계로 구성하고¹⁸⁹⁾ 자치경찰 본부장은 자치경무관, 자치경찰단장은 총경으로 보하는 것이 현재 자치단체의 기능별 직급구성과 맞아 자치단체 내 기관 간 원활한 업무협조가 가능할 것으로 보인다. 현재 제주자치경찰의 경우 자치경찰단장이 총경, 자치경찰대장이 경정으로 보해져 있는 반면 지방자치단체의 국장급이 2, 3급이고 기초자치단체의 과장급은 5급으로 구성되어 있어서 상호간 직급차이로 수평적인 업무협조 및 의사소통에 애로가 있다는 문제점이 지적되고 있기 때문이다.¹⁹⁰⁾

186) 권윤택, 앞의논문, p. 83.

187) 양영철, 앞의책, p. 299.

188) 최관, 앞의논문, p. 285.

189) 자치경찰관의 계급문제에 관하여 2005년 당시에 4단계로 하는 안을 검토하고 계급명칭에 대한 공모까지 하였으나 국가경찰과의 교류시 계급체계가 다르면 혼란이 생긴다는 이유로 참여정부안과 제주특별자치도 자치경찰의 계급은 7단계로 확정하였다

190) 강용남, 앞의논문, p. 37.

자치경찰은 지방자치단체 공무원과는 별도의 인사운영위원회의 구성·운영이 필요하다. 이는 선거직인 시·도지사의 임명권으로부터 자치경찰의 정치적 중립성을 확보하고 자치경찰업무의 전문성과 특수성을 고려해야 하기 때문이다. 참여정부의 자치경찰법안과 제주특별자치도의 자치경찰은 경찰인사위원회를 독립적으로 운영하고 있다.¹⁹¹⁾

이들 두 법에서는 자치경찰공무원 인사제도의 기능을 다음과 같이 규정하고 있다.

1. 자치경찰공무원의 충원계획에 대한 사전 심의
2. 자치경찰공무원에 관한 각종 임용시험의 실시
3. 시장 등(도지사)의 요구에 의한 자치경찰공무원의 보직관리 기준 및 승진·전보 임용 기준의 사전의결
4. 자치경찰공무원의 승진임용에 대한 사전 심의
5. 시장 등(도지사)의 요구에 의한 자치경찰공무원의 징계 의결
6. 시장 등(도지사)이 지방의회(도의회)에 제출하는 자치경찰공무원의 인사와 관련된 조례안 및 규칙안의 사전 심의
7. 법령 또는 조례의 규정에 의하여 그 관장에 속하는 사항(자치경찰단장의 개방형 직위의 지정 및 운영에 관한 사항)
8. 그 밖에 시장 등(도지사)이 자치경찰공무원의 인사에 관하여 부의하는 사항

다음으로 국가경찰과의 인사교류는 자치경찰과 국가경찰의 이원적 체계를 운영하는 데 있어서 매우 중요한 의미를 가진다. 대체로 자치경찰은 조직규모가 작고 인원이 적어 자치경찰관의 승진 등에 국가경찰보다 불리할 수 있어서 자치경찰의 사기를 떨어뜨릴 수 있을 뿐 아니라 자치경찰은 한 조직과 지역에서 오랫동안 근무하기 때문에 유착이나 부패가 발생할 수 있는 소지가 있는데 이를 사전에 예방하고 국가경찰과의 교류를 통해 원활한 업무협조를 기할 수 있어 자치경찰제의 발전에 긍정적 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

참여정부의 자치경찰법안과 제주특별법에도 각각 국가경찰과의 인사교류를 규정하고 있다.¹⁹²⁾ 또한 경찰법도 제8조 제3항 제8호, 제9조 제6항, 제10조 제4항 제4호

191) 참여정부 자치경찰법안 제25조, 제주특별법 제127조.

192) 자치경찰법안 제28조, 제주특별법 제130조 ① 경찰청장과 시장 등(도지사)은 자치경찰공무원의 능력을 발전시키고 국가경찰사무와 자치경찰사무의 연계성을 높이기 위하여 국가경찰과 자치경찰 간 또는 자치경찰 상호간에 긴밀한 의사교류를 하여야 한다.

및 제10조의2를 통해 국가경찰과 자치경찰 간의 인사교류 활성화를 위한 의무규정을 두고 있다. 그러나 향후 자치경찰제가 전국적으로 실시되더라도 인사관리의 획기적인 전환이 없다면 승진 등에서 여러 가지로 열악한 자치경찰로 옮기고자 희망하는 국가경찰은 많지 않을 것으로 보여진다.

자치경찰은 국가경찰과는 구별되는 독자적인 사무를 수행하고 있고 장기적으로는 고유사무의 지속적인 개발을 통해 전문성을 강화해 나가야하는데 이를 위해서는 교육기관 및 전문적인 교육프로그램이 핵심적인 제도로서 매우 중요하다.

현재 제주자치경찰단의 경우 신입교육은 중앙경찰학교에 위탁하여 교육하고 있으며 직무관련 교육은 지방공무원교육원에서 실시하고 있는 실정이다. 향후 자치경찰제가 전국으로 시행되기 위해서는 자치경찰에 대한 전문적인 교육기관과 프로그램이 모색되어야 할 것이다.¹⁹³⁾

2. 자치경찰의 정원 산정

자치경찰의 적정한 인원은 어느 정도 인가? 이러한 정원 산정은 자치경찰제를 정착 시켜나가는데 특히 중요하다.

정원 산정을 하는데 있어서 고려해야 할 요인은 지역의 치안수요, 재정, 국가경찰관의 이관규모, 그리고 자치단체의 의지이다.¹⁹⁴⁾ 이 중 무엇보다 먼저 고려해야 할 것은 지역의 치안수요이다. 치안수요를 충분히 감당할 수 있는 인원을 충원하여야 주민이 만족하는 치안서비스를 제공할 수 있고 국가경찰과의 적정한 업무 분담도 가능하게 된다.

이를 뒷받침하는 것이 자치단체의 재정여건이다. 현재 우리나라의 기초자치단체 중 지방세 수입으로 인건비를 충당할 수 없는 곳이 50%가 넘는다. 이런 상황에서

-
- ② 시장 등(도지사)은 제1항의 규정에 의한 인사교류를 함에 있어서 매년 소속 자치경찰공무원 정원의 100분의 5 이상이(범위안에서) 국가경찰 또는 소속을 달리하는 자치경찰대에 근무할 수 있도록 해당 임용권자의 협의를 거쳐 인사교류를 하여야 한다.
 - ③ 제2항의 규정에 의한 인사교류의 기준방법절차 및 교류대상자의 선방 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령(도조례)으로 정한다. (이 경우 제주자치도 지방경찰청장의 의견을 들어야 한다.)

193) 최관, 앞의 논문, p. 144.

194) 양영철, 앞의책, pp. 300-301.

기초자치단체가 자치경찰의 비용을 모두 부담하게 하는 것은 자치경찰제를 도입하려고 하는데 있어서는 커다란 장애요인이다. 장기적으로는 자치단체의 재정으로 충당하는 것이 원칙이지만 자치경찰 도입의 초기단계에서는 기초자치단체의 재정적 여건의 고려보다는 우선 국가경찰의 예산중에서 자치경찰의 인건비 전액을 부담하도록 하는 것이 타당하다.

그렇게 함으로써 기초자치단체의 재정여건보다는 자치단체 경찰사무의 치안수요와 자치경찰이 수행하는 국가경찰의 일부 사무로 인해 이관되는 국가경찰관을 고려한 정원을 합리적으로 산정할 수 있다.

2007년 행정자치부 자치경찰제 실무추진단이 당시 시범지역으로 선정한 17곳¹⁹⁵⁾의 자치경찰 인원을 한국지방행정연구원에 의뢰하여 산정한 초기 자치경찰 정원은 <표 5-5>와 같다.

〈표 5-5〉 자치경찰 정원 산정 모형

구분	대도시 지역	중소도심 지역	소규모 시군지역	소규모 군지역	산업지역	관광·레저지역	해안지역
평균인구	50만	21만~35만	10만~20만	4만~7만	15만	6만	5만
시행초기 자치경찰 추정인력 (명)	72~125	42~56	16~42	15~32	28~40	18~48	24~28

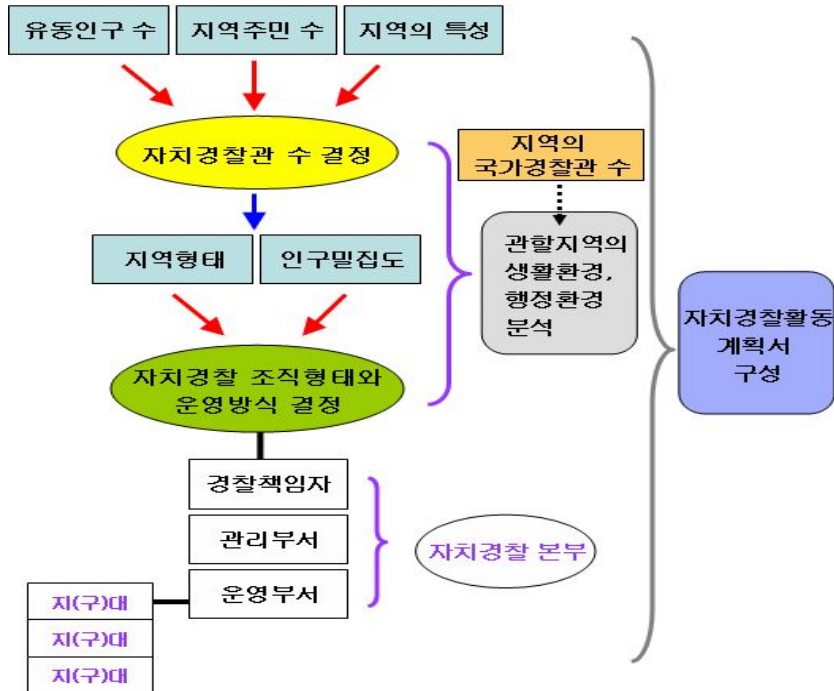
출처 : 행정자치부 자치경찰제 실무추진단, 자치경찰정원, 2007. 양영철, 앞의책, pp 302-303. 재인용.

이러한 자치경찰시범지역의 초기 자치경찰 추산인력을 산정할 때 인구수, 면적, 결산총액, 읍·면·동수가 기본정수를 산출하는 지표가 되었으며, 표준화지수(SI)를 18개 선정하여 공무원 표준정원을 위한 모형에 근거하여 적정인력을 산출하였다고 한다.¹⁹⁶⁾

195) 17개 시범 지역 : 서울 서대문구, 서울 강남구, 경기도 포천시, 경기도 과천시, 강원도 정선군, 경북 의성군, 대구 달서구, 울산 울주군, 부산 서구, 경남 남해군, 광주 동구, 전남 강진군, 전북 전주시, 대전 유성구, 충북 충주시, 충남 서산시, 인천 부평구.

196) 안영훈, “자치경찰 역할 및 기능강화방안”, 제주: 제주자치경찰단, 『제주자치경찰세미나』, 2008, p. 64.

〈그림 5-1〉 자치경찰의 인력 산정과 조직편성시 고려사항



출처: 안영훈, “자치경찰 역할 및 기능강화방안”, 『제주자치경찰세미나』, 2007, p. 64.

주요 외국의 자치경찰관 정원을 살펴보면 우리나라 자치경찰관의 정원을 산정하는데 참고로 할 수 있을 것이다¹⁹⁷⁾

프랑스는 현재 약 3,000개 기초자치정부에 자치경찰이 설치되어 있으며 전체 자치경찰의 인원은 14,300명 가량이다.¹⁹⁸⁾ 프랑스의 자치경찰 정원은 시의 규모, 재정 자립도, 시장의 치안정책에 따라 자치경찰 채용인원, 업무범위 등이 고려되기 때문에 매우 다양하며 특별한 기준이 있는 것은 아니고 최소 1명에서 250명까지 운영하고 있다.

대체로 주민수를 기준으로 보면 주민 8만 명 이상의 자치정부에서는 평균 73명 그리고 2만 명 미만에서는 2~7명을 운용하고 있고 2만 명과 8만 명 사이에는 약

197) 양영철, 앞의책, pp. 305-307.

198) 행정자치부, 앞의책, P. 74.

16명가량을 운용하고 있다.¹⁹⁹⁾

스페인의 자치경찰 총 인력은 5만 명이며 1,700여개 단위조직으로 구성되어 있으며 주민 10만 명 이상의 시 자치정부는 모두 자치경찰 조직을 구성하여 평균 400명 이상의 자치경찰 인력을 고용하고 있고 5천명과 그 이상의 기초자치정부인 경우에는 평균 9명 정도의 자치경찰 인력이 활동하고 있다.²⁰⁰⁾

이탈리아는 20개주, 103개의 도, 8,102개 시로 구성되어 있으며 자치경찰법에 의하여 모두 자치경찰 보유가 가능하며 특히 모든 시에는 자치경찰조직이 있다.²⁰¹⁾ 자치경찰 정원은 도시 규모에 비례하여 책정하고 있다. 대체로 인구 1,000명당 1명을 기준으로 하고 있지만 경찰관 수는 전적으로 해당 자치단체가 결정한다.

이상에서 외국의 경우도 살펴보았지만 자치경찰관의 정원 산정에 대한 기준은 명확하지 않다. 전술한 바와 같이 자치경찰의 도입 시기에 치안수요와, 국가전체의 재정여건, 국가경찰관의 이관 등을 고려하여 국가와 자치단체 등이 협의하여 신중히 결정해야 할 것이다. 적절한 규모의 자치경찰관의 운용이 결국 자치경찰제의 성패를 좌우할 수 있기 때문이다.

제4절 재정마련 방안

1. 자치단체의 재정여건

자치단체의 재정수요에 충당하는 지방재원은 지방세 수입과 사용자 부담, 재산의 관리·처분수입, 외부로부터의 차입 등 세외수입, 그리고 지방교부세와 국고보조금 등으로 구성된다. 지방교부세는 국가의 지방자치단체에 대한 재정적 지원으로 보통교부세와 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등이 있고 보통교부세와 분권교부세는 자치단체가 독자적으로 사용할 수 있는 일반재원이지만 특별교부세는 용도지정 및 조건부여가 가능하고 특정사업에 사용한다.²⁰²⁾ 국고보조금은 국가가

199) 위익책, P. 74.

200) 위익책, P. 29.

201) 양영철, 앞의책, P. 114.

202) 김민주, “지방재정조정제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 창원대학교 행정대학원 석사학위논문, 2012, pp. 13-14

특정한 사무나 사업의 집행에 요구되는 경비에 충당하는 조건으로 교부하며 또한 특정한 사무나 사업의 실시를 지방자치단체에 장려하려고 하는 경우 그 경비에 충당할 조건으로 그 전부 또는 일부에 상당하는 금액을 교부하는 것이며 여기에 반대급부를 수반하지 않는 국가로부터의 일방적인 급부금이라는 점이 특색이다. 또한 지방교부세는 원래 지방자치단체에 속해야 할 재원을 편의상 국가가 일괄 징수하여 지방자치단체에 일괄적으로 배분하는 것인 데 반하여, 국고보조금은 국고에서 어떤 특정한 목적을 위해서 그 용도를 정한 지출이라는 점에서 다르다.²⁰³⁾

〈표 5-6〉 지방교부금, 국고보조금의 비교

구분	지방교부금	국고보조금
근거	지방교부세법	보조금의예산및관리에관한법
재원	내국세의 19.24% - 보통교부세 : 분권교부세를 제외한 교부세 총액의 96% - 특별교부세 : 분권교부세를 제외한 교부세 총액의 4% - 분권교부세 : 내국세 총액의 0.94% - 부동산교부세 : 부동산세 전액교부	중앙정부의 일반회계 또는 특별회계 예산으로 계상
용도	- 보통·분권교부세 : 용도 지정없이 자치단체 일반예산으로 사용. - 용도지정·조건부여 가능	구체적인 보조목적 사업

출처 : 김민주, “지방재정조정제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 창원대학교 행정대학원 석사학위논문, 2012, p. 14

이상에서 살펴본 세입구조를 가진 한국 지방재정의 특징은 세입측면에서 과세자 주권이 미약하고 국세 편중 위주로 세원이 배분되며 낮은 재정자립도와 중앙에 대한 의존 심화 및 자체재원의 비중이 지속적으로 감소하고 있다는 것이다.²⁰⁴⁾

203) 조창현, 앞의책, pp. 413-414.

우리나라 자치단체의 재정은 국가 전체 재정 중에 33.3% 수준이며 이 중 42.3%가 중앙정부에서 지원하는 재원이다.

〈표 5-7〉 연도별 국가·지방예산 비교

(단위 : 억원, %)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
중앙정부예산	2,174,723	2,259,413	2,355,574	2,486,125	2,636,038	2,746,673
비중(%)	55.1	55.5	56.0	55.5	55.9	55.9
지방예산	1,375,449	1,398,565	1,410,393	1,510,950	1,568,887	1,635,793
비중(%)	34.8	34.4	33.5	33.8	33.2	33.3
지방교육예산	400,030	410,954	439,214	477,034	514,496	529,028
비중(%)	10.1	10.1	10.5	10.7	10.9	10.8

출처 : 안전행정부, 『2014년도 지방자치단체 통합재정 개요』, 안전행정부, 2014, p. 28.

〈표 5-8〉 연도별 지방세입예산 현황

(단위 : 억원, %)

구분	2012년	2013년	2014년
계	1,510,950	1,568,887	1,635,793
자체수입	858,912(56.8)	871,594(55.6)	750,896(45.9)
이전수입	612,642(40.5)	656,332(41.8)	692,590(42.3)
지방채	39,396(2.6)	40,960(2.6)	48,727(3.0)
보전수입 등 및 내부거래	—	—	143,580(8.8)

출처 : 안전행정부, 위의책, p. 30.

지방자치단체의 재정자립도는 지방세와 세외수입을 합한 액수를 자치단체의 예산 규모로 나누어 100을 곱하여 산정하며 지방세는 보통세와 지방교육세를 제외한 목적세 그리고 과년도 수입을 합한 것이며 세외수입은 경상적 세외수입과 임시적 세외수입을 합한 것이며 자치단체 예산규모는 지방세(지방교육세 제외), 세외수입,

204) 김은란, “한국의 재정분권 실태와 개선에 관한 연구”, 경북대학교 행정대학원 석사학위논문, 2014. p. 63.

지방교부세, 조정교부금, 재정보전금, 보조금, 지방채, 보전수입 등 및 내부거래를 합한 액수이다. 이와 같이 산정한 재정자립도는 2014년 현재 전국평균 44.8%로 매년 악화되어 가는 실정이다. 특히 기초자치단체인 시·군·구의 재정자립도는 현저히 낮아 군지역의 경우는 11.4%에 불과한 실정이다.

〈표 5-9〉 연도별 재정자립도 추이

(단위 : %)

연도별	전국평균	특별시 광역시 특별자치시	도 특별자치도	시	군	자치구
2009년	53.6	72.7	33.3	40.7	17.8	37.3
2010년	52.2	68.3	31.6	40	18	35.4
2011년	51.9	68.6	33	38	17	36.6
2012년	52.3	69.1	34.8	37.1	16.4	36
2013년	51.1	66.8	34.1	36.8	16.1	33.9
2014년	44.8(50.3)	61.5(64.8)	29(33.2)	31.7(36.5)	11.4(16.6)	27.2(31.1)

주) 1. 전국평균은 예산순계, 자치단체별은 예산총계 기준임

2. 2014년에 ()는 2013년도 세입과목 개편전 기준으로 산정한 재정자립도임

출처 : 안전행정부, 위의책, p. 252.

지방자치단체의 재정자립도는 지방자치단체 간에도 차이가 크다. 같은 광역자치단체라 하더라도 특별시·광역시의 자립도는 도 단위와 비교해서 두배 가까이 되고 있는 실정이다. 특별시·광역시 등의 재정자립도는 평균 61.5%인 반면 도 단위 재정자립도는 29%에 불과하며 특별시·광역시 간에도 현격한 차이를 나타내고 있다. 서울특별시의 재정자립도는 80.4%인데 반하여 광주광역시의 재정자립도는 36.8% 수준이다.

또한 도 단위에서도 경기도의 경우 평균 61.2% 인데 반하여 전남도의 경우에는 평균 17.4%의 재정자립도를 나타내고 있는 실정이다. 또한 기초자치단체 간의 경우에도 시(36.5%), 군(11.4%), 자치구(27.2%) 간의 격차가 크게 벌어져 있으며 10%이하의 재정자립도를 가지고 있는 군 단위 자치단체도 전체 244개 자치단체의

24.2%인 59개소에 이르고 있다.²⁰⁵⁾

〈표 5-10〉 우리나라 지방자치단체별 재정자립도 현황

(단위 : %)

시도별	평균	특별시 광역시 특별자치시	도 특별자치도	시	군	자치구
평균	44.8	61.5	29.0	31.7	11.4	27.2
서울	80	80.4	—	—		33.6
부산	51.4	47.5	—	—	31.5	21.4
대구	46.1	42.1	—	—	24.9	20.4
인천	62.6	61.6	—	—	10.1	27.5
광주	41.9	36.8	—	—	—	18.0
대전	49.4	43.6	—	—	—	20.0
울산	61.4	53.3	—	—	39.9	27.0
세종	47.6	47.6	—	—	—	—
경기	61.2	—	48.7	44.9	19.5	—
강원	22.2	—	18.7	20.6	10.7	—
충북	26.6	—	21.5	23.9	15.4	—
충남	30.2	—	25.6	26.7	10.7	—
전북	22.8	—	17.6	18.0	11.3	—
전남	17.4	—	13.8	22.1	8.0	—
경북	22.7	—	19.6	20.3	8.1	—
경남	36.0	—	32.3	30.3	8.6	—
제주	30.1	—	29.6	—	—	—

주) 1. 평균은 예산순계, 자치단체별은 예산총계 기준임

2. 시·도별 전국평균 재정자립도는 순계예산규모로 산출함에 따라 단체별보다 다소 높게 나타남(의존재원인 국고보조금 등 중복계상분 공제)

출처 : 안전행정부, 위의책, p. 252.

205) 안전행정부, 『2014년도 지방자치단체 통합재정 개요』, 안전행정부, 2014, p. 251.

이상에서 살펴본 것처럼 지방자치단체의 재정자립도는 대체적으로 매우 열악하여 해당 지방세 수입으로 지방자치단체의 인건비도 해결하지 못하는 지역이 전체 244개 자치단체의 52%인 127개 단체이며 자체수입으로 인건비 미해결 단체는 32%인 78개 단체로 나타나고 있다. 이러한 산식은 인건비 총액을 지방세 또는 자체수입으로 나누고 100을 곱하여 산출하였으며 이때 적용회계는 일반회계이며 총계예산규모로 산출하고 인건비는 보수, 기타직 보수, 무기계약근로자 보수를 합하고 지방세는 보통세, 목적세, 과년도 수입을 합한 것이며, 자체수입은 지방세, 세외수입을 합한 것이다.

〈표 5-11〉 인건비 미해결단체 현황

(단위 : 단체수)

구분		계	시·도	시	군	자치구
		244개소	17개소	75개소	83개소	69개소
지방세수입 기준	해결	117(48%)	17(100%)	56(74.7%)	14(16.9%)	30(43.5%)
	미해결	127(52%)		19(25.3%)	69(83.1%)	39(56.5%)
자체수입 기준	해결	166(68%)	17(100%)	68(90.7%)	22(26.5%)	59(85.5%)
	미해결	78(32%)		7(9.3%)	61(73.5%)	10(14.5%)

출처: 안전행정부, 위의책, p. 361.

〈표 5-12〉에서 보는 것처럼 전국적으로 볼 때 인건비는 평균적으로 지방자치단체 총예산의 9.2%를 차지하고 있으며 자체수입 대비 25.6%, 지방세 수입 대비 29.9%를 차지하고 있다. 이것은 어디까지나 평균적인 것이며 군지역의 경우는 자체수입 대비 100%, 지방세 대비 145.4%로서 사실상 자주재원으로는 인건비 조차 충당하고 있지 못하는 현실이다.

지역별로는 서울이 총예산의 10.3%가 인건비에 해당하며 자체수입 대비 15.9%, 지방세 대비 18.7%로 재정여건이 매우 양호한 것으로 나타나고 있고, 전남은 인건비가 총예산의 9.1%에 해당하여 서울에 비해 총예산 중 인건비 비율은 낮지만 자체수입

대비 64.5%, 지방세 대비 77.5%를 인건비에 충당하고 있는 실정이어서 자주재원이 가장 열악한 자치단체의 하나이다. 자치경찰을 운영하고 있는 제주특별자치도의 경우는 총예산의 13.2%가 인건비로서 여타 시·도 중 가장 인건비 비율이 높으며 자체수입 대비 41.6%, 지방세 대비 47.5%를 인건비로 사용하고 있어서 지방재정 상황은 어려운 형편이라고 할 수 있다.²⁰⁶⁾

〈표 5-12〉 자체수입 대 인건비 비율

(단위: %)

구 분	각 수입에서 차지하는 인건비 비율		
	총예산대비	자체수입대비	지방세 대비
평균	9.2	25.6	29.9
특별시	5.1	6.2	6.9
광역시	6.0	11.7	13.6
특별자치시	12.2	24.7	25.7
도	5.0	14.9	16.0
특별자치도	13.2	41.6	47.5
시	11.5	36.2	43.6
군	11.5	100.7	145.4
자치구	16.8	61.7	89.4

출처: 안전행정부, 위의책, p. 362.

206) 안전행정부, 위의책, p. 362.

자치단체의 총예산에서 인건비 비율은 매년 상승하고 있으며 자체수입과 지방세 대비 인건비 비율도 상승하고 있는 추세이다. <표 5-13>에서 보는 것처럼 2009년에 총예산 대비 인건비 비율은 7.6%인 반면에 2014년에는 9.2%로 상승하였으며 2009년에 자체수입 대비 인건비 비율은 17.2%였으나 2014년에는 25.6%로 크게 상승하였고 지방세 대비 인건비 비율은 2009년 22.6%였으나 2014년 29.9%로 높아졌다. 이것은 자치단체의 복지업무 등 업무영역의 확대에 따라 인건비는 상승하고 있는 반면에 지방세 등 자체수입 구조는 변화하지 않고 있기 때문인 것으로 분석되고 있다.

<표 5-13> 연도별 자체수입 대 인건비 구성추이

(단위: %)

구분	각 수입에서 차지하는 인건비 비율		
	총예산 대비	자체수입대비	지방세 대비
2009년	7.6	17.2	22.6
2010년	9.1	21.5	27.9
2011년	9.4	22.4	28.3
2012년	9.4	22.2	27.8
2013년	9.4	22.8	29.1
2014년	9.2	25.6	29.9

출처: 안전행정부, 위의책, p. 363.

또한 매년 총예산에서 인건비 비율이 높아가고 있는 실정인데 2009년에 7.6%를 차지하였으나 2014년에는 9.2%를 점유하였다.

자치경찰제를 도입하고자 하는 경우 자치단체의 재정여건은 중요한 변수가 된다. 원칙적으로 자치경찰예산은 해당 자치단체가 부담하는 것이 원칙이기 때문이다. 따라서 위에서 살펴본 것처럼 우리나라 자치단체의 재정여건에서 자치경찰제를 정착시켜 나가기 위해서는 먼저 자치단체의 재정여건을 개선시켜 나가는 것이 무엇보다 중요하다.

2. 자치경찰제정 확충방안

자치경찰의 재정확충에 관한 문제는 먼저 국가와 지방 간의 재원배분의 원칙을 검토할 필요가 있다. 재원배분의 대원칙으로는 우선 정부수준이 수행하고 있는 사무들의 성격에 따라 이루어져야 하는 것인데 즉 국가사무는 국세를 비롯한 국가의 재원으로 충당하고 자치사무는 지방세를 비롯한 자체재원으로 충당하며, 공동사무는 공동으로 책임을 지고있는 정부수준이 모두 소요재원의 조달에 대한 책임을 져야 한다는 것이며 그 이외에 재원조정 원칙으로 제시되고 있는 것이 동등보상의 원칙²⁰⁷⁾, 실질이전의 원칙²⁰⁸⁾, 책임전가 방지의 원칙²⁰⁹⁾이다.²¹⁰⁾

또한 경찰재정을 배분할 때 세입분권화론이라는 자주재원주의를 택할 것인가, 또는 세출분권화론이라는 일반재원주의를 택할 것인가에 따라 그 방향이 달라질 수 있는데 자주재원주의에 따르면 지방자치단체의 자기책임성을 확보하기 위해서는 국가기능의 지방이양에 따른 추가적인 재원배분이 지방교부세나 국고보조금 등과 같은 지방재정조정제도를 통하여 추가적으로 지방에 이양하는 방법보다는 지방분권화의 원칙에 따라 국세를 지방세로 이양하는 것이 타당하다는 것이지만 자치단체 간 재정력 격차가 발생할 수 있다는 문제가 있으며 일반재원주의는 교부된 이후에는 지방정부의 일반재정으로 편입되는 교부금제도를 통해 중앙정부의 재원을 추가적으로 지방정부에 이양하는 접근방식이지만 지방정부의 세입분권화 수준은 증가하지 않는 가운데 세출예산의 자율성 또는 세출분권화 수준만 높아지게 된다는 문제가 있다.²¹¹⁾

이러한 이론에 입각하여 자치경찰의 재정 확충을 위해서 지방재정 조정제도인 국고보조금의 확대, 지방교부세제도의 활용 그리고 국세의 지방세 이양 및 자주재원의 확충 등을 검토해 볼 수 있다.

207) 동등보상의 원칙이란 중앙정부와 지방정부 간에 기능이양이 있을 경우 권한이전과 함께 국가가 지출했던 재원을 증감없이 지방자치단체에 이전해야 한다는 것을 의미한다.

208) 실질이전의 원칙은 기능이양으로 지방정부에게 행정책임을 전가하는 경우 이러한 책임을 감당할 수 있는 재원이 지방정부에 보전되어야 한다는 것이다.

209) 책임전가 방지의 원칙은 정부 간 기능이양이 정부의 재정적 부담을 다른 정부에 전가하는 수단으로 이용되어서는 안된다는 것이다.

210) 임병연, 앞의논문, p. 273.

211) 위의논문, pp. 274-275.

국가의 지방재정조정제도 중 자치경찰의 재원으로 먼저 국고보조금을 검토해 볼 수 있다. 국고보조금은 그 목적이 정해져 있고 교부세와 같이 영구적이 아닌 한시적인 성격을 가지기 때문에 기본급, 여비, 비정규직 보수, 관서운영비를 제외한 나머지 경비에 사용할 수 있을 것이며 특히 자치경찰제 도입초기에 시설확보·장비구입 등과 같은 사업성 경비로서 활용하면 자치단체가 자의적으로 사용 목적을 변경할 수 없기 때문에 유용하게 활용할 수 있고 또한 자치경찰은 일정한 범위 내에서 국가적 경찰기능을 수행할 것으로 예상되며 특정사업 수행 시 국가적 재정 지원이 필요한 경우가 있음을 감안할 때 국고보조금은 그 규모여부를 떠나 자치경찰재원의 한 형태로서 필요하다.²¹²⁾ 보조금의 지원 대상으로는 교통안전시설 설치·개선, 위험발생 방지 활동 등 방법수찰과 방법시설 운영, 자치경찰의 업무 수행에 필요한 필수장비 구입 등의 사업이 대상이 될 수 있으며 이 중 국가경찰의 인건비나 국가경찰의 위임사무 등에 소요되는 경비는 전액 지급하여야 할 것이며 자치경찰 사무 중 국가와 자치경찰 상호간의 이해관계가 있거나 전국적인 통일을 기해야 하는 사업 등에 대해서는 국가와 자치경찰 간의 협약에 의하여 국가가 전부 또는 일부를 지원하는 것이 바람직하다.²¹³⁾

국고보조금의 지급에 있어서 보조율의 적용이 문제가 될 수 있는데 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령의 제4조(보조금 지급 대상사업의 범위와 기준 보조율)와 제5조(차등보조율의 적용기준)를 적용할 것인지 아니면 새로운 보조율 체계를 마련해야 하는지에 대해 검토가 필요하다.²¹⁴⁾ 대체로 경상적 경비와 관련해서는 기준보조율을 적용하는 것이 타당하다고 사료되며 투자경비 또는 사업성 경비에 대해서는 차등 보조율을 적용하고 차등보조율을 적용할 때는 자치단체의 재정력과 연계시킬 필요가 있다.²¹⁵⁾

다음으로 지방교부세제도를 활용한 재원확보방안이다. 지방교부세의 목적은 지방교부세법의 제1조에 “지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기함을 목적으로 한다”라고 규정되어 있으므로 자치경찰제의 운영에 필요한 재원을 교부한다는 취지에서 지방교부세를

212) 강영규, 앞의논문, p. 150.

213) 위의논문, p. 151.

214) 이효선, “지방경찰제 도입에 따른 지방재정확충방안”, 전남대학교 행정대학원 석사학위논문, 2002, p. 53.

215) 임병연, 앞의논문, p. 290

활용할 수 있다.²¹⁶⁾ <표 5-14>는 교부금을 운영하는 방안별로 비교한 것이다.

<표 5-14> 자치경찰재정교부금 운영방안별 비교

	법을제정, 별도운영방안	교부세 통합방안
재원	<ul style="list-style-type: none"> - 내국세의 일정지분을 별도확보 - 소요예산에 필요한 정도 내국세 비율 산정 	<ul style="list-style-type: none"> - 현행 지방교부세에 경찰교부금분을 포함하여 교부세율 상향조정
조치사항 및 운영체계	<ul style="list-style-type: none"> - 자치경찰교부금법 제정 - 경찰청장이 일정기준에 의거 자치단체장, 자치경찰대장에게 교부 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방교부세법 개정 - 행정자치부 장관이 자치단체에 배정하고 자치단체장이 재배정
장점	<ul style="list-style-type: none"> - 경찰재원의 안정적 확보 - 경찰재원관리의 독자성과 자율성, 전문성 보장 - 경찰업무의 특수성에 부합 - 정치적 관여를 최소화하여 경찰의 정치적 중립성 확보 - 교부금의 교부절차, 방법이 용이 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방재정이 통합운영되어 재원확보와 지방자치의 종합성 확보 - 외형적으로 자치단체장의 예산편성 재량권이 확대되고 효율성이 확보될 수 있어 지방자치의 기본이념에 부합
단점	<ul style="list-style-type: none"> - 지방재정 통합, 운영에 비효율성 초래 - 경찰재정, 운영에 대한 자치단체와 지방의회의 통제력 약화와 그로인한 자치이념위배 우려 	<ul style="list-style-type: none"> - 자치경찰소관 예산의 편성·운영에 제약을 받을 수 있음 - 자치경찰제가 정치적인 상황에 따라 운영될 소지가 있어 경찰의 중립성 제약과 자치경찰제의 근본취지가 훼손될 우려가 있음 - 기존 자치단체 일반재정과 혼합, 복잡성 초래 소지 - 경찰예산의 안정적 확보곤란 및 일반행정 예산으로의 배정, 전용 소지

출처: 김석태, “자치경찰의 재원 확보 및 재정조정·운영방안”, 용인: 치안연구소, 2004, p. 99. 강영규, 앞의논문, p. 141. 재인용.

216) 이효선, 앞의논문, p. 49.

지방교부세를 활용하는 방안은 먼저 내국세 중 일정비율을 법정 교부율화 하여 지원 하는 가칭 “자치경찰재정교부금법”을 별도로 제정하여 자치경찰재정교부금을 신설·운영하는 방안과 현행 지방교부세의 제도 틀 속에 필요한 자치경찰경비를 포함 하여 교부하는 통합형으로 대별해 볼 수 있다. 먼저 가칭 “자치경찰재정교부금법”을 제정하는 경우 경찰청장이 내국세 중 일정비율을 중앙정부로부터 배정받아 기준에 따라 자치단체장, 자치경찰대장에게 교부하여 예산을 편성케 하는 것으로 경찰업무의 특수성이나 자율성을 보장하고 경찰재원을 안정적으로 확보할 수 있다는 장점이 있는 반면 지방재정 통합, 운영에 비효율성을 가져올 수 있고 자치단체와 지방의회의 경찰 예산에 대한 통제력이 약화되어 자치이념에 위배될 수 있다는 문제가 있다. 교부세를 통합하는 방안은 현행 지방교부세에 경찰교부금분을 포함하는 것으로 안전행정부 장관이 직접 자치단체장에게 배정하고 자치단체장이 자치경찰대장에게 재배정하여 집행하는 형태가 되어 외형적으로 지방재정이 통합 운영되어 자치단체장의 예산 편성 재량권이 확대되고 효율성이 확보될 수 있다는 장점이 있으나 경찰예산의 안정성을 해칠 소지가 있고 자치경찰제가 정치적인 상황에 따라 운영될 소지가 있다는 단점이 있다.²¹⁷⁾ 다음으로 국세를 지방세로 이양하는 것에 관하여 검토할 필요가 있다.

우리나라의 국세 대 지방세 비율은 2012년 기준 79.3 대 20.7로 조세구조가 국세 위주로 편성되어 있다.²¹⁸⁾ 국세는 15개의 세목으로 내국세, 목적세, 관세로 구성 되어 있고 내국세는 다시 직접세와 간접세로 이루어져 있는 반면 지방세는 16개의 세목으로 보통세와 목적세로 구성되어 있고 광역시세, 자치구세 또는 도세와 시·군세로 이루어져 있다.

자치경찰의 재원확보방안 중 가장 원칙적인 방법은 국세를 지방세로 이양해 주는 것으로 볼 수 있으나 문제는 세원분포의 지역 간 격차 내지 불균등성이다. 소득이나 소비를 세원으로 하는 국세 중에서 고른 지역분포를 갖는 세원을 찾기가 용이하지 않기 때문이다. 다음은 경찰서비스와 관련된 세목을 찾는 일인데 지방경찰세원으로 고려될 수 있는 것이 부가가치세 중 유흥음식업, 부동산임대업, 숙박업, 개인 서비스업, 소매업, 운수창고업분, 양도소득세와 특별소비세의 유흥장소분, 소매업,

217) 강영규, 앞의논문, p. 140.

218) 이혁세, “지방정부의 재정건전성 제고방안에 관한 연구”, 배재대학교 대학원 석사학위논문, 2013, p. 37.

전기·가스·수도업분, 유류 및 승용차와 관련하는 특별소비세의 일부, 교통세의 일부분 등이다.²¹⁹⁾ 이러한 국세의 지방세 이양은 앞서 설명한 것처럼 지역 간 불균등을 해소할 수 있는 적절한 세목을 선정하기가 어렵고 결과적으로 지역 간 세원규모나 여건의 불균형으로 자치경찰재정의 지역 간 불균형과 격차가 심화될 소지가 있으며 세원조정의 절차와 이해관계가 복잡하다는 문제가 있다.

마지막으로 자치단체의 자주재원을 확충하는 방안으로 가장 많이 거론되고 있는 것이 경찰청 소관의 일반회계의 세입예산에 포함된 벌금과 몰수금을 자치단체로 이관하는 방안이다. 벌금과 몰수금은 자치경찰이 업무를 수행하면서 수반되는 세외 수입이기 때문에 가장 자연스럽게 지방재원화 할 수 있다는 장점이 있다.²²⁰⁾

제5절 자치경찰도입관련 실패원인 분석과 해결방안

1. 실패원인 분석

국민의 정부에서부터 본격적으로 논의되고 참여정부에서는 법안까지 성안되어 2005년 7월부터 실시할 것이라고 까지 천명하였으며 이명박 정부에서도 2008년 8월 행정안전부와 경찰청 등 관계기관 조정회의를 거쳐 자치경찰제 도입방안이 확정되어 법제화를 위한 준비를 하여오는 등 자치경찰도입이 시대적 과업이고 지방자치를 완성하는 것이라는 데 대해서는 대부분이 총론적으로 공감하고 있다. 그래서 역대 정부는 자치경찰제 도입을 국정과제로 추진하여 왔으나 결과적으로 현 정부에 이르기까지 자치경찰제는 실시되지 못하고 있다. 따라서 이렇게 도입에 실패한 원인이 무엇인지를 규명할 필요가 있다.

실패 원인을 분석함으로써 현 정부에서 추진하는 자치경찰제를 성공적으로 도입 하는데 다소나마 시행착오를 줄일 수 있기 때문이다.

실패원인을 분석하는데 있어서 분석틀은 자치경찰제를 도입하는데 있어서 이해

219) 김석태, “국가사무의 지방이양과 보전”, 지방행정연구원, 『지방행정연구(제18권제1호)』, 2004, p. 129.

220) 김해모, “우리나라 자치경찰 도입 방향에 관한 연구”, 전남대학교 행정대학원 석사학위논문, 2013, p. 69.

관계를 가지고 정책과정에 참여하는 정책주체 간의 입장 또는 목표를 중심으로 분석하였으며 정책주체는 대통령, 정부 내 관계부처, 광역자치단체 및 기초자치단체, 정당, 국회의원 등이다.

먼저 최고 정책결정권자인 대통령의 입장을 보면 역대 정부별 대통령의 추진의지는 강했다고 볼 수 있는데 김대중 대통령은 야당시절에서부터 강한의지를 피력해왔고 노무현 대통령도 자치경찰제의 도입에 대해 매우 적극적이어서 관련부처와 여당 의원을 직접 설득하는 등 의지를 보였으며 이명박 대통령도 자치경찰제를 국정과제로 선정하고 추진하여 왔으나 결과적으로 대통령들의 의지와는 별개로 정권 말기로 갈수록 정책 참여자로부터 적극적인 지지를 얻는데 실패하였다.²²¹⁾

다음은 정부 내 기관의 입장이다. 먼저 국가경찰의 입장에서 자치경찰제의 실시는 자신의 조직·인원·재정과 권한을 분할하여 자치단체에 이관해주어야 하기 때문에 자치경찰제실시에 대하여 소극적일 수 밖에 없지만 수사권과 관련하여 검찰로부터 제기된 경찰력의 분산 및 분권화에 대한 요구를 수용하지 않을 수 없었지만 조직 이양을 최소화 하면서 또한 자치경찰에 대한 실질적인 통제권을 행사하기 위한 대안들을 제시하였는데 자치경찰을 지방경찰위원회에 두도록 하고 경정이상 경찰 공무원을 국가공무원으로 하면서 지방경찰청장과 경찰서장의 임면권을 경찰청장이 행사하도록 하는 안을 제시하였으며 이는 자치단체장들과 검찰의 반발을 가져왔고 결국 경찰은 참여정부 시절 국가경찰의 이관을 최소화하고 자치경찰사무를 국가경찰의 업무 중 지역교통, 방범, 경비업무에 한정한다는 선에서 정부안을 받아들였다.²²²⁾

안정행정부는 자치경찰제도입과 관련해서 주무중앙부처이다. 무엇보다 자치경찰법의 소관부처로서 권한과 자치단체를 통할하는 부처로서 자치경찰까지 통제·감독하는 부처로서 위상을 가지려고 했으며 이는 경찰청과 자치단체의 입장과는 다른 것이었다. 재정지원문제와 관련해서 기획재정부의 입장은 자치경찰권이 자치단체의 책임으로 구성·운영되는 것이기 때문에 이에 대한 비용은 당연히 자치단체가 부담하여야 하며 설사 지원을 하더라도 균형특별예산회계 계정에서 이관된 국가경찰 인건비와 일부 운영지원예산이외에는 지원할 수 없다는 입장이다.²²³⁾ 검찰은 경찰의

221) 한동효, “역대정부의 자치경찰제 도입 실패요인에 관한 연구”, 서울: 한국지방정부학회, 『지방정부연구(제16권 제2호)』, 2012, p. 186.

222) 신현기, 앞의책, p. 346.

223) 양영철, 앞의책, p. 421.

수사권독립과 연계하여 자치경찰제의 도입을 주장해 왔으나 경찰의 자치경찰에 대한 인사권 등을 구실삼아 수사권 조정에 소극적인 입장을 취하여 결과적으로 자치경찰제 도입에 기관 간 갈등을 증폭시켰다.

다음으로 광역자치단체의 입장은 시·도지사협의회안에 잘 나타나 있다. 참여정부와 이명박 정부의 기초자치단체 도입안을 전면적으로 반대하며 자치경찰제의 도입단위를 광역단위로 하여야 한다고 주장하였다. 그 이유로 드는 것 중 먼저 경찰사무는 광역적 사항이 많고 둘째로 광역자치단체가 현재 지방자치법에 의해 기초자치단체에 대한 기획과 조정 기능을 가지고 있고 셋째로 자치경찰 도입취지가 국가경찰 조직과 기능 중 일부를 떼어내어 지역 주민이 통제할 수 있는 자치경찰로 전환하고자 하는 것인데 이러한 자치경찰 도입의 취지에 반한다는 것이며 넷째로 기존 행정계층 간 역할 배분 및 사무 처리 실태와의 불일치 문제가 있다고 하는 것이다.²²⁴⁾ 기초자치단체는 정부안에 대하여 찬성하는 입장이다.

정당의 자치경찰제 도입에 대한 입장은 여·야가 당시의 정치적 상황과 관련하여 차이를 보이고 있다. 참여정부에서의 열린우리당은 애초부터 자치경찰제에 대해 모호한 입장이었으며 2006년 5월 31일에 치러진 지방선거의 결과가 당시 한나라당이 230개 기초자치단체장의 60% 이상을 차지하면서 더욱 부정적이 되었다.²²⁵⁾ 한나라당은 유기준의원 안에서 보듯이 광역자치단체에 자치경찰제를 도입하자는 입장이었으나 의원별로는 개인적인 견해를 가지고 있는 의원이 많았다고 한다. 이러한 여·야의원들의 입장은 기본적으로 자치경찰제 도입에 거부감을 가지고 있는데 이는 자치단체장이 정치적 경쟁자 또는 잠재적 경쟁자로 인식하고 있는데 발단이 있으며 자치단체장이 경찰권을 가지는 경우 무엇보다 자신의 선거과정을 감시하는 등 매우 불리하다고 생각하기 때문이다.²²⁶⁾ 이렇게 여·야당의 입장이 있었기 때문에 국회에서 제대로 진척이 되지 못하고 결국은 현재에 까지 이르게 되었다.

이제까지 주요정책결정자의 입장을 중심으로 자치경찰제 도입의 실패요인을 분석한 결과 자치경찰제 도입의 실패요인은 결국은 정책참여자들의 목표가 서로 다른데서 기인하는 것이 크다. 즉 소속된 기관의 입장에서 이해관계를 가지고

224) 위익책, p. 167.

225) 위익책, p. 171.

226) 양영철, “참여정부에서의 자치경찰제 도입실패에 관한 연구”, 서울: 한국지방자치학회, 『한국지방자치학회보(제21권 제1호)』, 2009, p. 155.

자치경찰제 도입안에 접근하고 있기 때문에 상호간 갈등이 유발될 수 밖에 없게 되고 특히 법률제정을 담당하는 국회의원들의 정치적 이해관계가 결정적으로 자치경찰제 도입의 실패요인이라고 할 수 있다.

2. 해결방안

자치경찰제도입은 국민의 안전과 직결되는 매우 중요한 문제이며 그간 운영되어온 국가경찰제에 대한 혁신이다. 현재 우리나라에서 처음으로 도입되어 시범적으로 운영하고 있는 제주자치경찰제도는 사실상 모두의 무관심속에서 주민의 만족도나 국민적 인지도 측면에서 개선해야 할 부분이 많다.

도입과정에서 관련기관들 간의 갈등표출과 학자들의 많은 주장과 논의는 절대적으로 필요한 과정이다. 더 많은 토론회와 공청회 등을 거쳐야 한다. 이런 과정을 통해서 국민적 관심을 유도해 나가야 한다. 국민들의 관심 속에서 표출된 갈등에 대하여 정부와 국회가 주도적으로 문제를 해결하면서 공감대를 형성해나가야 한다.

이 과정에서 모든 주체들이 기본적으로 자치경찰의 기본이념에 충실해야 하는 것이 가장 중요하다. 결국 갈등의 양상은 자치의 이념보다는 특정이해관계에 따라 제도도입을 주장하는데서 유발된다. 어떠한 주장이든지 그것이 자치경찰의 이념에 부합하는 것인지를 생각해야 한다

자치경찰은 자치단체의 책임과 권한으로 구성·운영되며 분권성, 민주성, 중립성을 그 가치로 하고 있고 보충성의 원칙에 입각하여야 한다. 이러한 관점을 가지고 각 기관은 자치경찰제 도입을 검토하여야 하며 우리의 여러 가지 실정도 고려하여야 한다. 남북분단의 문제, 범죄의 양상과 교통·통신의 발달, 좁은 국토면적, 재정여건 그리고 현재 우리나라 자치단체의 장과 의원 등의 도덕성 등을 고려한다면 자치경찰제도입에 대한 갈등들이 어느 정도 수렴해 갈 수 있는 공감대가 형성되어 갈 것이라 판단된다.

특히, 국가경찰이 좀 더 열린 마음으로 지원과 양보를 함으로써 자치경찰의 싹을 키워나가려는 노력이 무엇보다 필요하다. 자치경찰이 지역주민의 신뢰와 지지를 받게될 때 결과적으로 국가경찰의 신뢰와 지지율도 향상되게 될 것이기 때문이다.

제6장 결론

자치경찰을 도입하는데 있어 우리 실정에 적합한 최적안을 모색해 보기 위하여 자치경찰의 이론과 함께 외국의 사례를 분석해보았으며 그간 우리나라에서 논의 되어온 자치경찰제에 대하여도 살펴보았다. 외국의 사례를 검토하면서 바람직한 자치경찰제의 정답이 있는 것은 아니며 무엇보다 그 나라의 역사적 전통과 재정적 여건, 정치적 상황 등 여러 변수들과 적절한 조화를 이루는 것이 중요함을 깨달았다.

우리나라의 경우 근대경찰의 성립에서부터 일제 강점기와 6.25전쟁 그리고 남북 분단의 상황에서 권위주의적 정권을 거치면서 국가경찰체제를 공고히 해왔다. 이러한 국가경찰시스템은 우리의 현실에서 안정된 치안상태를 유지하는데 기여하여 왔다.

이러한 상황에서 자치경찰제가 국민의 정부에서부터 논의되었지만 현 정부에까지 미루어져온 이유가 이러한 국가경찰체제의 안정된 시스템에 기인한 것이라는 생각도 우리가 아닐 것이다.

자치경찰제의 도입을 추진해 온 지난 시간동안 자치경찰과 관련한 기관들은 자신의 조직에 미치는 득실을 우선하여 갈등을 표출해왔고 법안을 만들어야 하는 국회에서 조차 의원들의 이해관계가 갈리면서 자치경찰은 표류할 수 밖에 없었고 현 정부에서 의지를 가지고 논의를 하고 추진을 하고 있지만 그간의 추진과정에서 야기된 갈등의 구조를 재연하지 않으리라는 보장은 없다.

우리 실정에 맞는다는 것은 단지 이론적으로만 접근해서는 이번에도 실패할 가능성이 높을 것이다. 무엇보다 자치경찰도입과 관련된 모든 갈등구조를 충분히 이해하고 이를 해결해가는 과정에서 다수가 충분히 공감하고 수용할 수 있는 범위에서부터 시작하는 것이 필요하다. 시작이 반이다. 자치경찰도입이 시대적 과제라는 총론에서 누구도 이의를 제기하지는 않는다. 할 수 있는 범위와 단계에서부터 시작하고 선택과 집중을 통해 그 싹이 잘 자랄 수 있도록 충분히 지원해가면서 점차적으로 확대해 나가는 것이 우리 실정에 맞는 자치경찰제의 도입방안이라는 결론이다. 이러한 관점에서 다음의 자치경찰제를 제안한다.

우선 실시단위는 시·군·구 자치단체로 하는 것이 바람직할 것으로 본다. 우리의 경우 도·농간의 지역 간 격차는 소득이나 생활수준에서 뿐 아니라 치안수요에

있어서도 극명하게 나타나고 있다. 동일한 광역단체 내에서도 각 기초자치단체의 치안여건과 치안수요는 확연히 다르다. 따라서 광역자치단체를 실시단위로 하는 경우 현재의 국가경찰체제와 큰 차이 없이 운영될 수 밖에 없게 된다. 지역주민들은 자치경찰과 국가경찰의 차이를 실감하지 못할 것이며 자치경찰과 국가경찰간의 업무 중복을 피할 수 없을 것이다.

현재 광역자치단체에 자치경찰단을 운영하는 제주특별자치도의 사례에서도 보듯이 지역주민들의 자치경찰에 대한 만족도나 인지도가 낮다는 것이 의미있는 시사점을 주고 있다.

또한 기초자치단체를 실시단위로 하면서도 의무화보다는 자치단체가 선택할 수 있도록 즉 선택제로 하는 것이 여러 가지 갈등구조를 최소화할 수 있다고 보여진다. 참여정부시절 정부주도로 자치경찰법이 제정되어 국회에 제출되었지만 오히려 당시 여당이었던 열린우리당 내에서 이 법안의 통과에 소극적이었던 이유 중의 하나가 기초자치단체장에 대한 견제심리의 작용이었다는 점은 주지의 사실이다.

지역주민들의 공감대와 함께 자치단체의 재정적 여건을 감안하여 기초자치단체가 의회의 승인을 얻어 도입여부를 결정하도록 하면 자치경찰법 통과를 구태여 국회에서 견제할 이유가 없게 될 것이다. 자치경찰의 도입이 의무사항이 아니므로 의원의 입장에서 필요한 경우 지역구의 자치경찰의 도입여부에 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

자치경찰의 사무범위와 배분문제는 자치경찰이 국가경찰의 영역 내에서 공존하여 활동하는 것이기 때문에 매우 중요하다. 한 지역 내에 국가경찰과 자치경찰이 공존함으로써 한편으로는 업무중복으로 인한 비효율성이 나타날 수 있고 귀찮은 일은 서로 미룸으로써 업무공백을 가져올 수도 있기 때문이다. 우선 자치경찰의 사무범위는 경찰분야 중 법집행분야보다는 주민생활과 밀접한 생활안전, 교통, 시설 및 행사장 등의 경비 등 주로 서비스분야에 한정하는 것이 타당하다. 그러나 이러한 서비스중심의 사무도 국가경찰과 중복되는 사무이기 때문에 명확한 사무배분이 필요하다. 사무배분은 국가경찰과의 협약에 의한 방법으로 할 수 있다. 협약의 실질적인 효력을 발휘하기 위해서 협약에 대한 사항은 참여정부의 자치경찰법에서 처럼 법률로 정하는 것이 타당하다.

협약은 업무영역, 근무시간, 근무방법 등 업무의 내용과 방법이 구체적이어야

한다. 협약의 내용이 불분명하게 되면 책임의 한계가 모호해지고 치안의 사각지대가 발생하게 됨으로써 결과적으로 지역주민들의 안전을 위협하게 되며 자치경찰제에 대한 부정적 인식이 확산됨으로써 자치경찰의 확대에 장애가 되는 주요한 요인이 될 수 있다.

다음으로 자치경찰의 인사와 관련하여 고려해야 할 것은 국가경찰과의 교류와 협력, 그리고 자치경찰의 사기 문제 등을 염두에 두고 국가경찰과의 형평성을 고려하여야 한다. 또한 원활한 자치경찰의 운영을 위해서 일반자치부서와의 협력도 고려해야 한다.

먼저 신분은 국가경찰과 마찬가지로 특정직경찰공무원으로 하고 계급체계도 자치순경에서부터 자치경무관까지 또는 자치총경까지 7~8단계로 하고 자치경찰의 인원수 나 재정여건과 자치단체 일반부서 장의 직급을 고려하여 자치경찰 장의 계급을 정하도록 하는 것이 필요하다.

승진 등 인사문제와 관련한 자치경찰관의 사기 등을 고려하여 국가경찰과의 교류 등도 검토할 필요가 있다. 또한 한 지역에서 오래 근무함으로써 생길 수 있는 부패나 무사안일 등의 예방을 위해서도 국가경찰과의 교류문제는 적극적으로 검토할 필요가 있다.

자치경찰은 그 인원수가 적을 수 밖에 없어서 승진 등에 국가경찰이나 일반직 공무원보다 불리하게 작용할 여지가 있다. 이런 점을 해소하기 위해 일정한 요건을 정하여 정기적으로 교류를 함으로써 인사관리의 유연성을 확보하고 국가경찰과 자치경찰 간의 이해의 폭을 증진시킴으로써 상호협력이 훨씬 용이하게 될 것이며 업무의 질도 향상되는 효과를 기대할 수 있다.

또한 국가경찰에서 실시하고 있는 경감근속승진제도 등도 도입할 필요가 있다.

자치경찰의 정원 산정은 재정적 문제와 함께 자치경찰의 성과를 좌우하는 중요한 변수이다. 자치경찰의 정원은 무엇보다 치안수요가 중요한 변수가 될 것이나 당해 자치단체의 재정적 여건이 제약요인이 될 수 있다.

자치단체의 재정여건이 열악하더라도 자치경찰의 성공적 정착을 위해서는 자치경찰의 정원은 치안수요를 면밀히 분석하여 충분히 그 수요를 감당할 수준의 인력을 확보할 수 있어야 한다. 더욱이 자치단체 영역 내에서 국가경찰과 병존하는 상황이기 때문에 자치경찰의 부족한 인원은 국가경찰과의 갈등을 초래하여 자칫 업무의

공백을 야기할 수 있다. 따라서 부족한 재정 중 최소한 인건비만큼은 국가의 보조가 필수적이다.

자치경찰의 재정은 원칙적으로 당해 자치단체가 부담하여야 한다. 어떠한 형태이든지 국가로부터 지원금을 받게 되면 국가로부터 간섭을 배제할 수 없게 된다.

그럼에도 불구하고 우리나라의 기초자치단체의 재정자립도는 매우 낮아 지방재정으로는 자치단체의 인건비도 충당하지 못하는 자치단체가 많기 때문에 자치경찰 도입의 선택제하에서는 자치경찰의 도입이 쉽지 않은 결정이 될 것이다. 따라서 단기적으로는 적어도 인건비에 대해서는 전액 국가의 보조가 필요하다. 또한 국가적 재정의 효율성을 위해서 유·무선 통신망이나 시설과 장비 등은 상호 협조할 수 있도록 하여야 한다.

장기적으로는 자치경찰교부세의 활용, 국세의 지방세 전환, 교통범칙금의 이양 등 적극적인 세원발굴을 통해 자치경찰의 재정을 확보해 나가는 것이 필요하다.

이상으로 우리 실정에 맞는 자치경찰제 도입안을 검토해 보았다. 본 연구는 대체로 참여정부와 이명박 정부 당시 정부안을 지지하는 방향으로 결론을 제시하였다.

이것은 당시 경찰청에 근무하면서 경찰청의 입장에서 자치경찰제를 논의하고 검토한 결과이며 우리 실정에 적합한 최적의 안으로 생각하였기 때문이다.

현 정부 들어 2013년 5월 7일 국회에서 제정된 “지방분권 및 행정체제개편에 관한 특별법”에 따라 지방분권추진위원회와 지방행정체제개편 추진위원회를 통합한 대통령 직속의 지방자치발전위원회가 2013년 10월 23일 발족되었다.

지방분권 및 행정체제개편에 관한 특별법 제 12조에 따르면 “국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제를 도입하여야 한다” 고 규정하고 있어서 이 법을 근거로 현재 지방자치발전위원회에서 자치경찰제 도입방안을 마련하고 있다.

따라서 본 논문의 결론과는 별개로 지방자치발전위원회에서 자치경찰제 도입방안을 검토함에 있어 고려해야 될 사항을 다음과 같이 제시하고자 한다

먼저 자치경찰은 우리 사회의 안전과 통합의 사회실현을 위한 제도라는 점이다. 경찰제도는 국민의 생명과 신체는 물론 재산을 보호하는 사회의 안전망으로 국민 생활과 가장 밀접하며 국민들은 자치경찰제도가 분권의 시대적 요청을 실행하면서도 한치의 치안공백 없이 국가 전체 치안력이 향상되는 방향으로 자치경찰제도가

설계되기를 바라고 있다

둘째, 원칙에 입각한 명확한 사무배분 및 조직설계가 이루어져야 한다. 국가사무인지 자치사무인지에 따라 재원부담 주체 등에 영향을 미치므로 책임의 명확화, 능률성, 기초단체 우선 경비부담 능력, 현지성 및 종합성의 원칙 등 사무배분의 원칙에 따라 국가 지방간 사무를 명확히 배분해야 할 것이다.

다만 주민 안전 확보의 중요성을 감안하여 치안공백이 발생하지 않도록 가외성을 인정할 만한 분야가 있는지 추가 검토가 필요할 것이다. 세계적으로 기초자치단체에 자치경찰제를 도입한 국가에서는 국가경찰의 기능을 분리하지 않고 있음을 참조해야 할 것이다.

셋째 재원 조달 방법의 명확화와 국가경찰 조직의 진단이 필요하다

이명박 정부 도입방안 이외 여타 도입방안은 정확한 인력 장비 등에 대한 수요 예측이 미흡하여 예산 및 재원 조달방법이 불명확한 측면이 있다.

이명박 정부에서는 2005년 지방행정연구원의 연구 결과를 반영하여 각 자치단체별 치안수요를 분석하여 총 소요인력을 10,041명으로 산출하였는데 다른 안은 이에 대한 검토가 없어서 실효성 확보에는 미흡하였다. 실현가능한 방안이 되기 위해서는 실시방안에 반드시 소요 인력과 예산에 대한 면밀한 검토가 포함되어야 한다. 즉 자치단체의 인구규모별 기본소요인력 및 예산에 대한 검토가 필요하며 국가경찰서의 급지별 인력, 예산을 참고할 수 있을 것이다.

원활한 제도 정착을 위해 국가지원이 불가피할 상황이기에 재원조달을 위한 경찰 국고보조금, 특별목적세인 자치경찰세 및 자치경찰특별회계 등 신설여부 또한 검토가 필요하며 이와 함께 세목신설에 따른 국민적 여론 수렴도 요구된다.

더불어 적극적인 지방이양사무 발굴과 구체적인 인력 예산 추계 그리고 이관인력 산출을 위해서는 경찰청에 대한 조직진단을 실시하여 이양 가능 인력과 사무범주 등을 파악할 필요가 있다.

넷째 문헌적 연구 외 현지 실사 등을 통한 현장 확인이 필요하다. 국가경찰과 자치경찰의 근무현장 방문, 토론회 공청회 등을 통해 국민과 현장 근무자의 의견을 청취하여 적시성 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 주요 검토안이 도출될 경우 필요시 유사 외국사례에 대한 현지 실사를 통해 그간 변화 내용 반영 및 시사점을 도출할 필요도 있을 것이다

다섯째 일반직공무원과 경찰공무원간 직급체계 일원화 등 적극적 인사교류를 위한 선결적인 문제해결에 대한 검토가 필요하다. 4급(총경)이하 기준으로 일반직 지방공무원은 6단계 국가경찰은 7단계로 상이하여 무엇을 기준으로 할지에 대한 검토가 있어야 한다.

자치·국가경찰 간 다른 자치단체의 자치경찰 간, 동일 자치단체의 일반직 자치경찰 간 인사교류를 적극 지원할 수 있는 방안에 대한 모색이 요구된다. 특히 도입초기 혼란 방지를 위해 국가경찰의 적극적인 전환 배치가 가능하도록 장려책 마련 여부에 대한 진지한 검토도 요구된다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

1) 단행본

- 경찰청, 『자치경찰의 이해』, 경찰청, 1999.
- 김충남, 『경찰학개론』, 서울: 박영사, 2001.
- , 『경찰학개론(제4판)』, 서울: 박영사, 2008.
- 김형중, 『경찰학개론』, 서울: 청목출판사, 2010.
- , 『새로쓴 경찰학개론』, 서울: 청목출판사, 2012.
- 박평준, 박창석, 『경찰행정법』, 서울: 고시연구사, 2004.
- 손재식, 『현대지방자치행정론』, 서울: 박영사, 1991.
- 신현기, 『자치경찰론(개정3판)』, 서울: 웅보출판사, 2007.
- , 『자치경찰론(개정4판)』, 인천: 진영사, 2008.
- 안전행정부, 『2014년도 지방자치단체 통합재정 개요』, 안전행정부, 2014.
- 유민봉, 『한국행정학』, 서울: 박영사, 2006.
- 양영철, 『자치경찰론』, 서울: 대영문화사, 2008.
- 원소연, 홍의표외 2인, 『광역자치경찰과 기초자치경찰제에 대한 입법평가』, 세종: 한국법제연구원, 2011.
- 이기우, 『지방자치이론』, 서울: 학현사, 1996.
- 이상안, 『신경찰행정학』, 서울: 대명출판사, 2002.
- 이상원, 김상규, 『경찰학개론(제6판)』, 서울: 대명출판사, 2008.
- 이황우, 『경찰행정학』, 서울: 법문사, 1998.
- , 『경찰행정학(제2판)』, 서울: 법문사, 2001.
- 인권실천시민연대, 한국자치경찰연구소, 『올바른 자치경찰제 도입과 시행을 위한토론회』, 서울: 인권실천시민연대, 한국자치경찰연구소, 2004.
- 정진환, 『비교경찰제도』, 서울: 백산출판사, 2006.
- , 『경찰행정학』, 서울: 대영문화사, 2006.

제주특별자치도 자치경찰단, 『주요업무실행계획』, 제주: 제주특별자치도 자치경찰단, 2013.

조창현, 『지방자치론』, 서울: 박영사, 1996.

지방자치실무연구소, 『한국의 지방자치』, 서울: 의암출판문화사, 1995.

최봉기, 『지방자치론』, 서울: 법문사, 2006.

치안정책연구소, 『국가·자치경찰 간 협약에 관한 연구』, 용인: 치안정책연구소, 2007.

한국지방자치학회, 『한국지방자치론』, 서울: 삼영사, 1995.

허경미, 『경찰학개론』, 서울: 박영사, 2013.

행정자치부, 『자치경찰제 추진평가 토론회』, 행정자치부, 2007.

행정자치부자치경찰실무추진단, 『유럽의 자치경찰제도』, 행정자치부, 2006.

홍의표, 원소연, 『제주자치경찰제도의 평가와 자치경찰 모델 개발방안』, 서울: 지방행정체제개편위원회, 2012.

2) 정기간행물

경찰대학, 『논문집(제25집)』, 용인: 경찰대학, 2005.

한국경찰학회, 『한국경찰학회보(제4호)』, 서울: 한국경찰학회, 2002.

—, 『한국경찰학회보(제6호)』, —, 2003.

—, 『한국경찰학회보(제8호)』, —, 2004.

—, 『한국경찰학회보(제9호)』, —, 2005.

한국경찰연구학회, 『한국경찰연구(제10권제1호)』, 서울: 한국경찰연구학회, 2011.

한국자치경찰경비학회, 『한국치안행정논집(제3권 제1호)』, 서울: 한국자치경찰경비학회, 2006.

한국치안행정학회, 『한국치안행정논집(제6권제2호)』, 서울: 한국치안행정학회, 2009.

2) 연구논문

강영규, “자치경찰의 재정운용 방안에 관한 연구”, 동국대학교, 박사학위논문, 2007.

강선주, “지방분권강화를 위한 자치경찰제에 관한 연구”, 경상대학교 박사학위논문, 2012.

강용남, “제주자치경찰 운영실태 및 애로사항”, 『행정자치부 자치경찰제 추진평가 토론회』, 2007.

곽채기, “자치경찰제 도입에 따른 재원배분 방안”, 용인: 치안연구소 『자치경찰제공청회』, 1998.

권윤택, “지방자치경찰제도의 도입에 관한 연구”, 단국대학교 석사학위논문, 2003.

- 구길두, “한국의 자치경찰제 도입에 관한 연구”, 전남대학교 석사학위논문, 2009.
- 김영택, “자치경찰제도의 도입방안에 관한 연구”, 동국대학교 석사학위논문, 2003.
- 김도형, “한국형 자치경찰제도 도입과 운영방안에 관한 연구”, 경기대학교 석사학위논문, 2004.
- 김동욱, “한국의 자치경찰제 도입을 위한 연구”, 국민대학교 석사학위논문, 2002.
- 김민주, “지방재정조정제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 창원대학교 석사학위논문, 2012.
- 김봉구, “제주특별자치도 자치경찰의 효율화 방안”, 동의대학교 석사학위논문, 2012.
- 김상윤, “제주특별자치도 자치경찰제도의 개선방안에 관한 연구”, 한세대학교 석사학위논문, 2006.
- 김석태, “국가사무의 지방이양과 보전”, 서울: 지방행정연구원 『지방행정연구(제18권제1호)』, 2004.
- 김은란, “한국의 재정분권 실태와 개선에 관한 연구”, 경북대학교 석사학위논문, 2014.
- 김철성, “MB 정부의 지방자치(행정)체제의 광역화 개편 정책과 최적합 자치경찰 모형의 탐색”, 서울: 한국치안행정학회, 『한국치안행정논집(제6권 제2호)』, 2009.
- 김해모, “우리나라 자치경찰 도입 방향에 관한 연구”, 전남대학교 석사학위논문, 2013.
- 김해룡, “지방분권과 지방자치경찰제도”, 서울: 한국경찰학회, 『한국경찰학회보(제6호)』, 2003.
- 노호래, “지방분권시대의 경찰사무 배분방안”, 서울: 한국경찰학회, 『한국경찰학회보(제8호)』, 2004.
- 문성호, “정부의 자치경찰방안의 문제점과 대안”, 서울: 인권실천시민연대, 한국자치경찰연구소, 『자치경찰 토론회』, 2004.
- 문재우, “한국의 자치경찰제 모형 설정에 관한 연구”, 서울: 한국공안행정학회, 『한국공안행정학보(제15권)』, 2003.
- 박성수, “자치경찰제 도입에 따른 경찰예산확보에 관한 연구”, 서울: 한국경찰학회, 『한국경찰학회보』, 2002.
- 박점수, “우리나라 지방자치경찰제도의 운영방안에 관한 연구”, 경기대학교 석사학위논문, 2001.
- 박진현, “우리나라 지방자치경찰제 도입방향에 관한 실증 연구”, 서울: 한국공안행정학회, 『한국공안행정학회보(제9호)』, 2003.
- 배종과, “자치경찰제도 도입에 관한 연구”, 동아대학교 석사학위논문, 2002.
- 안영훈, “자치경찰 역할 및 기능강화 방안”, 제주: 제주자치경찰단 『제주자치경찰세미나』, 2008.
- 양영철, “제주자치경찰의 나아갈 방향”, 제주: 제주자치경찰단 『제주자치경찰세미나』, 2008.
- , “자치경찰제 도입과정상 나타난 갈등과 해결방안”, 행정자치부, 『자치경찰제 추진 평가토론회』, 2007.
- , “참여정부에서의 자치경찰제 도입실패에 관한 연구”, 한국지방자치학회,

- 『한국지방자치학회보(제21권 제1호)』, 2009.
- 오충익, “제주자치경찰의 합리적 운영 방안에 관한 연구”, 한세대학교 석사학위논문, 2009.
- 윤상흠, “자치경찰법안의 개선방안에 관한 연구”, 제주대학교 석사학위논문, 2013.
- 이관희, “한국경찰의 자치경찰제 도입방안”, 서울: 한국공안행정학회, 『한국공안행정학회보(제9호)』, 2009.
- 이정열, “자치경찰제 도입의 실천적 문제점 분석”, 영남대학교 석사학위논문, 2009.
- 이주희, “경찰지방자치제도에 대한 입법론”, 서울: 한국지방자치학회, 『동계학술발표회』, 2002.
- 이혁세, “지방정부의 재정건전성 제고방안에 관한 연구”, 배재대학교 석사학위논문, 2013.
- 이효선, “지방경찰제 도입에 따른 지방재정확충방안”, 전남대학교 석사학위논문, 2002.
- 이황우, “지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구”, 서울: 한국공안행정학회, 『한국공안행정학회보(제4권)』, 2009.
- 임병연, “자치경찰제 도입에 따른 지방재정 확충방안에 관한 연구”, 서울: 한국경찰학회, 『한국경찰학회보(제6호)』, 2003.
- 임춘봉, “한국의 자치경찰제도 도입에 관한 연구”, 연세대학교 석사학위논문, 2004.
- 전지인, “지방자치경찰제 도입의 쟁점과 바람직한 방향”, 경북대학교 석사학위논문, 2009.
- 정길우, “제주자치경찰 그간 추진성과 및 향후과제”, 제주: 제주자치경찰단 『제주자치경찰세미나』, 2008.
- 정우열, “김대중정부의 자치경찰제 도입논의 중단에 관한 연구”, 서울: 한국자치경찰경비학회, 『한국치안행정논집(제3권 제1호)』, 2006.
- 정태정, “우리나라경찰형성과 발전에 관한 연구”, 동의대학교 석사학위논문, 2013.
- 정해수, “자치경찰제도 도입에 관한 연구”, 영남대학교 석사학위논문, 2003.
- 조규향, “자치경찰제도 운영방안에 관한 연구”, 조선대학교 석사학위논문, 2009.
- 조성택, “한국의 자치경찰제 모형에 관한 이론적 탐색”, 서울: 한국경찰학회, 『한국경찰학회보(제9호)』, 2005.
- 최관, “영국자치경찰과 제주자치경찰의 비교분석을 통한 한국자치경찰제도 발전방안”, 서울: 한국지방행정연구원, 『지방행정연구(제26권제1호)』, 2012.
- 최응렬, 김우준, 안영규, “경찰협력단체의 운영실태 및 개선 방안에 관한 연구”, 서울: 한국경찰발전연구학회, 『한국경찰연구(제10권제1호)』, 2011.
- 최재원, “제주특별자치도 자치경찰제도의 발전 방안에 관한 연구”, 충주대학교 석사학위논문, 2008.
- 표창원, “영국경찰의 사례를 통해서 본 우리 실정에 맞는 자치경찰제 정립을 위한 전제조건”, 서울: 경찰발전연구회, 『제1회 시민을 위한 경찰발전연구회 학술세미나』, 1999.

- 한동효, “역대정부의 자치경찰제 도입 실패요인에 관한 연구”, 서울: 한국지방정부학회, 『지방정부연구(제16권 제2호)』, 2012.
- 허진영, “제주 자치경찰 제도 운영과 발전방안에 관한 연구”, 제주대학교 석사학위논문, 2008.
- 홍의표, 원소연, “주민밀착형 자치경찰제도 실시방안 연구”, 서울: 자치경찰학회, 『자치경찰연구(제7권 제1호)』, 2014.

2. 외국문헌

- 1) 久世公堯. 「地方自治制度」, 동경: 學陽書房. 1995.
- 2) 西尾勝 外. 「自治行政要論」, 동경: 第一法規. 1995.