

성공적인 자치경찰제 시행을 위한 전략과 과제

박재희 · 전대욱 · 최인수



KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

성공적인 자치경찰제 시행을 위한 전략과 과제

연구진 박 재 희 (부연구위원)
전 대 욱 (연구위원)
최 인 수 (연구위원)

발행일 2021년 12월 31일

발행인 김 일 재

발행처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 033-769-9999

판매처 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 문화공감 02-2266-1897~8

ISBN 978-89-7865-502-6

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.



서문

PREFACE

2021년 7월 1일 전면 시행된 자치경찰제는 시행되기까지 많은 어려움이 있었다. 자치경찰제 도입에 관한 논의는 국민의 정부 이후로 계속되어왔으나 입법으로까지 이어지지는 못하던 중, 문재인 정부에서 '중앙권한의 획기적인 지방이양' 추진전략과 관련한 추진과제로 '광역단위 자치경찰제 도입'이 확정되면서 2020년 12월 국회에서 경찰법 전부개정안이 의결되었다.

자치경찰제의 도입으로 지방자치단체가 국가와 함께 치안 사무의 공동 책무자로서 주민들의 요구나 선호를 반영한 지역 맞춤형 치안 서비스와 지방행정과 치안행정의 연계를 통한 종합적 치안 서비스의 제공이 가능해질 것으로 기대가 된다.

그러나 현재의 국가경찰 중심의 일원화 모델에서 진정한 의미의 자치경찰제로 진화해 나아가기 위해서는 개선해야 할 사항들이 많이 있다. 이러한 문제의식을 바탕으로 이 연구는 자치경찰제 초기 운영에서 경험하는 제도적·실무적 문제점을 조직·인사·예산·사무 측면에서 정리하고 성공적으로 제도가 시행되기 위한 전략과 과제를 지방행정의 의사결정 권한 요인, 치안 서비스 집행 요인, 연계성 요인으로 나누어 제시하고 있다.

상기의 연구내용을 기초로 자치경찰제가 성공적으로 안착될 수 있는 토대가 마련되기를 기대한다. 아울러 본 연구가 자치경찰제에 관심 있는 학자들과 실무자들에게도 많은 도움이 되기를 바라며, 그동안 연구에 심혈을 기울인 연구진의 노고에 감사를 드린다.

2021년 12월

한국지방행정연구원 원장 김일재



요약

자치경찰제가 2021년 7월 1일부터 전국에 시행되고 있다. 현재 도입된 자치경찰제는 기존의 시·도경찰청에서 국가사무와 자치사무를 구분하여 운영하는 국가경찰 중심의 일원화 모델로 지방자치단체는 조직·인사·예산·사무 등 분야에서 여러 가지 어려움을 경험하고 있다.

본 연구의 목적은 시·도자치경찰위원회의 권한을 실효적으로 강화하고 지역맞춤형 치안 서비스를 제공하기 위한 전략 및 과제를 제시하는 것이다. 이를 위하여 국내·외 자치경찰 사례, 자치경찰제의 초기 운영 성과 및 쟁점, 자치경찰 사무를 분석하고 의사결정 권한 요인, 서비스 집행 요인, 연계성 요인을 검토하였다.

지방행정의 의사결정 권한 요인의 세부 요인은 자치경찰 조직, 인사, 예산, 사무를 포함하며 국가경찰의 서비스 집행 요인의 세부 요인은 자치경찰 사무의 비중 및 중요도를 포함하고 연계성 요인은 치안행정과 지방행정의 연계와 자치경찰과 주민참여의 연계를 포함한다.

자치경찰을 우리보다 앞서 시행한 국가들의 자치경찰 사례를 통해 자치경찰 조직, 인사, 예산, 사무, 연계성 등의 운영체제를 살펴보았다. 현재 우리나라 광역자치단체의 조례제정 및 시·도자치경찰위원회 구성 현황을 통해 치안행정과 지방행정의 협력관계를 가늠해보고 자치경찰제 시범운영의 성과 및 조직·인사·예산·사무에 대한 쟁점을 시·도자치경찰위원회 구성원들의 인식을 통해 살펴보았다.

마지막으로 자치경찰 사무의 비중 및 중요도 분석을 통해 현장에서 자치경찰사무를 직접 수행하는 경찰 공무원들의 초기 경험이 반영된 자치경찰 법정 사무의 개선안을 논의하였다.

상기 분석을 기초로 자치경찰제의 성공적인 시행을 위한 의사결정 권한 전략으로 ① 소극적 대표에서 적극적 대표로의 전환, ② 감찰 요구 권한의 실질화, ③ 경찰청과의 협업을 통한 정보 공유, ④ 독립적 인사권 운용 시스템을 통한 임용권 실질화, ⑤ 심의·의결 절차 개선으로 인사 운영의 효율성·적시성 강화, ⑥ 자치경찰 사무담당 경찰공무원의 명확한 분류, ⑦ 성과평가 체계 내 자치경찰 지표 비중 강화, ⑧ 중앙정부의 적극적인 재정지

원, ⑨ 자치경찰 공무원에 대한 복지예산의 전향적인 검토, ⑩ 시·도지사의 예산 수립 및 집행 절차 개선을 제시하였고, 치안 서비스 집행 전략으로 ① 초기 경험을 반영한 자치사무의 범위 재조정, ② 지역의 특수성을 고려한 자치경찰 시책개발을 제시하였다. 연계성 전략으로는 ① 안전·복지·주거 환경 등 영역에서 지방행정과의 적극적인 연계, ② 기초자치단체 및 기초의회와의 협력, ③ 주민참여조직 활용을 통한 주민참여 플랫폼 구성, ④ 주민참여 유인정책 설계, ⑤ 민주적 통제를 제안하고 구체적인 실행방안을 제시하였다.

본 연구가 제공하는 기초 및 분석 자료들은 국가경찰 중심의 자치경찰제 초기 운영의 경험을 바탕으로 한 것이다. 자치경찰제도가 정착되고 진화해 가면서 보다 심층적이고 현실 대안적인 연구들이 지속되기를 기대한다.



차 례

제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	4
제2절 연구 범위 및 방법	5
1. 연구 범위	5
2. 연구 방법	6
제2장 자치경찰제에 관한 이론적 논의	9
제1절 자치경찰제 시행 배경	11
제2절 자치경찰의 의의	15
1. 경찰의 개념	15
2. 자치경찰의 개념	15
3. 자치경찰 모델의 분류	17
제3절 자치경찰의 기본 구조	22
1. 조직	22
2. 인사	29
3. 예산	30
4. 사무	31
제4절 연구의 초점 및 분석 틀	36

제3장 국내·외 자치경찰제 검토	39
제1절 자치경찰제 사례 정리 개요	41
제2절 자치경찰제 국내·외 사례	42
1. 자치경찰제 관련 법제도	42
2. 자치경찰제 조직	46
3. 자치경찰제 인사	50
4. 자치경찰제 예산	54
5. 자치경찰제 사무	55
6. 자치경찰제의 연계성	60
제3절 요약 및 시사점	65
1. 자치경찰제 국내외 사례 요약 정리	65
2. 국내외 사례 시사점	67
제4장 자치경찰제 실태 분석	69
제1절 현황 분석	71
1. 광역단위 자치경찰제 도입	71
2. 광역자치단체 조례제정 현황	73
3. 시·도자치경찰위원회 현황	83
제2절 시범운영 성과 및 쟁점 분석	92
1. 연구 개요	92
2. 성과에 대한 인식	96
3. 주요 쟁점에 대한 인식	100
제3절 시사점	113

제5장 자치경찰제 사무 분석 117

제1절 연구설계	119
1. 사무 분석의 필요성과 방향	119
2. 관련 선행연구 분석	120
3. 분석 방법론과 전문가 설문	121
제2절 설문 항목의 개발과 측정	123
1. 자치경찰 사무의 법적 근거	123
2. 자치경찰 사무의 범위와 세부 업무	124
3. 설문항목의 구성	128
제3절 사무의 비중 및 중요도 분석	132
1. 조사 개요	132
2. 응답자의 인구통계학적 특성	132
3. 자치경찰 법정 사무의 비중 분석	135
4. 자치경찰 법정 사무의 중요도 분석	137
5. 지방행정과 자치경찰의 연계사무	141
제4절 소결	143

제6장 전략과 과제 145

제1절 기본 방향	147
1. 시·도자치경찰위원회 권한의 실질화	147
2. 지방행정 및 주민참여와 연계한 지역 맞춤형 치안 서비스	147

제2절 추진전략	149
1. 의사결정권한	149
2. 서비스 집행	155
3. 연계성	156
제3절 결론	162
1. 요약	162
2. 향후 과제	163
참고문헌	167
부록	172
Abstract	197



표목차

〈표 2-1〉 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률	13
〈표 2-2〉 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무 비교	19
〈표 2-3〉 의사결정의 권한과 서비스 집행의 주체에 따른 분류	20
〈표 2-4〉 위원의 자격요건 및 결격사유	23
〈표 2-5〉 시·도자치경찰위원회의 역할	24
〈표 2-6〉 임용권의 위임규정	29
〈표 2-7〉 시·도자치경찰위원회의 임용권	30
〈표 2-8〉 세입-세출 기초 하에 재정분권 인식을 위한 기본 틀	31
〈표 2-9〉 자치경찰 사무의 범위	32
〈표 2-10〉 지역 내 수사에 관한 사무	34
〈표 3-1〉 국내·외 자치경찰제 추진배경 및 특징	42
〈표 3-2〉 국내·외 자치경찰제 근거법 및 조직형태 및 운영체제	45
〈표 3-3〉 국내·외 자치경찰제 조직의 구성 및 운영주체	49
〈표 3-4〉 국내·외 자치경찰제 인사제도 및 신분	53
〈표 3-5〉 국내·외 자치경찰제 예산	55
〈표 3-6〉 국내·외 자치경찰제 사무의 운영체제	57
〈표 3-7〉 국내·외 자치경찰제 국가사무와의 관계, 자치사무, 수사사무	58
〈표 3-8〉 국내·외 자치경찰제 국가경찰과의 관계 및 국가의 조정·통제	62
〈표 3-9〉 국내·외 자치경찰제 경찰기구와 지방행정 및 주민참여 관계	64
〈표 3-10〉 국내·외 자치경찰제 비교 요약 정리	65
〈표 4-1〉 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률	72
〈표 4-2〉 자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영 등에 관한 규정	72
〈표 4-3〉 광역자치단체 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영에 관한 조례안 근거	73
〈표 4-4〉 광역자치단체 자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회 조직 및 운영에 관한 조례 현황	73
〈표 4-5〉 경찰청장의 의견청취에 관한 조례(안)	75
〈표 4-6〉 위원장 및 상임위원의 임명방법에 관련한 조례(안)	76
〈표 4-7〉 위원의 여비에 관련한 조례(안)	76

CONTENTS

〈표 4-8〉 사무국 및 간사에 관련한 조례(안)	78
〈표 4-9〉 위원회의 제척·기피·회피에 관련 조례(안)	79
〈표 4-10〉 예산 관련 조례(안)	80
〈표 4-11〉 자치경찰사무 담당 공무원 지원 관련 조례(안)	82
〈표 4-12〉 광역자치단체별 성별, 연령별, 출신별 위원 구성	87
〈표 4-13〉 시·도자치경찰위원회 위원장의 성별, 연령, 출신 특성	88
〈표 4-14〉 광역자치단체별 사무국 인력 배정 및 구성	91
〈표 4-15〉 성과에 대한 기대 - 문항 구성	93
〈표 4-16〉 조직 - 문항 구성	93
〈표 4-17〉 인사 - 문항 구성	94
〈표 4-18〉 예산 - 문항 구성	95
〈표 4-19〉 사무 - 문항 구성	95
〈표 4-20〉 광역자치단체별 응답률(응답인원/총원)	96
〈표 5-1〉 생활안전, 교통, 경비 관련 자치경찰사무의 범위(자치경찰령 제2조 제1호 관련)	124
〈표 5-2〉 수사 관련 자치경찰사무의 범위(자치경찰령 제3조 관련)	126
〈표 5-3〉 응답자의 근무기관	132
〈표 5-4〉 응답자의 연령대	133
〈표 5-5〉 응답자의 해당 분야 업무경력	133
〈표 5-6〉 응답자의 직급	134
〈표 5-7〉 응답자가 근무하는 기관의 지역적 특성	134
〈표 5-8〉 자치경찰 법정 사무의 업무량(또는 업무비중) 분석 결과	135
〈표 5-9〉 자치경찰 법정 사무 대분류의 상대적 중요도	137
〈표 5-10〉 ‘생활안전’ 소분류 법정 사무의 상대적 중요도	138
〈표 5-11〉 ‘교통관리’ 소분류 법정 사무의 상대적 중요도	139
〈표 5-12〉 ‘범죄수사’ 소분류 법정 사무의 상대적 중요도	140
〈표 6-1〉 자치경찰 제도·정책적 개선 과제	165



그림목차

〈그림 1-1〉 연구의 흐름	7
〈그림 2-1〉 시·도자치경찰위원회 사무기구 구성(안)	26
〈그림 2-2〉 경찰청의 조직도	27
〈그림 2-3〉 경찰서의 조직도	28
〈그림 2-4〉 자치경찰제의 도입 목적	36
〈그림 2-5〉 분석 틀	37
〈그림 4-1〉 시·도자치경찰위원회 사무기구 구성(안)	90
〈그림 4-2〉 치안 서비스 성과에 대한 기대1	98
〈그림 4-3〉 치안 서비스 성과에 대한 기대2	99
〈그림 4-4〉 시·도자치경찰위원회 구성	100
〈그림 4-5〉 조직 간 협력	101
〈그림 4-6〉 의회의 관여	102
〈그림 4-7〉 시·도지사의 권한	103
〈그림 4-8〉 자치경찰 공무원에 대한 임용권	104
〈그림 4-9〉 인사 운영의 효율성 및 적시성	105
〈그림 4-10〉 기타(위원장 선출 및 공무원 채용 등)	106
〈그림 4-11〉 예산	108
〈그림 4-12〉 사무의 자율성 및 독립성	109
〈그림 4-13〉 사무 범위	110
〈그림 4-14〉 사무의 연계성	111
〈그림 5-1〉 계층화 분석법(AHP)의 쌍대비교 설문 예시	121
〈그림 5-2〉 자치경찰 사무에 관한 계층도(1) : 대분류	129
〈그림 5-3〉 자치경찰 사무에 관한 계층도(2) : 생활안전 소분류	129
〈그림 5-4〉 자치경찰 사무에 관한 계층도(3) : 교통관리 소분류	130
〈그림 5-5〉 자치경찰 사무에 관한 계층도(4) : 경비활동 소분류	130
〈그림 5-6〉 자치경찰 사무에 관한 계층도(5) : 수사사무 소분류	131

제1장

서론

제1절 연구목적

제2절 연구의 범위 및 방법



성공적인 자치경찰제 시행을 위한 전략과 과제

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

문재인 정부는 ‘우리 삶을 바꾸는 자치분권’을 비전으로 주민과 함께하는 정부, 다양성이 꽃피는 지역, 새로움이 넘치는 사회를 정책목표로 제시하고 주민주권 구현, 중앙권한의 획기적인 지방이양, 재정분권의 강력한 추진, 중앙-지방 및 자치단체 간 협력 강화, 자치단체의 자율성과 책임성 확대, 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선을 6대 추진전략으로 제시하였다.

광역단위 자치경찰제 도입은 ‘중앙권한의 획기적인 지방이양’ 추진전략과 관련한 추진 과제로서 경찰권의 분권성과 민주성을 강화하고 지역 특성과 주민 요구에 부합하는 맞춤형 치안 서비스를 제공하기 위함이다. 자치경찰제 도입으로 지방자치단체가 국가와 함께 치안 사무의 공동 책무자로서 주민들의 요구나 선호를 반영한 지역 맞춤형 치안 서비스와 지방행정과 치안행정의 연계를 통한 종합적 치안 서비스의 제공이 가능해질 것으로 기대가 된다.

「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」이 국회를 통과하여 시·도별 자치경찰 준비단 및 시·도 경찰청별 실무추진단은 자치경찰제 시행을 위한 조례제정, 시·도자치경찰위원회 구성 및 예산편성 등을 준비하였다. 충남에서 자치경찰제 운영을 위한 근거 조례가 전국 최초로 제정되었고 강원도자치경찰위원회가 전국 최초로 출범하였다.

시·도별 시범운영 실시 시기가 다소 차이는 있으나, 대체로 2021년 4월~6월까지 약 2~3개월 시범운영을 거쳐 2021년 7월 1일부터 전국에 시행되었다.

현재 도입된 자치경찰제는 기존의 시·도 경찰청에서 국가-자치경찰 사무를 구분하여 운영하는 국가경찰 중심의 일원화모델이다. 국가경찰 중심의 일원화모델에서는 지방자치

단체 단위의 별도 시설의 설치나 국가에서 지방자치단체로의 인력 이관이 없다. 국가직 경찰공무원이 국가경찰 사무와 자치경찰 사무를 수행하게 된다. 경찰기관의 이중적 설치로 인한 직무 수행상의 혼란과 코로나19 대응으로 대규모 재정지출이 이루어진 점을 고려한 과도기적 방안이라고 할 수 있다.

국가경찰 중심의 일원화모델에서 규정하고 있는 사항들은 실제 지방자치단체 입장에서 조직 운영에 필요한 지침으로 활용되기에는 여러 가지 어려움이 있다. 시·도별 자치경찰 사무, 운영조례, 위원회 및 사무국 구성, 예산안 마련과 관련하여 지역 현장에서의 쟁점이 되는 부분에 대한 정리를 통해 지방행정과 치안행정의 연계성 확보 및 지역 맞춤형 치안 서비스를 제공하기 위한 전략 마련이 요구된다.

2. 연구 목적

본 연구의 목적은 자치경찰제를 성공적으로 시행하기 위한 전략과 과제를 제시하는 것이다. 이를 위해 자치경찰제 관련 이론적 논의, 국내·외 자치경찰제 검토, 자치경찰제 실태 분석, 자치경찰제 사무 분석을 실시한다.

첫째, 자치경찰의 개념과 자치경찰의 기본 구조에 대하여 논의한다. 지방자치를 강조하는 관점과 경찰 기능을 강조하는 관점에 따라 자치경찰제 모델의 구현 방식은 달라질 수 있음을 살펴본다.

둘째, 국내·외 자치경찰제 논의를 통해 자치경찰제 조직·인사·예산·사무 등을 비교하고 2021년 자치경찰제 시행에 있어서 시사점을 도출한다.

셋째, 자치경찰제를 실시하는 시·도의 조례 및 시·도자치경찰위원회 구성을 살펴보고 자치경찰제 초기 운영의 성과 및 주요 쟁점을 분석하여 자치경찰제도 운영의 개선 방향을 도출한다.

넷째, 자치경찰 사무분석을 통하여 자치경찰 사무의 비중 및 기존 사무에 대한 우선순위 파악을 통해 자치경찰제 시행 시 필요한 사무들을 체계적으로 정리하고자 한다.

이를 종합하여 자치경찰제 시행의 전략과 과제를 제시하여 자치경찰제가 현장에 착근하여 치안 서비스의 종합성 및 효율성을 높일 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

성공적인 자치경찰제 시행을 위한 전략과 과제의 연구 범위는 다음과 같이 설정한다.

첫째, 연구의 공간적 범위는 자치경찰제를 시행하는 광역단위 지방자치단체로 설정한다. 기초단위가 아닌 광역단위 자치경찰제 실시로 인하여 광역지방자치단체를 연구의 공간적 범위로 설정하였다. 국내 자치경찰제 검토에서는 이미 자치경찰제를 시행 중인 제주 특별자치도 자치경찰제의 성과 및 한계를 검토한다. 자치경찰제 실시를 준비하고 초기 운영의 경험을 한 시·도자치경찰위원회를 대상으로 설문 조사를 하되, 2~3개 지역은 직접 방문하여 심층 면접을 병행한다.

둘째, 연구의 시간적 범위는 2021년 현재 시점에서 조사 및 분석을 중심으로 하며, 2022년을 목표 연도로 적용할 수 있는 정책대안들을 모색한다. 자치경찰제 시범 실시 추진현황 및 쟁점 분석은 2021년 7월을 기준으로 이루어지며 자치경찰제 사무 분석은 2021년 8월을 기준으로 사무의 양 및 중요도 등 초기 운영의 경험을 실제적으로 반영하도록 한다. 자치경찰제 전략 및 과제는 이해관계자의 의견수렴 등 변수에 따라 2022년 적용도 고려한다.

셋째, 연구의 내용적 범위는 국내·외 자치경찰제 논의, 광역단위 자치경찰제 시범 실시 운영의 성과 인식 및 쟁점 분석, 자치경찰제 초기 운영의 사무 분석을 통한 자치경찰제 시행의 전략 및 과제 제시에 초점을 둔다.

세부적으로 살펴보면, 국내·외 자치경찰제 논의를 통해 자치경찰제 관련 법·제도, 조직, 인사, 예산, 사무, 연계성(국가경찰과의 관계, 지방행정과의 관계, 주민참여와의 관계) 등을 비교하여 자치경찰제 시행에 참고자료로 활용한다. 실태분석은 시·도조례 및 시·도자치경찰위원회 구성 현황과 광역단위 자치경찰제 시범 실시과정에서 나타난 쟁점 분석을 포함한다. 특히 시·도자치경찰위원회를 대상으로 자치경찰제 시행의 성과에 대한 기대, 조직, 인사, 예산, 사무 관련 쟁점에 대한 인식을 살펴본다. 사무분석은 각 지역에서 자치경찰 사무를 담당하고 있는 국가경찰 공무원들이 인지하는 사무의 비중 및 중요도 분석을 포함한다.

마지막으로 사례 분석, 실태 분석, 사무 분석을 종합하여 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역별 특수성이 반영된 치안 서비스를 제공하기 위한 시행전략 및 과제를 제시한다.

2. 연구 방법

성공적인 자치경찰제 시행을 위한 전략과 과제를 도출하기 위한 연구 방법은 분석내용을 기준으로 다음과 같이 실시하고자 한다.

첫째, 자치경찰제 관련 이론적 논의(도입 배경, 개념, 기본 구조)는 관련 법령과 정부 문서, 선행연구 등 기존 문헌들을 분석한다.

둘째, 국내 사례는 경찰법 개정을 통해 시행 중인 국가경찰 중심의 일원화 자치경찰제도, 제주특별법과 지방자치법에 의해 시행되어 온 제주자치경찰제를 조사·분석하였으며, 국외 사례는 선행연구들이 각각의 연구목적에 맞게 개별적으로 정리한 자료들을 수집하고 본 연구의 분류 기준에 따라 재정리하였다.

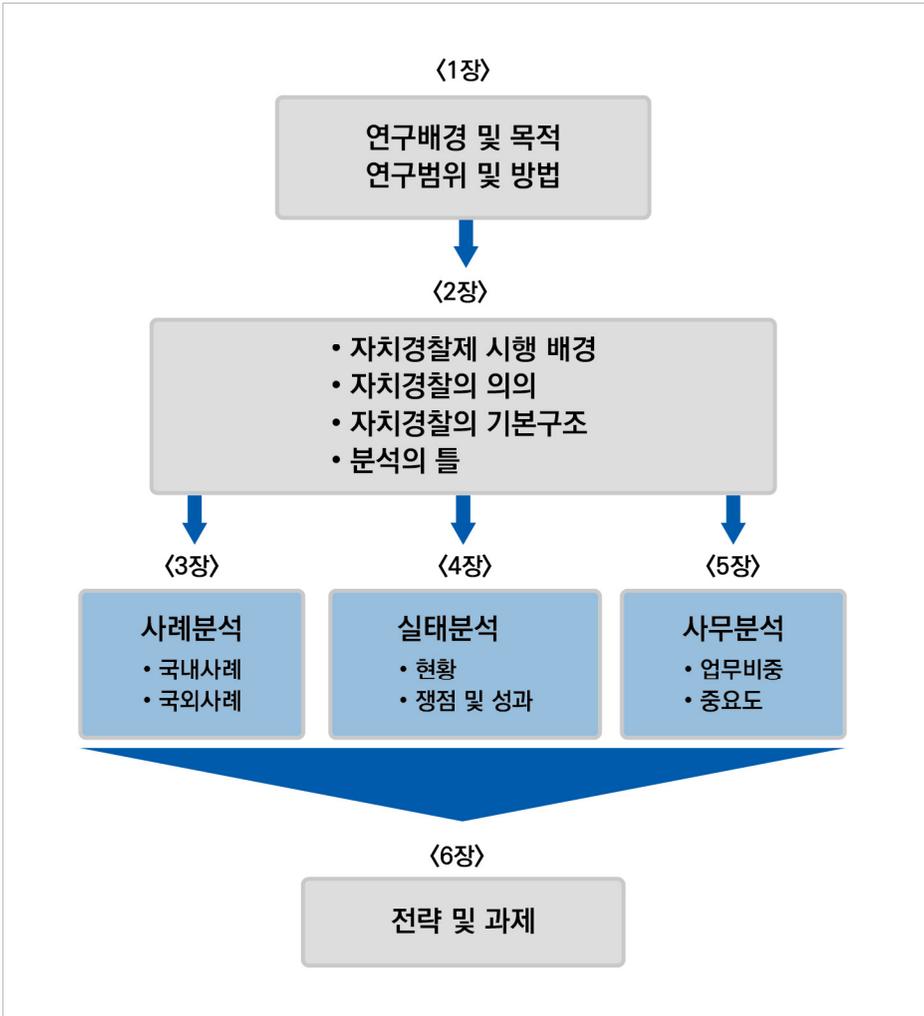
셋째, 자치경찰제 시범운영을 실시한 광역시·도의 시·도자치경찰위원회 위원 및 사무국 공무원을 대상으로 설문 조사 및 면담 조사를 실시하여 자치경찰제 시행을 준비하고 있는 자치경찰제 시범운영의 성과 및 쟁점 사항들을 분석한다.

넷째, 현장에서 자치경찰사무를 수행하는 경찰직 공무원을 대상으로 AHP 분석을 통해 자치경찰 사무에 대한 업무 비중 및 중요도 파악을 통해 자치경찰제의 필요 사무들을 체계적으로 정리하고 제안한다.

다섯째, 연구 전 과정에서 전문가 자문회의를 수시로 개최하여 자치경찰제(시범) 실시 과정에서의 문제점 및 개선안을 제시하고 자치경찰제의 방향 및 전략적 과제를 모색한다.

이러한 과정을 도식화하면 다음과 같다.

그림 1-1 연구의 흐름





제2장

자치경찰제에 관한 이론적 논의

제1절 자치경찰제 시행 배경

제2절 자치경찰의 의의

제3절 자치경찰의 기본 구조

제4절 연구의 초점 및 분석 틀



성공적인 자치경찰제 시행을 위한
전략과 과제

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제2장

자치경찰제에 관한 이론적 논의

제1절 자치경찰제 시행 배경

자치경찰제는 1948년 미군정 시기 「정부조직법」 제정 당시부터 경찰의 정치적 중립성 확보 방안으로 논의되었으며 1991년 지방자치 재시행 이후 자치경찰에 대한 관심이 고조되었다. 이후 자치경찰제 도입은 지속적으로 논의되어 왔으나 입법으로까지 이어지지는 못하였다.

국민의 정부에서는 광역단위 자치경찰제 도입 시안이 마련되었으나 추진 여건 불비로 시행이 유보되었다. 참여정부에서는 2004년 「지방분권특별법」이 제정되면서 자치경찰제 도입을 의무사항으로 명문화하였고¹⁾ 기초단위 선택적 도입을 전제로 논의가 진행되었으나 법제화까지 이르지지는 못하였다. 이명박·박근혜 정부에서도 기초단위 선택적 도입안을 유지하였으나 법제화는 무산되었다.²⁾

역대 정부에서 자치경찰제 도입이 지속적으로 논의된 배경은 다음과 같다. 국가 중심의 경찰체제에서는 민주적인 조직 운영이 어려울 뿐만 아니라 다양한 지역주민의 요구를 반영하는 자율적·창의적 치안 서비스 제공이 어렵다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다. 사실, 중앙집권적 경찰체제에서 다양한 지역주민의 요구를 반영하는 자율적·창의적 치안 활동을 기대하기란 쉽지 않다. 이러한 한계를 극복하고 지역 특성에 부합하는 경찰행정, 지역주민의 복리 및 민생치안 증진에 기여하는 치안 행정을 달성하기 위해 경찰제도 및 행정의 분권화가 추진된 것이다. 또한, 경찰행정과 지방행정의 연계성 확보를 통한 자치분권의 실현, 시민이 참여하고 통제하는 경찰권 행사의 중요성이 강조된 것이다(박재희·한부영·최선미, 2019).

1) 당시 지방분권특별법 제10조(특별행정기관의 정비 등) ③은 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제를 도입하여야 한다고 명시하였다. 현재 자치경찰제의 법적근거는 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제12조 ③이다.

2) 정권별 자치경찰제의 주요 내용과 중단 배경은 최종술(2017)에 자세히 서술되어 있다.

문재인 정부가 출범하면서, 경찰의 독자적인 수사권 부여에 따른 비대해진 경찰 권력의 분산 노력과 함께 자치경찰제 도입에 대한 논의가 진행되었다. 20대 국회에서 발의된 홍익표 의원 안은 2017년 11월 발표된 경찰청 경찰개혁위원회의 자치경찰제 권고안³⁾의 내용(국가경찰과 자치경찰의 이중 운영)과 2018년 11월 대통령 소속 자치분권위원회에서 발표한 도입안⁴⁾(국가경찰 43,000명의 자치경찰 이관)을 혼합한 안이다(황문규, 2020). 홍익표 의원 안은 국가경찰을 유지하고 자치경찰 조직을 신설하여 국가경찰과 자치경찰을 이중적으로 운영하는 안으로 자치경찰관서와 국가경찰관서의 이중적인 설치, 국가경찰과 자치경찰의 인원 및 장비의 이중적 배치, 자치경찰본부장 등 경찰 고위직의 증가, 그에 따른 소요 예산의 증가, 업무혼선과 치안 공백 등에 대한 비판과 우려가 제기되었다(황문규, 2020).⁵⁾

홍익표 의원안은 더 이상의 진전 없이 제20대 국회가 임기 만료되면서 자동 폐기되었고, 제21대 국회가 개원한 후 2020년 7월 30일 당정청 협의를 통해 과도한 경찰 권력의 분산을 목적으로 광역단위 자치경찰제(안)를 발표하였다. 이를 기반으로 2020년 8월 4일 김영배 의원은 경찰법과 경찰공무원법 관련 전부개정안을 국회에 발의하였다. 김영배 의원안은 자치경찰 조직의 신설을 전제로 하는 이원화 모델(20대 국회 홍익표 의원안)과는 달리, 자치경찰과 국가경찰의 조직을 일원화하는 것이 가장 큰 특징이다. 이번에 국회 본회의를 통과한 개정안은 김영배(더불어민주당)의원과 서범수(국민의힘)의원이 각기 발의한 '경찰법 개정안'을 국회 행정안전위원회가 병합 심사하여 대안으로 제시한 것이다(박재희·이행준, 2020).

최근 코로나19 사태로 인하여 대규모 재정투입으로 인한 국민적 우려를 반영하여 별도의 경찰조직이나 시설을 설치하지 않기로 한 것으로, 검경 수사권 조정으로 비대해진 경찰 권력의 효율적인 분산을 위해 경찰 사무를 국가경찰 사무와 자치경찰 사무로 구분하고

3) 자세한 내용은 경찰청(2017). 2017.11.7자 보도자료 '경찰개혁위원회 광역단위 자치경찰제 권고안' 발표 참조

4) 자세한 내용은 김순은(2018), 광역단위 자치경찰제 도입방안, 자치분권위원회 주최 '자치경찰제 특별위원회 안 발표 및 정책토론회', 황문규(2019), 문재인 정부 자치경찰제 도입방안의 의의와 과제, 경찰법연구 제17권 제1호 참조

5) 자세한 내용은 참여연대(2019), 「자치경찰제」 도입방안에 대한 참여연대 의견서, 2019. 5. 17; 최미경(2020), 자치경찰 도입의 쟁점과 방향, NARS 현안분석 제131호; 황문규(2019), 광역단위 자치경찰제의 기대역할과 한계 및 과제, 한국공안행정학회보 제75호; 황문규(2020), 자치경찰제 도입 추진상의 문제점과 대응 전략, 경찰법연구 제18권 제1호 참조

시·도자치경찰위원회가 자치경찰 사무에 대하여 지휘·감독하도록 하였다(박재희, 2021).

자치경찰제 시행을 위한 김영배 의원의 경찰법 전부 개정안은 그 명칭도 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」로 변경되었다. 법안은 총 36개조와 부칙으로 구성되어 있으며, 자치경찰에 관한 사항은 주로 제1장 총칙, 제4장 시·도자치경찰위원회, 제5장 시·도경찰청 및 경찰서 등, 제8장 보칙에 규정되어 있다.

표 2-1 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률

구분	주요 조항 ⁶⁾
제1장 총칙	제1조 목적 제2조 국가와 지방자치단체의 책무 제3조 경찰의 임무 제4조 경찰의 사무 제5조 권한남용의 금지 제6조 직무수행
제2장 국가경찰 위원회	제7조 국가경찰위원회의 설치 제8조 국가경찰위원회 위원의 임명 및 결격사유 등 제9조 국가경찰위원회 위원의 임기 및 신분보장 제10조 국가경찰위원회의 심의·의결사항 등 제11조 국가경찰위원회의 운영 등
제3장 경찰청	제12조 경찰의 조직 제13조 경찰사무의 지역적 분장기관 제14조 경찰청장 제15조 경찰청 차장 제16조 국가수사본부장 제17조 하부조직
제4장 시·도 자치 경찰 위원회	제18조 시·도자치경찰위원회의 설치 제19조 시·도자치경찰위원회의 구성 제20조 시·도자치경찰위원회의 위원의 임명 및 결격사유 제21조 시·도자치경찰위원회 위원추천위원회 제22조 시·도자치경찰위원회 위원장의 직무 제23조 시·도자치경찰위원회의 위원의 임기 및 신분보장 제24조 시·도경찰위원회의 소관 사무 제25조 시·도자치경찰위원회의 심의·의결사항 등 제26조 시·도자치경찰위원회의 운영 등 제27조 사무기구

6) 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 [시행 2021.7.1.] [법률 제17990호, 2021.3.30., 일부개정]

● 성공적인 자치경찰제 시행을 위한 전략과 과제

구분	주요 조항(가)
제5장 시·도경찰청 및 경찰서 등	제28조 시·도경찰청장 제29조 시·도경찰청 차장 제30조 경찰서장 제31조 직제
제6장 비상사태 등 전국적 치안유지를 위한 경찰청장의 지휘·명령	제32조 비상사태 등 전국적 치안유지를 위한 경찰청장의 지휘·명령
제7장 치안분야의 과학기술진흥	제33조 치안에 필요한 연구개발의 지원 등
제8장 보칙	제34조 자치경찰사무에 대한 재정적 지원 제35조 예산 제36조 세종특별자치시자치경찰위원회에 대한 특례
부칙	제1조 시행일 제2조 자치경찰의 시행을 위한 준비행위 등 제3조 자치경찰사무 수행에 관한 시범운영 특례 제4조 경찰위원회 등에 관한 경과조치 제5조 지방경찰청 등에 관한 경과조치 제6조 행정처분등에 관한 경과조치 제7조 다른 법률의 개정 제8조 다른 법령과의 관계

7) 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 [시행 2021.7.1.] [법률 제17990호, 2021.3.30., 일부 개정]

제2절 자치경찰의 의의

1. 경찰의 개념

경찰의 개념은 국가와 시대마다 다르게 정의될 수 있다. 국가의 통치체제와 문화가 다르기 때문이다. 국내 학자들은 경찰의 개념을 시대의 변화에 따라 다르게 정의하고 있다. 이상안(2005)은 경찰 개념을 중세와 경찰국가, 자유민주, 현대로 구분하여 개념 정의를 하고 있다. 이를 통합하여 경찰의 개념을 “경찰(서비스)은 국민이 범죄와 무질서, 그리고 재난의 위난을 만날 때 생명, 신체, 재산 등 국민을 보호하고, 사회가 갈등과 대립으로 연대가 해체될 때 통합을 이루게 하고, 경제·문화·산업·관광을 부흥시킬 때 범죄 SOC로서 환경에 효과적, 체계적으로 대응하도록 하는 정부의 공공재 공급 주체를 말한다”고 정의하고 있다. 정진환(2006)은 경찰의 개념을 “일반통치권에 의거하여 사회 공공의 안녕 질서의 유지를 위한 위해(危害) 방지를 목적으로 국민에게 명령·강제하는 권력 작용”으로 정의한다.

이황우(2003)는 고대 경찰 개념은 “시민의 생존과 복지를 보살피는 일체의 관리 활동”으로, 중세 경찰 개념은 “행정관청의 관리가 필요하다고 여겨지는 모든 행동과 경험에 대한 통제”로, 경찰국가 시대의 경찰 개념은 “질서 유지뿐만 아니라 국민의 복지 증진을 위한 모든 활동을 위한 강제력”으로 법치국가 시대의 경찰 개념은 경찰국가 시대의 적극적 의미에서 소극적 의미로 전환되어 치안 행정만을 의미하는 것으로 20세기의 경찰 개념은 공공의 질서 유지를 위한 위협과 범죄로부터 국민의 생명과 질서를 보호하며 국민에게 봉사과 도움을 제공하는 공공 서비스 또는 공공재의 제공자로 이해한다.

양영철(2021)은 경찰 개념을 “국민의 생명·신체·재산을 보호하기 위하여 공공의 질서와 안녕의 유지를 위한 범죄예방과 법 집행을 위한 공공 서비스”라고 정의한다.

2. 자치경찰의 개념

자치경찰의 개념은 매우 다양하게 정의된다. 자치경찰의 개념은 지방자치의 ‘자치’를

중심으로 개념 정의하는 경우와 ‘경찰’ 기능을 중심으로 개념 정의하는 경우로 나누어서 정리해 볼 수 있다. 지방자치단체 또는 지방정부의 자치에 강조점을 둔 연구는 다음과 같다.

한전우(1999)는 “일정한 지역 내 경찰작용이 지방자치단체의 권한과 책임에 의하여 이루어지는 경찰”이라고 정의하고 있다. 박진현(2000)은 자치단체장이 치안 행정 업적에 대하여 책임을 지며 “선거 때 주민의 필요에 따라 지역 실정에 맞게 치안 행정을 펼칠 수 있는 지방자치 이념의 진정한 구현을 위한 제도”라고 정의하였다. 안영훈(2007)은 “주민의 직접 비밀선거에 의하여 선출된 지방정부 의회 또는 지방정부의 장 책임하에 자율적인 자치경찰 조직·인사·재정 수단을 갖고 관할구역 내에서 주민을 위한 공공(경찰) 서비스를 제공하는 활동”이라고 정의하고 있다. 송하철(2013)은 “지역 중심의 생활 치안과 사회안전망 확보, 지역 행정의 종합성 제고라는 비전을 가지고 치안 역량 저변 확대와 국가 전체 치안력 강화, 그리고 지역 특성에 맞는 치안 행정 실현, 주민 친화적 치안 서비스 제공, 지역 치안에 대한 자치행정의 책임성 확보를 목표로 이루어지는 경찰 활동”으로 정의하였다. 윤영근(2013)은 “지방자치단체가 자기구역에서 자신이 설치한 자치경찰조직과 자치경찰공무원으로, 자신의 권한과 책임으로 민주적이고 자주적으로 자치경찰 사무를 처리하는 제도”라고 정의하였다. 양영철(2021)은 “자치단체가 자신의 능력과 조직 및 인력으로 자치단체에 속한 자치경찰 사무를 처리하는 제도”라고 정의하고 있다.

경찰 기능을 중심으로 개념 정의한 학자들을 살펴보면 다음과 같다. 이황우(1995)는 “지방분권의 정치사상에 따라 경찰이 지방자치단체의 권한과 책임하에 지역주민의 의사에 기반하여 치안 업무를 자주적으로 수행하는 제도”라고 하였다. 최기문(2000)은 “경찰행정을 지방분권화하여 지방자치단체가 그 유지의 권한과 책임을 지고 주민의 참여와 통제를 받는 풀뿌리 민주주의인 지방자치제를 정착시키는 한편, 경찰의 정치적 중립성을 보장하는 제도”라고 규정한다. 최종술(2003)은 “중앙정부로부터 부당한 간섭과 통제를 방지하여 자주성을 확보하고 자치단체장으로부터 정치적 이용 가능성을 배제하여 중립성을 확보하기 위하여 자치단체장으로부터 분리된 독립기관”이라고 정의하였다. 이상열 외(2015)는 “지방자치단체가 지역주민의 범죄예방과 범죄의 두려움 감소를 비롯한 체감안전의 향상과 각종 안전 확보로 주민들의 삶의 질 향상을 위해 시행하는 경찰제도”로 정의하였다.

신현기 외(2018)는 “지방자치단체장의 권한과 책임하에 지역주민들의 안전은 물론 삶의 질을 향상시키기 위해 자치권(경찰권 일부)을 행사하는 제도”로 정의하였다. 이상훈·이상열(2020)은 “자치단체의 권한과 책임하에 지역주민들에게 범죄예방과 각종 안전 등 다양한 경찰 서비스를 제공하는 제도”로 정의하였다.

이 연구에서는 지방자치와 경찰 기능의 분권을 강조하여 ‘지방자치단체가 자치경찰의 조직·인사·예산·사무에 대한 의사결정 권한을 가지고 지역주민들에게 치안 서비스를 제공하는 활동’으로 자치경찰을 정의하였다.

3. 자치경찰 모델의 분류

자치경찰 모델은 다양한 관점에서 분류할 수 있다. 자치경찰의 개념에서 살펴보았듯이, 자치와 경찰의 성격에 따라 자치경찰 모델도 다르게 그려질 수 있다. 자치경찰이 수행하는 사무가 지방자치단체의 고유사무인지, 단체위임사무인지, 기관위임사무인지에 따라 자치경찰제를 분류할 수 있으며, 국가경찰과의 관계 측면에서 자치경찰 모델을 분류해 볼 수 있다.

1) 자치경찰 사무의 성격에 따른 분류

지방자치단체가 수행하는 사무는 관할구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 의미한다. 「지방자치법」은 지방자치단체의 사무를 예시적으로 규정하고 있는데 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등, 주민의 복지 증진, 농림·수산·상공업 등 산업 진흥, 지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설의 설치·관리, 교육·체육·문화·예술의 진흥, 지역민방위 및 지역 소방, 국제교류 및 협력 등이다.

「지방자치법」은 경찰 사무를 지방자치단체의 사무로 예시하고 있지는 않다. 다만 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제2조에서 국가와 지방자치단체는 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서 유지에 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다고 규정하고 있다. 동법 제4조에서는 경찰의 사무를 국가경찰 사무와 자치경찰

사무로 구분하고 있다.

지방자치단체의 사무는 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무, 공동사무 등으로 구분할 수 있다.

(1) 자치사무

자치사무는 지방자치단체의 고유한 업무로서 지방자치단체의 책임 하에 처리하는 사무를 의미한다. 지방자치단체의 본래 목적으로 예정되어 있는 사무로서 주민의 복리 증진에 관한 사무가 이에 해당된다. 현재 경찰의 사무는 지방자치법상 지방자치단체의 사무로 명시되어 있지 않다.

(2) 단체위임사무

단체위임사무는 국가가 법령에 근거하여 지방자치단체에 구체적으로 위임한 사무를 의미한다. 지방자치단체가 갖는 권한은 위임한 사무에 관하여 법령에 의해 한정된다. 이러한 측면에서 본래 목적으로 예정되어 있는 자치사무와 구별되나, 지방자치단체는 위임의 법리에 따라 자기책임 하에 사무를 처리하는 것으로 자치사무의 경우와 유사하다(한부영·박재희, 2019).

(3) 기관위임사무

기관위임사무는 지방자치단체의 집행기관에 위임된 국가 등 다른 행정주체의 사무를 의미한다. 지방자치단체의 기관은 기관위임사무를 처리할 때 당해 지방자치단체의 기관이 아니라 국가행정기관으로서 지위를 갖는다(한부영·박재희, 2019).

(4) 공동사무

공동사무는 동일한 사무에 대하여 국가와 지방자치단체가 공동으로 수행하는 사무를 의미한다. 국가 사무를 지방자치단체가 대신하여 수행하는 위임사무나 단순 경유 사무와는 구별된다(한부영·박재희, 2019).

자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무를 법적 근거와 경비부담, 국가감독, 지방의회 관여, 조례제정, 국가배상 주체, 중앙정부와 소송, 단체장의 지위 등과 관련하여 비교하면

아래 <표 2-2>와 같이 정리할 수 있다.

표 2-2 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무 비교

구분	자치사무	단체위임사무	기관위임사무
법적근거	지방자치법 제9조 제1항 전단 및 제2항 지방자치법 제103조	지방자치법 제9조 제1항 후단 및 제2항 지방자치법 제103조	지방자치법 제102조, 제104조, 제108조 정부조직법 제6조 제1항
경비부담	지방자치단체 자체 재원 + 국가 장려 보조금	지방자치단체 자체 재원 + 국가 부담금	전액 국비 보조
국가감독	소극적 감독(합법성)	제한된 범위의 감독	적극적 감독(합법성 + 합목적성)
지방의회 관여	허용	허용	사무수행에 필요한 경비 부담
국가배상주체	지방자치단체	국가	국가
중앙정부와 소송	허용	불허용	불허용
단체장 지위	자치단체 기관 지위	자치단체 기관 + 간접적 국가기관 지위	국가기관 지위

※ 출처: 한부영·박재희(2019). 국가와 지방자치단체 간 사무배분 원칙과 기준 재정립 방안 연구

(5) 소결

「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제4조는 경찰의 사무를 국가경찰 사무와 자치경찰 사무로 구분하면서 국가경찰 사무는 자치경찰 사무를 제외한 경찰의 임무를 수행하기 위한 사무로 정하는 방식을 취하고 있다. 이러한 입법 방식은 ‘국가사무가 아닌 한 자치사무이다’의 명제에 입각한 전권한성의 원칙⁸⁾과 ‘더 큰 단위는 이를 구성하는데 더 작은 단위가 수행할 수 없거나 또는 수행하기 적합하지 않은 기능만을 담당해야 한다’는 의미의 보충성의 원칙⁹⁾에 위배된다는 의견도 있다(이상훈 외, 2021).

8) 전권한성의 원칙은 헌법이나 법률이 국가나 그 밖의 공공단체의 사무로서 유보하고 있는 것이 아니면, 지방자치단체의 모든 사무를 지방자치단체가 임의로 처리하고 규율할 수 있는 권한을 가진다는 원칙이다(한부영, 2019).

9) 보충성의 원칙은 지역공동체와 관련된 모든 사무는 원칙적으로 기초자치단체가 수행할 수 있으며, 시군구 사무로 배분하고, 시군구가 처리하기 어려운 경우 시·도에 배분하고, 시·도가 처리하기 어려운 경우는 국

다만, 수사사무나 위험방지사무를 포함한 모든 경찰사무를 지방자치단체 수준에서 효과적으로 수행하기에는 한계가 있음을 고려할 때 자치경찰 사무는 기본적으로 국가사무로서의 성격을 인정하며 특별히 지방자치단체 소속의 시·도자치경찰위원회의 권한과 책임을 강화한 사무로 보는 것이 타당할 것이다.¹⁰⁾

2) 국가경찰과 지방자치단체의 관계에 따른 분류

양영철(2007)은 자치경찰의 조직, 인사, 사무, 국가경찰과의 관계를 종합하여 자치경찰의 유형을 국가경찰 주도형 자치경찰, 지방자치단체 주도형 자치경찰, 자치경찰 주도형 경찰자치로 구분하며 최종술(2021)은 자치경찰제의 발전단계에 따라 국가경찰 중심의 일원화 자치경찰, 국가경찰-자치경찰 이원화, 지방자치단체 중심의 일원화 자치경찰, 완전 자치경찰로 구분하고 있다.

본 연구에서는 자치경찰 조직·인사·예산·사무 등에 대한 의사결정의 권한 단위와 자치경찰 사무를 수행하는 서비스 집행의 주체에 따라 자치경찰을 분류한다. 첫째, 자치경찰 조직·인사·예산·사무를 기획하고 지원하는 단위가 국가인가 지방자치단체인가? 둘째, 치안 서비스를 집행하는 주체가 국가직인가 지방직인가?

위 두 개 기준을 적용하면 <표 2-3> 과 같은 4개의 유형이 이론적으로 나타날 수 있다.

표 2-3 의사결정의 권한과 서비스 집행의 주체에 따른 분류

		조직·인사·예산·사무에 대한 의사결정의 권한	
		국가	지방자치단체
서비스 집행의 주체	국가직	1유형	3유형
	지방직	2유형	4유형

가가 처리하도록 배분한다는 원칙이다(한부영, 2019).

10) 이상훈 외(2021). 지방행정과 치안행정 연계를 통한 자치경찰제 발전방안 연구. 행정안전부 용역과제.

(1) 의사결정의 권한 : 국가(1유형/2유형)

국가에서 경찰 기능과 관련한 조직·인사·예산·사무에 대한 모든 의사결정이 이루어지고 치안 서비스의 집행은 국가직 또는 지방직 공무원이 담당한다. 자치경찰제가 시행되기 이전의 국가 경찰제 상황을 의미한다.

(2) 의사결정의 권한 : 지방자치단체 ; 서비스 집행의 주체 : 국가(3유형)

지방자치단체 단위에서 조직·인사·예산·사무에 대한 의사결정이 일정부분 이루어지고 치안 서비스의 집행은 국가에서 담당한다. 현재 시행되고 있는 자치경찰제는 지방자치단체 소속의 시·도 자치경찰위원회에서 자치경찰 사무에 한하여 시·도 경찰청을 지휘·감독하기 때문에 이 단계에 해당된다.

이 모델에서는 지방자치단체도 경찰 기능의 책임을 국가와 공동으로 지게 된다. 다만, 기존 국가경찰의 조직과 인력을 활용하여 경찰 사무를 수행한다.

(3) 의사결정의 권한 : 지방자치단체 ; 서비스 집행의 주체 : 지방자치단체(4유형)

지방자치단체에서 경찰 기능과 관련한 조직·인사·예산·사무에 대한 의사결정이 주로 이루어지고 치안 서비스의 집행도 지방직 공무원을 통해서 이루어지는 상태를 의미한다. 이 단계에서 국가는 경찰 기능과 관련한 의사결정에 관여할 수는 있으나 지방자치단체가 경찰 사무를 수행하기 위해 별도의 시설과 인력을 운영한다.

제3절 자치경찰의 기본 구조

1. 조직

1) 시·도자치경찰위원회

(1) 법적 지위

시·도자치경찰위원회는 국가경찰 중심의 일원적 자치경찰제 모델에서 시·도지사 소속의 유일한 자치경찰 조직으로 자치경찰 사무를 지휘·감독한다. 시·도자치경찰위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행할 수 있도록 합의제행정기관으로 규정된다(「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제18조). 경찰 사무가 국가경찰 사무, 자치경찰 사무, 경찰수사 사무로 구분되어 국가경찰 사무를 총괄하는 경찰청장에게 경찰서장 및 소속 공무원에 대한 지휘·감독권을 부여하고 있으며, 국가수사본부장은 경찰수사에 관하여 각 시·도경찰청장과 경찰서장 및 수사부서 소속 공무원을 지휘·감독한다(박재희, 2021).

시·도자치경찰위원회는 자치경찰 사무를 담당하는 공무원의 임용, 평가 및 인사위원회 운영, 비위 사건에 대한 감찰, 징계 요구, 자치경찰 사무에 관한 목표의 수립 및 평가, 감사 등을 수행한다. 이러한 역할을 통해 자치경찰 사무를 수행하는 국가직 경찰공무원을 일정 부분 통제할 수 있고, 시·도지사와 자치경찰 간 유착 등을 차단할 수 있다(황문규, 2020).

(2) 구성

시·도자치경찰위원회는 상임인 위원장 및 위원 1명과 비상임위원 5명 등 총 7명의 위원으로 구성되어 있다. 위원은 시·도의회가 추천하는 2명, 국가경찰위원회가 추천하는 1명, 해당 시·도 교육감이 추천하는 1명, 시·도자치경찰위원회 위원추천위원회가 추천하는 2명, 시·도지사가 지명하는 1명 등에 대해 시·도지사가 임명한다(「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제20조). 위원장과 위원의 임기는 3년으로 하며, 연임이 불가하다. 위원은 정치적 중립을 지켜야 하며, 권한을 남용하여서는 안 된다(「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제20조). 위원은 중대한 신체상 또는 정신상의 장애로 직무를 수행할 수 없게 된 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다(「국가

경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제23조).

구체적인 위원의 자격요건과 결격사유는 다음과 같다.

표 2-4 | 위원의 자격요건 및 결격사유

자격요건	결격사유
<ol style="list-style-type: none"> 1. 판사·검사 또는 변호사의 직에 5년 이상 있었던 사람 2. 변호사 자격이 있는 사람으로서 국가기관 등에서 법률에 관한 사무에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람 3. 대학이나 공인된 연구기관에서 법률학·행정학 또는 경찰학 분야의 조교수 이상의 직이나 이에 상당하는 직에 5년 이상 있었던 사람 4. 그 밖에 지역주민 중에서 지방자치행정 또는 경찰행정 등의 분야에 경험이 풍부하고 학식과 덕망을 갖춘 사람 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 정당의 당원이거나 당적을 이탈한 날부터 3년이 지나지 아니한 사람 2. 선거에 의하여 취임하는 공직에 있거나 그 공직에서 퇴직한 날부터 3년이 지나지 아니한 사람 3. 경찰, 검찰, 국가정보원 직원 또는 군인의 직에 있거나 그 직에서 퇴직한 날부터 3년이 지나지 아니한 사람 4. 국가 및 지방자치단체의 공무원이거나 공무원이었던 사람으로서 퇴직한 날부터 1년이 지나지 아니한 사람 5. 「지방공무원법」 제31조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람

출처 : 박재희(2021)

(3) 역할

시·도자치경위원회는 자치경찰의 사무를 관장하는 기관으로 그 역할은 크게 자치경찰 정책의 수립 및 운영, 자치경찰의 통제, 국가경찰과의 협의·조정으로 구분해 볼 수 있다(박재희, 2021). 시·도자치경찰위원회의 역할에 대해서 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제24조에서 다음과 같이 규정하고 있다.

자치경찰에 관한 목표의 수립 및 평가, 자치경찰사무에 관한 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요 정책 및 그 운영지원, 자치경찰사무 담당 공무원의 임용, 평가 및 인사위원회 운영, 자치경찰사무 담당 공무원의 부패 방지와 청렴도 향상에 관한 주요 정책 및 인권 침해 또는 권한 남용 소지가 있는 규칙, 제도, 정책, 관행 등의 개선, 자치경찰법 제2조에 따른 시책 수립, 제28조 제2항에 따른 시·도 경찰청장의 임용과 관련한 경찰청장과의 협의, 경찰서장의 자치경찰사무 수행에 관한 평가 및 결과 통보, 자치경찰사무 감사 및 감사

의뢰, 자치경찰사무 담당 공무원의 주요 비위사건에 대한 감찰 요구, 자치경찰사무 담당 공무원에 대한 징계 요구, 자치경찰사무 담당 공무원의 고충심사 및 사기진작, 자치경찰사무와 관련된 중요사건·사고 및 현안의 점검, 자치경찰사무에 관한 규칙의 제정·개정 또는 폐지, 지방행정과 치안행정의 업무조정과 그 밖에 필요한 협의·조정, 자치경찰법 제32조에 따른 비상사태 등 전국적 치안유지를 위한 경찰청장의 지휘·명령에 관한 사무, 국가경찰사무·자치경찰사무의 협력·조정과 관련하여 경찰청장과 협의, 국가경찰위원회에 대한 심의·조정 요청, 그 밖에 시·도지사, 시·도경찰청장이 중요하다고 인정하여 시·도자치경찰위원회의 회의에 부친 사항에 대한 심의·의결이다(박재희, 2021).

표 2-5 시·도자치경찰위원회의 역할

<p>자치경찰의 정책수립 및 운영</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 자치경찰사무에 관한 목표의 수립 및 평가 2. 자치경찰사무에 관한 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요 정책 및 그 운영지원 3. 자치경찰사무 담당 공무원의 임용, 평가 및 인사위원회 운영 4. 자치경찰사무 담당 공무원의 부패 방지와 청렴도 향상에 관한 주요 정책 개선 5. 자치경찰사무 담당 공무원의 인권침해 또는 권한남용 소지가 있는 규칙, 제도, 정책, 관행 등의 개선 6. 제2조(국가와 지방자치단체의 책무)에 따른 시책 수립 7. 제28조 제2항에 따른 시·도경찰청장의 임용과 관련한 경찰청장과의 협의 8. 제30조 제4항에 따른 경찰서장의 자치경찰사무 수행에 관한 평가 및 결과 통보
<p>자치경찰의 통제</p>	<ol style="list-style-type: none"> 9. 자치경찰사무 감사 및 감사의뢰 10. 자치경찰사무 담당 공무원의 주요 비위사건에 대한 감찰 요구 11. 자치경찰사무 담당 공무원에 대한 징계 요구 12. 자치경찰사무 담당 공무원의 고충심사 및 사기진작 13. 자치경찰사무와 관련된 중요 사건·사고 및 현안의 점검 14. 자치경찰사무에 관한 규칙의 제정·개정 또는 폐지
<p>국가경찰과의 협의·조정</p>	<ol style="list-style-type: none"> 15. 지방행정과 치안행정의 업무조정과 그 밖에 필요한 협의·조정 16. 제32조에 따른 비상사태 등 전국적 치안유지를 위한 경찰청장의 지휘·명령에 관한 사무 17. 국가경찰사무·자치경찰사무의 협력·조정과 관련하여 경찰청장과 협의 18. 국가경찰위원회에 대한 심의·조정 요청
<p>기타</p>	<ol style="list-style-type: none"> 19. 그 밖에 시·도지사, 시·도경찰청장이 중요하다고 인정하여 시·도자치경찰위원회의 회의에 부친 사항에 대한 심의·의결

출처 : 박재희(2021)

(4) 사무기구

시·도자치경찰위원회는 국가경찰 중심의 일원적 자치경찰제 모델에서 자치경찰의 조직으로 자치경찰제의 취지와 이상을 담보할 수 있는 핵심 장치이다(황문규, 2020). 이 장치가 제대로 작동할 수 있도록 시·도자치경찰위원회의 사무를 처리할 '사무기구'를 두도록 하고 있다(「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제27조). 이 사무기구에는 「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률」에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 경찰공무원을 두어야 한다. 사무기구의 조직·정원·운영 등에 관하여 필요한 사항은 경찰청장의 의견을 들어 대통령령으로 정하는 기준에 따라 시·도 조례로 정한다(「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제27조). 따라서 이 사무기구에서 자치경찰사무에 관한 주요 정책 기획, 인사·조직관리, 예산 및 감찰 등을 수행하는데 국가경찰의 경무·기획·청문 감사 기능과 유사하다고 볼 수 있다(황문규, 2020).

제주특별자치도와 세종특별자치시는 자치조직권에 관한 특례 적용을 받고 있다. 제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제44조(자치조직권에 관한 특례) 제3항에 근거하여 국가공무원을 두지 아니한다는 규정에도 불구하고 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제27조 제2항을 우선 적용한다. 제주특별자치도는 제주특별법에 명시된 자치권을 보장하는 차원에서 기존 제주도자치경찰단은 존속하며 제주특별자치도 시·도자치경찰위원회는 국가경찰이 수행하는 자치사무와 제주도자치경찰단의 사무를 지휘·감독한다. 세종특별자치시는 제27조에도 불구하고 세종특별자치시자치경찰위원회에 사무기구를 두지 아니하며 세종특별자치시자치경찰위원회의 사무는 세종특별자치시경찰청에서 처리한다.

시·도자치경찰위원회 사무국의 경우 설립 초기 단계에는 2개과(자치경찰총괄과, 자치경찰정책과) 정도의 조직으로 설계하여 20~30명 정도 수준의 인력으로 구성되어 있다. 앞으로 치안 서비스의 수요 및 지역 여건에 따라 기준인건비 범위 내에서 과 단위 이하 조직 추가 운영 및 인력에 대한 재설계가 이루어질 것이다.¹¹⁾

11) 박재희(2021). 시·도자치경찰위원회의 구성과 역할. 꼭 알아야 할 지방자치 정책브리프. No. 117. 한국지방행정연구원. 2021.4. 참조, 대한민국시·도지사협의회에서는 시·도지사의 인사권 강화와 함께 지역별 치안 수요 대응을 위한 시·도자치경찰위원회 사무기구 조직 및 인력 등의 자율성 확대를 행정안전부

그림 2-1 시·도자치경찰위원회 사무기구 구성(안)



※ 출처: 박재희(2021)

2) 시·도경찰청

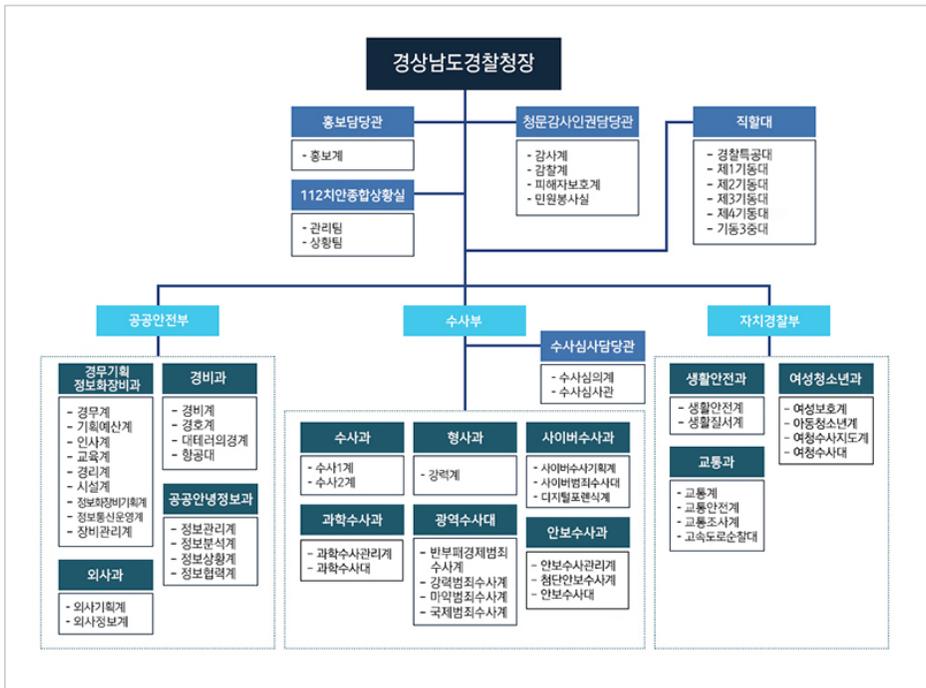
경찰의 사무를 지역적으로 분담하여 수행하게 하기 위하여 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도에 시·도경찰청을 두고 시·도경찰청장 소속으로 경찰서를 둔다(「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제13조). 경찰법 개정으로 '지방경찰청'이 '시·도경찰청'으로 변경되었다. 시·도경찰청이 시·도지사 소속인 것은 경찰법 개정 전과 같지만, 지휘·감독의 체계는 달라지게 되었다. 즉, 개정 전(제14조 제2항) 지방경찰청장은 경찰청장의 지휘·감독만을 받으나, 현재 시·도경찰청장은 국가경찰 사무에 대해서는 경찰청장의 지휘·감독을, 자치경찰 사무에 대해서는 시·도자치경찰위원회의 지휘·감독을 받아 관할구역의 소관 사무를 관장하고 소속 공무원 및 소속 경찰기관의 장을 지휘·감독하

에 요구하고 있다.

도록 하고 있다. 다만 수사에 관한 사무에 대해서는 국가수사본부장의 지휘·감독을 받는다(「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제28조 제3항).

자치경찰제 도입 이후 시·도경찰청의 조직도는 아래 그림과 같다.

그림 2-2 경찰청의 조직도



출처 : 경상남도경찰청

시·도자치경찰위원회는 시·도경찰청장의 임명과정에 참여할 수 있으며, 경찰청장이 행정안전부장관에게 시·도경찰청장으로 추천할 사람에 대해서는 “시·도자치경찰위원회와 협의”를 거쳐야 한다(「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제28조 제2항). 시·도경찰청장의 임명에 대한 시·도자치경찰위원회의 영향력은 ‘협의’가 얼마나 실질적으로 이루어지는가에 달려 있다(황문규, 2020).

3) 경찰서장

경찰서장은 시·도경찰청장의 지휘·감독을 받아 관할구역의 소관 사무를 관장하고 소속 공무원을 지휘·감독한다. 경찰서장은 그 소속으로 지구대 혹은 파출소를 두고, 필요한 경우에는 출장소를 둘 수 있으며, 지구대·파출소의 설치 기준은 치안수요·교통·지리 등 관할 구역의 특성을 고려하여 행정안전부령으로 정해진다. 국가경찰 중심의 일원적 자치경찰제 모델의 경찰서에서 자치경찰의 사무를 담당하는 부서는 주로 생활안전과, 여성청소년과, 교통과, 경비과, 그리고 지구대·파출소이다(황문규, 2020).

「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」에서는 경찰서장이 관할지역 내에서 자치경찰 사무를 얼마나 충실하게 수행했는지 여부에 대해 시·도자치경찰위원회에서 정기적으로 평가하도록 규정하고, 그 결과를 경찰청장에게 통보하도록 하고 있다. 경찰청장은 시·도자치경찰위원회의 평가 결과를 반영하여야 하며(「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제30조 제4항), 이 규정은 국가경찰 소속의 경찰서장에게 자치경찰에 관한 사무를 소홀히 하지 못하도록 하는 최소한의 담보 장치로 평가할 수 있다(황문규, 2020).

그림 2-3 경찰서의 조직도



출처 : 강원경찰청 원주경찰서

2. 인사

현재의 국가경찰 중심의 일원적 자치경찰모델에서 자치경찰 사무 담당 경찰관은 국가 공무원이다. 일선에서 자치경찰 서비스를 집행하는 국가 경찰관의 인사에 대한 의사결정 권한은 지방자치단체 조직인 시·도자치경찰위원회에 있다.

시·도자치경찰위원회의 임용권과 관련하여 경찰청장은 자치경찰 사무 담당 공무원(시·도자치경찰위원회, 경찰청 및 경찰서에서 근무하는 경찰공무원) 중 경정의 전보·파견·휴직·직위해제·복직에 관한 권한과 경감 이하의 임용권(신규채용 및 면직에 관한 권한은 제외)을 시·도지사에게 위임하여야 하고(강행규정), 시·도지사는 경찰청장으로부터 위임받은 임용권 중 경감 또는 경위로의 승진임용에 관한 권한을 제외한 임용권을 시·도자치경찰위원회에 다시 위임해야 하며(강행규정), 임용권을 위임받은 시·도자치경찰위원회는 시·도지사와 시·도경찰청장의 의견을 들어 그 권한의 일부를 시·도의 경찰청장에게 다시 위임할 수 있다(경찰공무원 임용령 제4조). 또한 시·도자치경찰위원회가 임용권을 행사하는 경우 시·도 경찰청장의 추천을 받아야 하며, 시·도 경찰청장 및 경찰서장이 지구대장 및 파출소장을 임명하는 경우에는 시·도 자치경찰위원회의 의견을 사전에 청취하여야 한다(박재희·이행준, 2020).

표 2-6 임용권의 위임규정

구분	주요 내용
경찰청장 ↓	경찰청장은 시·도지사에게 자치경찰사무를 수행하는 시·도경찰청 소속 경찰공무원의 임용권 일부를 위임(단, 지구대·파출소 근무자는 제외)
시·도지사	경정: 전보·파견·휴직·직위해제 및 복직; 경감이하: 임용권(신규채용·면직 제외)
시·도지사 ↓	시·도지사는 경찰청장으로부터 위임받은 임용권 중 경감·경위 승진임용권을 제외하고 시·도자치경찰위원회에 위임
시·도자치경찰위원회	승진임용권: 시·도지사 명의 승진임명장 수여(승진심사 X)
자치경찰위원회 ↓	시·도자치경찰위원회는 재위임받은 임용권 중 일부를 시·도지사, 시·도경찰청장의 의견을 들어 시·도경찰청장에게 다시 위임 가능
시·도경찰청장	

출처: 김순은(2021)

정리하면 시·도자치경찰위원회는 경정 이하 경찰공무원의 전보·파견·휴직·복직·직위해제에 관한 임용권을 갖고 경감 이하 경찰공무원의 전보·파견·휴직·복직·직위해제·중징계에 관한 임용권을 가지며, 경사 이하 경찰공무원에 대하여 신규 채용 및 면직을 제외한 모든 임용권을 갖는다.

표 2-7 시·도자치경찰위원회의 임용권

임용구분	경정	경감·경위	경사 이하
신규채용	대통령	경찰청장	
승진		도지사(승진심사 X)	시·도자치경찰위원회
전보	시·도자치경찰위원회		
파견			
휴직			
복직			
직위해제			
면직	대통령	경찰청장	
중징계 (강등, 정직, 해임, 파면)	대통령, 또는 경찰청장	시·도자치경찰위원회	

출처: 송승철(2021)

3. 예산

현재의 국가경찰 중심의 일원적 자치경찰모델에서 자치경찰의 예산은 국가에서 부담하는 것이 원칙으로 재정지원 방식은 국고보조금 형태가 될 가능성이 크다. 국고보조금은 교부세와 달리 사용 항목이 정해져 있어 활용도가 떨어진다. 자치경찰관이 없는 자치경찰제에서 국고보조금을 집행하는 사업들을 재정 분권 관점에서 자치경찰이라고 말하기는 어렵다.

표 2-8 | 세입-세출 기초 하에 재정분권 인식을 위한 기본 틀

구분		세입	
		분권	집권
세출	분권	I 영역	II 영역
		지방세-지방사업	지방교부세-지방사업
	집권	III 영역	IV 영역
		지방세-중앙사업	국고보조금-중앙사업

출처 : 이재원(2019)

현재 국고보조금 형태로 자치경찰제의 예산을 집행하도록 하는 것은 전형적인 재정집권(그림의 IV영역)에 해당하는 것으로 국가사업인 경찰업무를 지방자치단체가 위탁하여 수행하는 형태이다.

시·도자치경찰위원회 예산 항목은 인건비, 사업비, 운영비 등으로 나눌 수 있다. 시·도자치경찰위원회 사무국에는 시·도경찰청 파견인력과 광역지방자치단체 전보 인력들이 배치되어 있다. 인건비는 각 소속기관이 부담하고 있으며, 이외 사무국의 운영비와 자치경찰 사업에 필요한 예산은 국고보조금으로 충당된다.

정부의 자치경찰예산 규모는 경찰청이 각 시·도 경찰청에 내려주는 기존 사업 내용을 근거로 한다. 시·도 자치경찰 예산은 지난해 사업 예산에 준해서 책정되는데 기존 사업 규모를 수정하거나 새로운 사업을 기획하려면 시·도비를 매칭하게 된다.

이 경우에는 현행 국가-지방 간 매칭 국고보조의 형태로 포괄보조금과 증액교부금의 형태로 재원 부담이 이루어지거나, 특별목적세의 형태로 담배소비세의 일정부분의 자치경찰 세 신설, 지역상생발전기금, 현행 과태료 및 범칙금의 일부를 지방세외수입으로 보전하는 방식을 통해 중앙-지방간 공동비용체계 내에서 부담이 이루어지는 것을 예상할 수 있다.

4. 사무

자치경찰의 사무는 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제4조에 따라

경찰의 임무(「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제3조¹²⁾)범위에서 관할 지역의 생활안전·교통·경비·수사 등에 관한 사무로 지역 내 주민의 생활안전 활동에 관한 사무, 지역 내 교통 활동에 관한 사무, 지역 내 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전 관리 등을 포함한다. 지역 내 주민의 생활안전 활동에 관한 사무는 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영, 주민참여 방법 활동의 지원 및 지도, 안전사고 및 재해·재난 시 긴급구조지원, 아동·청소년·노인·여성·장애인 등 사회적 보호가 필요한 사람에 대한 보호 업무 및 가정폭력·학교폭력·성폭력 등의 예방, 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속, 그 밖에 지역주민의 생활안전에 관한 사무를 포함한다. 지역 내 교통 활동에 관한 사무는 교통법규 위반에 대한 지도·단속, 교통안전시설 및 무인 교통단속용 장비의 심의·설치·관리, 교통안전에 대한 교육 및 홍보, 주민참여 지역 교통 활동의 지원 및 지도, 통행 허가, 어린이 통학버스의 신고, 긴급자동차의 지정 신청 등 각종 허가 및 신고에 관한 사무, 그 밖에 지역 내의 교통안전 및 소통에 관한 사무를 포함한다.

표 2-9 자치경찰 사무의 범위

구분	홍익표 의원안	김영배 의원안	통과 법안
생활 안전	1) 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영 2) 주민참여 방법활동의 지원 및 지도 3) 안전사고 및 재해·재난 등으로부터의 주민보호	1) 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영 2) 주민참여 방법활동의 지원 및 지도 3) 안전사고 및 재해·재난 등으로부터의 주민보호	1) 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영 2) 주민참여 방법활동의 지원 및 지도 3) 안전사고 및 재해·재난 시 긴급구조 지원

12) 제3조(경찰의 임무) 경찰의 임무는 다음 각 호와 같다.

1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호
2. 범죄의 예방·진압 및 수사
3. 범죄피해자 보호
4. 경비·요인경호 및 대간첩·대테러 작전 수행
5. 공공안녕에 대한 위협의 예방과 대응 관련 정보의 수집·작성 및 배포
6. 교통의 단속과 위해의 방지
7. 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력
8. 그 밖에 공공의 안녕과 질서유지

구분	홍익표 의원안	김영배 의원안	통과 법안
	4) 아동·청소년·노인·여성·장애인 등 사회적 보호가 필요한 사람에 대한 보호 업무 및 가정·학교·성폭력 등의 예방 5) 지역 내 노숙인·주취자·행려병자에 대한 보호조치 관련 업무 6) 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속 7) 신고 당시 보호자로부터 이탈된 18세 이상 가출인의 발견을 위한 수색 8) 그 밖에 지역 주민의 생활안전에 관한 사무	4) 아동·청소년·노인·여성·장애인 등 사회적 보호가 필요한 사람에 대한 보호 업무 및 가정·학교·성폭력 등의 예방 5) 지역 내 노숙인·주취자·행려병자에 대한 보호조치 관련 업무 6) 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속 7) 그 밖에 지역 주민의 생활안전에 관한 사무	4) 아동·청소년·노인·여성·장애인 등 사회적 보호가 필요한 사람에 대한 보호 업무 및 가정·학교·성폭력 등의 예방 5) 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속. 다만, 지방자치단체 등 다른 행정청의 사무는 제외한다. 6) 그 밖에 지역 주민의 생활안전에 관한 사무
교통	1) 교통법규 위반에 대한 지도·단속 2) 교통안전시설 및 무인 교통 단속용 장비의 심의·설치·관리 3) 교통안전에 대한 교육 및 홍보 4) 주민참여 지역 교통활동의 지원 및 지도 5) 통행 허가, 어린이 통학버스의 신고, 긴급자동차의 지정 신청 등 각종 허가 및 신고에 관한 사무 6) 그 밖에 지역 내의 교통안전 및 소통에 관한 사무	1) 교통법규 위반에 대한 지도·단속 2) 교통안전시설 및 무인 교통 단속용 장비의 심의·설치·관리 3) 교통안전에 대한 교육 및 홍보 4) 주민참여 지역 교통활동의 지원 및 지도 5) 통행 허가, 어린이 통학버스의 신고, 긴급자동차의 지정 신청 등 각종 허가 및 신고에 관한 사무 6) 그 밖에 지역 내의 교통안전 및 소통에 관한 사무	1) 교통법규 위반에 대한 지도·단속 2) 교통안전시설 및 무인 교통 단속용 장비의 심의·설치·관리 3) 교통안전에 대한 교육 및 홍보 4) 주민참여 지역 교통활동의 지원 및 지도 5) 통행 허가, 어린이 통학버스의 신고, 긴급자동차의 지정 신청 등 각종 허가 및 신고에 관한 사무 6) 그 밖에 지역 내의 교통안전 및 소통에 관한 사무
경비	1) 지방자치단체가 관리하는 공공청사에 대한 경비 2) 지역축제 등 각종 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전 관리	1) 지방자치단체가 관리하는 공공청사에 대한 경비 2) 지역축제 등 각종 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전 관리	1) 지역 내 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전 관리

자치경찰의 사무에는 수사에 관한 사무도 일부 포함되며, 경찰의 수사에 대해서는 국가 수사본부장의 지휘·감독을 받게 된다. 수사사무는 학교폭력 등 소년범죄, 가정폭력, 아동학대 범죄, 교통사고 및 교통 관련 범죄, 「형법」 제245조에 따른 공연음란 및 「성폭력범죄

의 처벌 등에 관한 특례법」 제12조에 따른 성적 목적을 위한 다중이용장소 침입행위에 관한 범죄, 경범죄 및 기초질서 관련 범죄, 가출인 및 「실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 실종아동 등 관련 수색 및 범죄를 포함한다.

표 2-10 지역 내 수사에 관한 사무

홍익표 의원안		김영배 의원안	통과 법안
성폭력	공연음란, 성적목적을 위한 다중 이용 장소 침입	성폭력 범죄	「형법」 제245조에 따른 공연음란 및 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제12조에 따른 성적 목적을 위한 다중이용장소 침입행위에 관한 범죄
가정폭력/ 학교폭력	반의사불벌죄 (폭행, 협박, 명예훼손, 모욕)	가정폭력범죄/ 아동학대 범죄/ 학교폭력범죄	학교폭력 등 소년범죄 가정폭력, 아동학대 범죄
교통사고	교통사고 등(뺑소니, 사망, 12개 항목, 물피도주 제외) 음주·무면허 운전사건	교통사고 및 교통 관련 범죄	교통사고 및 교통 관련 범죄
실종	범죄 의심 없는 가출인 및 단순 미귀가자	가출인·실종아동 등 관련 범죄	가출인 및 「실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 실종아동 등 관련 수색 및 범죄
자치경찰의 공무집행을 방해하는 범죄 및 관공서 주취·소란 사범		경범죄 및 기초질서 관련 범죄	경범죄 및 기초질서 관련 범죄
지자체 특별사법경찰관 관할 범죄			
성매매, 사회복지, 교육환경 등 지자체 책무와 결부된 사건			

지역 내 주민의 생활안전 활동, 지역 내 교통 활동, 지역 내 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전 관리의 자치경찰 사무에 관한 구체적인 사항과 그 범위 등에 대해서는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 시·도 조례로 정하도록 하고 있다. 이에 반하여 수사사무의 자치경찰 사무에 관한 구체적인 사항 및 범위 등은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 대통령령(「자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영 등에 관한 규정」 제2조)에서는 광역자치단체가 조례제정 시 경찰법 제3조에 따른 경찰의 임무 범위와 별표에 따

른 생활안전, 교통, 경비 관련 자치경찰사무의 범위를 준수할 것, 관할 지역의 인구, 범죄 발생 빈도 등 치안 여건과 보유 인력·장비 등을 고려하여 자치경찰사무를 적절한 규모로 정할 것, 기관 간 협의체 구성, 상호협력·지원 및 중복감사 방지 등 자치경찰사무가 국가경찰사무와 유기적으로 연계되고 균형이 이루어지도록 하는 사항을 포함할 것, 자치경찰사무의 내용은 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서를 유지하는데 효율적인 것으로 정할 것 등을 기준으로 제시하고 있다. 대통령령 제3조는 법 제4조 제1항 제2호 라목에 따른 자치경찰사무에 관한 구체적인 사항 및 범위를 규정하고 있다.

제4절 연구의 초점 및 분석 틀

본 연구는 자치경찰제가 성공적으로 시행되기 위한 전략과 과제를 제시하는 것을 목적으로 한다.

자치경찰모델에서 살펴보았듯이 현재 시행하고 있는 자치경찰제는 시·도 단위에서 자치경찰사무에 대한 의사결정이 이루어지고 치안 서비스의 집행은 국가경찰의 조직과 인력을 활용하여 이루어진다.

현재의 자치경찰제는 국가경찰의 조직과 인력을 활용하는 모델에서 시·도 단위에서 의사결정과 서비스 집행이 함께 이루어지는 모델로 진화해 가는 과정이라고 볼 수 있다. 본 연구에서는 2020년 경찰법 개정으로 2021년 7월 1일부터 시행하는 국가경찰 중심의 일원화 모델의 조직, 인사, 예산, 사무에 초점을 두고 분석을 진행한다.

자치경찰제 도입은 크게 두 가지 목적을 가지고 있다. 첫째는 ‘지방행정과 치안행정의 연계성을 확보’하는 것이고, 둘째는 ‘지역 특성에 적합한 치안 서비스를 제공’하는 것이다. 자치경찰제의 성공적인 시행은 각 시·도의 ‘지방행정과 치안행정의 연계성 확보’와 ‘지역 특성에 적합한 치안 서비스 제공’에 달려있다고 할 수 있다. 따라서 자치경찰제 성공적인 시행을 위한 전략과 과제의 도출은 다음과 같은 논리 구조에서 접근하고자 한다.

그림 2-4 자치경찰제의 도입 목적

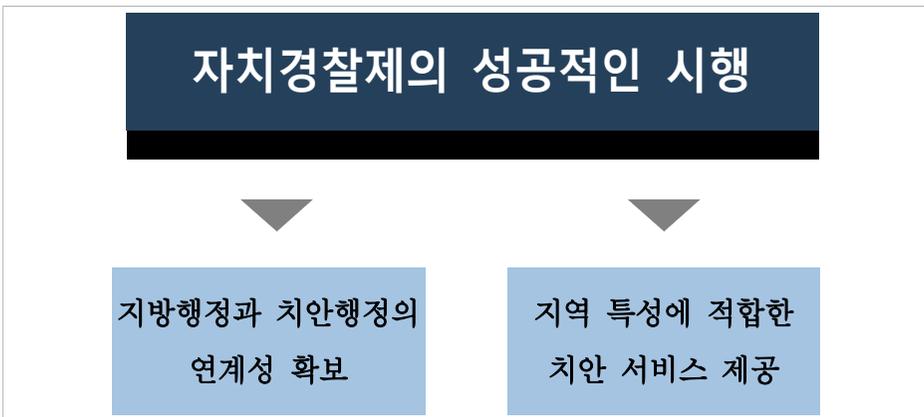
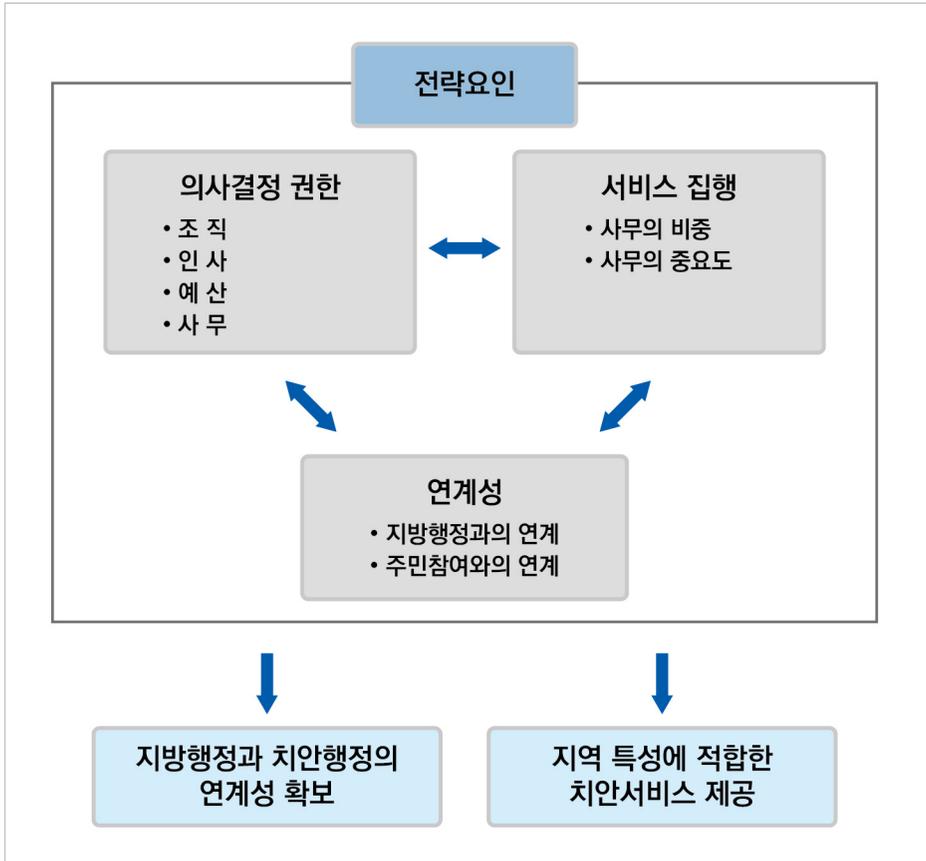


그림 2-5 분석 틀



현재 시행하고 있는 자치경찰제는 지방자치단체 소속의 시·도자치경찰위원회에서 자치경찰 사무에 한하여 시·도경찰청을 지휘·감독하는 형태로 지방자치단체 단위에서 조직, 인사, 예산, 사무에 대한 의사결정이 일정부분 이루어지고 국가경찰이 치안 서비스의 집행을 담당하는 형태이다.

본 연구에서는 자치경찰제의 전략 요인으로 의사결정 요인, 서비스 집행 요인, 연계성 요인을 구성하였다. 이에 따라 각 요인에 대한 세부 요인으로 자치경찰 조직, 인사, 예산,

사무 등에 대한 의사결정이 어떻게 이루어지고 있는지, 자치경찰 서비스 집행과 직결되는 자치경찰 사무의 양과 비중은 어떠한지, 자치경찰과 지방행정 및 주민참여와의 연계는 어떠한지를 살펴본다.

이러한 논리 구조에 따라 각 장마다 세부 분석 요인을 구성하여 성공적인 자치경찰제 시행에 있어 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역 특성에 적합한 치안 서비스를 제공하기 위한 전략과 과제를 도출한다.

제3장

국내·외 자치경찰제 검토

제1절 자치경찰제 사례 정리 개요

제2절 자치경찰제 국내·외 사례

제3절 요약 및 시사점



성공적인 자치경찰제 시행을 위한
전략과 과제

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제3장

국내·외 자치경찰제 검토

제1절 자치경찰제 사례 정리 개요

본 연구는 국내와 국외에서 실시하고 있는 자치경찰제에 대한 다양한 사례를 조사하고 분석하며, 상호간 비교하여 국내 자치경찰제 시행에 참고하는 것을 목적으로 한다.

국가별로 그 사회의 발전과정, 전통과 역사 및 정치행정시스템의 차이로 인하여 시행하고 있는 자치경찰제에 대한 비교가 간단하지는 않을 수 있으나, 자치경찰제 도입배경, 목적에서부터 법제도, 자치경찰제 조직과 인사, 사무, 예산 그리고 자치경찰제의 연계성(경찰기구, 국가경찰과의 관계, 지방행정과의 관계, 주민참여 관계) 등으로 구분하여 정리하였다.

우선 국내의 사례로는 2020년 12월 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」(약칭 경찰법) 개정을 통해 시행 중인 국가경찰 중심의 일원화 자치경찰제도, 2006년부터 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(약칭 제주특별법)과 「지방자치법」에 의해 시행되어온 제주자치경찰제를 조사 분석하였다.

국외의 자치경찰제 사례로는 기존의 다양한 연구들이 지난 20여년의 기간 동안 각각의 연구목적에 맞게 개별적으로 정리되어 온 자료들을 최대한 수집하고 분류기준 등에 따라 정리하였다.

국외의 사례로는 미국 주 경찰제, 영국의 지역경찰제, 일본의 도도부현경찰제, 독일의 주 경찰제와 행정경찰제, 프랑스의 자치경찰을 조사·분석하였다.

국외 사례의 경우에는 각각의 연구자들에 의해 연구된 자료를 기반으로 하여 시기적으로 오래된 자료가 있어 현행화하려 노력하였으나, 자료의 현행화에 일정부분 한계가 있었음을 밝힌다.

제2절 자치경찰제 국내·외 사례

1. 자치경찰제 관련 법제도

1) 자치경찰제 추진배경 및 특징

2021년 7월부터 시행 중인 한국의 자치경찰제는 지방행정과 치안행정의 연계성 확보 및 지역특성에 적합한 주민생활 중심의 치안서비스 제공 및 주민복지 증진을 위한 지방자치단체의 종합행정력을 고취시키고 국가 전체의 치안역량을 확대·강화할 수 있는 제도적인 기반을 마련하는 것을 추진배경으로 한다. 한편 제주자치경찰제는 제주특별자치도 출범과 함께 제주자치경찰의 운영을 조기에 정착시켜야 하며, 국가경찰과 차별화된 제주자치경찰의 위상을 정리하는 것이 중요하였다.

2021년 7월부터 시행 중인 한국의 자치경찰제는 현행 국가경찰 중심의 조직체계를 유지하고 치안행정의 민주성·분권성을 확보하면서 자치경찰 사무의 지휘·감독권을 시·도지사의 소속의 시·도자치경찰위원회에 부여한 것이 가장 큰 특징이다.

국외사례의 자치경찰 추진배경 및 특징은 국가별로 다양한 형태를 보여주고 있는데, 자세한 내용은 <표 3-1>을 참고하기 바란다.

표 3-1 국내·외 자치경찰제 추진배경 및 특징

국가	명칭 ¹³⁾	추진배경 및 목적	특징
전국	자치경찰제	지방행정과 치안행정의 연계성 확보 및 지역 특성에 적합한 주민생활 중심의 치안서비스 제공 주민 복지 증진 위한 지방자치단체의 종합 행정력 고취 국가 전체의 치안 역량 강화할 수 있는 제도적 기반을 마련함	현행 경찰 조직체계를 유지, 치안행정의 민주성·분권성을 확보하면서 자치경찰 사무의 지휘·감독권을 지자체에 부여하고 자치경찰사무 수행의 독립성과 전문성을 위하여 시·도지사 소속으로 자치경찰 사무를 지휘·감독할 시·도자치경찰위원회를 구성 및 운영토록 함
제주	제주자치경찰제	제주특별자치도 출범과 함께 제주자치경찰제 운영의 조기정착을 위하여 주민의사와 제주의 특성에 적합한 맞춤형 치안 서비스를 발굴하며, 관광을 중심으로 하는 제주의 특성을	제주자치경찰제는 신설 단위가 제주특별자치도와 행정시임 2021년 7월 이후 자치경찰제 시행으로 제주도자치경찰위원회 아래에 자치경찰

국가	명칭 ¹³⁾	추진배경 및 목적	특징
		감안하여 규제보다는 봉사에 역점 두고 추진하며 국가경찰과 차별화된 당당한 제주자치경찰의 위상을 정립함	업무를 수행하는 국가경찰 조직과 제주도 자치경찰단이 공존하는 '이원화 자치경찰제' 형태로 운영
미국	주경찰제 자치경찰	영국의 영향으로 지역 주민들이 이웃에 범죄가 발생하면 고함을 지르면서 연락하고 합심해 처리하는 소위 '친척 경찰(kin policing)'에서 출발	생활치안 확보를 위한 경찰활동 유형의 다양성: 주, 자치단체, 위원회 및 특별자치단체 형식, 또는 보조기관 형태, 때로는 극히 예외지만 사기업에 위탁 운영, 주민들의 필요에 대한 민주성·대응성을 중시함 시, 타운 등의 경우는 자치단체장이 직접 자치경찰(대)장을 임명하지만, 모든 주의 카운티 경찰대장(Sheriff)은 주민들이 직접 선출 기본적으로 주민과 가장 가까운 기초정부 중심의 자치경찰 형태로 철저하게 해당 자치단체가 독자적으로 운영함 국가, 주정부 등과의 관계에서 독립적 운영
영국	지역 경찰제	로마제국 이후 마을 치안을 위해 앵글로색슨족 10인조 제도에서 출발(무료 자원봉사)에 이어 10개 조인 100호반을 이뤄 자경단을 구성 자경단장(마을 귀족 임명후에 마을에서 선출)은 범죄자 추적·체포 및 마을의 말과 무기의 관리자 역할을 담당하는 최초의 경찰관	내무부장관이 추천하고 여왕령으로 임명하는 각 지방경찰청은 각 지역관할 담당의 개별적 운영체제로서 우리나라와 같은 국가경찰청 제도는 아님 개별 지방경찰청에는 각 경찰위원회가 지방경찰청장을 감독 지휘하고, 지방경찰청장은 경찰공무원의 인사권 등으로 지휘하는 '독임제 법인(private cooperation)' 형태의 경찰제도를 유지하고 있음 2012년부터 개별 지방경찰청의 경찰위원회 제도를 폐지하고 각 지역별 주민직선의 1인 자치경찰위원 직선제로 전환 다만, 런던경찰청과 대도시권 지방정부연합(CA), 스코틀랜드 지역정부경찰 등은 주민직선의 단체장이 부단체장을 임명하며, 이중에 지방경찰청장을 지휘감독하는 '지방경찰위원'으로 겸직하도록 하였음 철도경찰, 테러진압경찰 등의 국가경찰이 있지만, 43개 지역별 지방경찰청이 독립적이고 자율적으로 운영됨
일본	도도부현 경찰제	1947년 「경찰법」 제정에 따라 1948년 3월 공안위원회 제도와 함께 미국식 자치경찰제를 시·정·촌 단위에 도입	정치적 중립 조직으로 자치단체 소속이라고 하지만 현행법상 중앙정부의 지방경찰청체제

국가	명칭 ¹³⁾	추진배경 및 목적	특징
		그러나 재정 부족 및 자치단체 경찰간 공조 부재 등 문제점으로 인해 1954년 광역자치단체인 도도부현 단위를 중심으로 지방경찰체제로 두고, 국가경찰과 지방경찰로 인사관리체제를 이원화해 지금에 이름	국가공안위원회도 정치기관화, 자문기관화하고 있다고 평가되고 있음 자치단체장이나 지방공안위원회는 아무 권한이 없는 관리 관계일 뿐, 실질적인 지휘와 감독은 국가경찰의 수장인 경찰청 장관의 권한에 속함
독일	주경찰제 행정 경찰제	1949년 독일기본법(Grundgesetz)에서 연방의 일반경찰행정권을 인정하지 아니하고, 주정부 경찰권 원칙을 인정하는 연방체제하에서 주정부 중심의 경찰체제를 운영 독일은 경찰사무를 출발에서부터 국가 사무라고 인식	독일 연방제 하의 16개 주정부는 주정부 차원의 강력한 집권적 경찰조직을 보유하고 있고, 각 주의 자체법을 체제에서 경찰제도를 독립적으로 운영하고 있어 국가경찰제란 주 차원의 국가경찰을 말함 주정부 중심의 국가경찰제를 유지하고 있으면서도 극히 일부 주(바덴-뷔템베르크 등)에서 자치경찰을 인정하고 있음
프랑스	자치경찰	프랑스에서의 경찰제도는 국가경찰과 자치경찰을 완전히 분리하였으며, 전형적인 중앙집권적인 경찰제도를 유지하면서 부분적으로 자치경찰제를 가미함 시(市) 자치경찰은 주로 인구 2만명 이상의 기초정부에서 대부분 실시하고 있음	인구 2만 명 이하의 기초지방정부(Commune) 수준에서 국립경찰과 군인경찰로 이루어진 국가경찰의 권한을 침해하지 않는 범위 내에서 공공질서 유지 및 기초지방정부의 자치법규(조례) 이행 등 제한적으로 자치경찰업무를 대행하고 있음 자치경찰 조직은 기초지방정부에서 시장이 지방의회의 동의를 얻어 창설함

2) 자치경찰제의 근거법과 조직형태 및 운영체제

(1) 자치경찰제 관련 근거법

한국에서는 자치경찰제 도입과 관련하여 지난 20여년이 넘는 기간 동안에 수없이 많은 논의과정이 있었음에도 불구하고 국회에서는 관련된 법률안이 논의 끝에 국회의원 임기(회기)만료와 함께 폐지되는 일을 겪다가 지난 2020년 12월 마침내 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」(약칭: 경찰법)이 국회 본회의를 통과함에 따라 2021년 7월 1일부터 본격적으로 시·도 광역자치단체와 시·도자치경찰위원회를 구성 운영하면서 자치

13) 자세한 내용은 김주현 외. (2007) 자치경찰 표준운영모델 개발에 관한 연구 참조.

경찰제가 시행되었다. 이보다 15년이 앞선 제주특별자치도의 경우는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(약칭: 제주특별법)에 의하여 제주자치경찰제가 운영되고 있다.

(2) 자치경찰제 관련 조직형태, 운영체제 및 도입단위

시·도 자치경찰제의 사무수행 성격상 국가경찰과 자치경찰을 구분하는 이원체제, 운영체제는 국가와 자치경찰에서 국가경찰로 운영하는 단일체제를, 도입 단위는 시·도 광역단위로, 실시 선택은 보장(의무)제로 하였다. 제주자치경찰제의 경우는 국가의 제주지방경찰청과 별도로 조직 및 운영체제를 자치경찰로 일원화하고, 자치경찰로 운영하며, 광역자치단체인 제주도에 도입하며, 실시 선택은 보장(의무)제로 하였다.

각각의 국가별로 자치경찰제의 근거 법령, 조직 형태, 운영체제, 도입 단위, 실시 선택과 관련한 자세한 내용은 <표 3-2>를 참고하기 바란다.

표 3-2 국내·외 자치경찰제 근거법 및 조직형태 및 운영체제

국가	근거법	조직형태	운영체제	도입단위	실시선택
한국	전국 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 「경찰공무원법」, 「정부조직법」 제34조 ⑤, ⑥항 직제: 「정부조직법」 제2조 ④항 「지방분권법」 제12조 ③항	이원 (국가, 자치)	단일 (국가-자치)	광역 (시·도)	보장
	제주 「지방자치법」 제126조 「제주특별법」 제88조, 제87~119조	일원 (자치)	단일 (자치)	광역 (제주도)	보장
미국	「연방헌법」 수정 제10조	자치, 연방	다양 ¹⁴⁾	단위 불문-기초	보장
영국	국가경찰은 1964년 「경찰법」 제정으로 시작 「경찰개혁과 사회책임법」 1999년 「런던 자치정부법」 ¹⁵⁾ 1994년 「경찰치안법원법」 제4조	자치 ¹⁶⁾	단일(국가-자치) ¹⁷⁾	광역	보장
일본	1954년 개정된 「경찰법」	절충 (국가+자치 통합·혼용)	단일 (국가-자치)	광역 (도도부현)	보장

국가	근거법	조직형태	운영체제	도입단위	실시선택
독일	독일기본법 및 경찰조직법, 경찰직무법, 질서관청법	이원 (국가, 자치)	단일 (주정부)	주	보장
프랑스	「코뮌법」, 「지방자치법」 2212-1조 「자치경찰법」에 의거 자치경찰제도를 정비·운영	이원 (국가, 자치)	단일 (국가-자치)	기초 (코뮌)	- 보장 - 선택 ¹⁸⁾

2. 자치경찰제 조직

1) 구성 및 소속

한국의 자치경찰제 구성은 자치경찰사무와 국가경찰사무를 구분하면서 시·도자치경찰위원회 중심으로 자치경찰사무를 책임지도록 하였다. 제주특별자치경찰의 경우는 그 구성은 제주특별자치도 자치경찰이고 소속은 제주도지사이다.

미국은 주 경찰, 시 자치경찰을 구성하며 그 소속이 주정부, 지방정부에 속하면서 기관장이 임명권과 지휘권을 갖고 있다. 카운티 지방정부는 단일 또는 통합적으로 카운티 자치경찰 조직을 운영하지만 카운티의 경찰장은 주민이 직선하고 있다. 영국의 경우 지역별로 독립공법인 형태의 지방경찰청을 구성한다.

일본의 경우 도도부현 자치경찰을 구성하고 그 소속은 도도부현 지사이다. 도도부현 지사의 소관 하에 경찰관리기관으로서 공안위원회를 설치하고 있으나, 도도부현 지사는 경찰

14) 미국의 자치경찰은 읍·면, 시와 군, 주, 위원회 또는 보조기관 형태로, 극히 예외로 사기업에 위탁해 운영하기도 하는 등 다양성을 특징으로 한다(양영철, 2021).

15) 런던 자치정부법 6부인 제310조에서 1996년 당시 경찰법의 section 5 조항을 개정함에 있어서 런던대도시 경찰위원회(산하 런던대도시 경찰청)는 공법인 조직체의 지위를 갖는다(동법 제5B조의 2)(김건식, 2003).

16) 영국의 국가경찰은 한국의 경찰청과 같은 조직이 없으며, 내무부가 광역경찰청·과학수사연구소·경찰대학(Police Staff College)·경찰정보센터를 직접 관장, 운영하고, 국가보조금 책정, 경감 이상의 간부교육, 정책연구 및 과학수사 지원 등의 활동을 수행한다(행정자치부, 2008).

17) 영국은 1918년 이래 내무부가 제정한 「실천행동강령」이 모든 경찰기관에 대해 국가 차원에서 적용되는 기본원칙으로 작용했기 때문에 단일국가로서의 경찰조직체계를 유지한다(김건식, 2003).

18) 프랑스 코뮌법에 규정에 따라 국가경찰의 권한을 침해하지 않는 범위 내에서 공공질서 유지 및 기초정부의 조례 이행 등 제한적 경찰업무를 수행하고 있으며, 자치경찰 조직은 기초정부에서 시장이 지방회의의 동의를 얻어 창설한다(김주현 외, 2007).

의 운용에 관해 직접으로 지휘하거나 감독할 권한을 가지고 있지 않다. 다만, 공안위원회의 위원 임면에 관한 권한과 지방자치법에 규정된 경찰에 관한 조례안 예산의 지출명령권 등을 가지고 있다(김건식, 2003). 일본 도도부현 공안위원회는 도·도 및 지정도시(인구 50만 이상 도시: 오사카, 교토, 요코하마, 고베, 기타큐슈, 삿포로, 가와사키, 후쿠오카, 히로시마를 가리킴)를 포괄하는 부현은 5인, 지정부현 이외의 현과 방면공안위원회는 3인의 위원으로 조직한다. 임명은 해당 의회의 동의를 얻어 자치단체장이 임명하고 위원의 임기는 3년에 2회 연임할 수 있으며, 위원장은 위원들 간 호선으로 선출한다(양영철, 2021).

독일은 국가적 차원에서 경찰권이 16개 주(州)별로 독립적인 자치경찰제적 특징을 가지고 있지만, 주(州) 내부적 차원에서는 중앙집권적인 경찰체계를 가지는 특징이 있다. 개별 주의 내무부장관 하에 주 경찰청장을 두고, 그 이하로 지역경찰청 등 경찰관서 및 기관이 설치되어서 유기적으로 치안업무를 수행하는 것이 특징이다. 독일의 바덴뷔르템베르크 주를 예시로 들면 우선 주 경찰청장이 있고 이하 4개 지역경찰청(프라이부르크, 칼스루에, 슈투트가르트, 튀빙엔)이 있으며 주 범죄수사청, 기동경찰대, 주 경찰대학이 존재하는 식이다(김성훈, 2019).

2) 운영주체

자치경찰의 운영주체와 관련해서는 기관, 직무, 지위로 구분하여 살펴보았는데, 한국의 시·도자치경찰의 운영기관은 시·도자치경찰위원회가 운영하며, 시·도자치경찰위원회의 직무는 자치경찰 사무를 관장하는 것이며, 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행하는 지위를 가지고 있다. 제주특별자치도 자치경찰의 경우는 제주특별자치도 자치경찰단장이 지휘하고, 제주자치경찰위원회가 감독기관으로서 독립적 지위에서 자치경찰을 지휘·감독한다.

무엇보다 자치경찰 운영과 관련하여 영국의 3원 책임제에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 영국의 경우 2012년 이후부터 지역치안위원, 내무부장관, 지방경찰청장의 3원 책임제로 운영되고 있다. 우선 지역치안위원은 「경찰개혁 및 사회책임법」에서 가장 상징적인 조직으로 주민들이 직접 선출하는 4년 임기의 정무직 공무원이다. 영국은 지역 치안의 자율성

을 보장하기 위해 내무부장관의 권한을 축소하고 지역 치안에 대한 권한을 선거로 선출되는 지역치안위원회에 대폭 이양하였다. 런던광역시의 경우 런던시장이 임명한 부시장이 지역치안위원을 겸직하고, 런던의회가 지역치안평의회 역할을 수행하고 있다. 지역의 자치경찰에 대한 목표와 전략을 수립하고 예산과 재정을 총괄하며, 지방경찰청장의 임명과 해임의 권한까지 행사하고, 주민에 의한 민주적 통제를 받는다(양영철, 2021). 영국의 내무부장관은 보조금 감사 이외에 국가범죄에 대한 대응, 전국적 조율권을 행사하되 국립 범죄청을 통해서 하도록 규정해 내무부장관의 직접적 관여를 제한하고 있다. 지방경찰청장은 일선 법 집행 책임자로서 지역치안위원회에 의해 임명되고, 상당한 자율권을 갖고 지역경찰을 지휘·통제함에 있어서 지역치안계획 및 전략적 경찰 활동 요구사항을 모두 참조할 의무가 있다. 지방경찰청 차장을 제외한 전 직원에 대한 인사권을 가지며, 예산에 대한 집행권도 가지고 있다(양영철, 2021).

일본의 자치경찰 조직은 운영에 상당한 독립적 지위를 가지고 있다. 도도부현공안위원회는 지방자치단체의 장의 소관 하에 있으나 경찰 권한 행사와 관련해서는 지방자치단체장의 지휘와 감독을 받지 않는다. 도도부현 경찰도 도도부현 공안위원회의 관리 관계일 뿐 직접 지휘·감독을 받지 않는다. 공안위원회 산하 지방경찰본부와의 관계는 관리기관과 운영기관의 관계지만, 지방경찰본부 운영에 대한 대략의 방침만을 정해 그 방침대로 이뤄지도록 사전·사후 감독을 하는 관계일 뿐이다. 공안위원회는 자치경찰 본부조직을 산하기관으로 두고 있지만, 이를 직접 지휘 감독하는 것은 불가하며, 자치경찰 책임자인 경시총감 또는 경찰본부장을 통해서만 지휘·통제가 가능하다(양영철, 2021).

독일의 각 주(州)에는 경찰 기능을 수행하기 위해 한국의 광역자치단체에 해당하는 주정부 소속의 지방경찰청(Landespolizei, Polizeiprasidium)이, 한국의 시군구에 해당하는 행정구역에는 경찰서(Polizeidirektion)가, 한국의 읍면동과 규모면에서 유사한 규모의 행정구역인 게마인데(Gemeinde)에는 지구경찰서(Polizeirevier 혹은 Polizeinspektion) 소속의 파출소(Polizei-posten)가 설치 운영되고 있다. 지방경찰청과 기초 지자체 단위 경찰서에는 행정지원, 수사, 경비·교통·방법·순찰업무를 수행하는 부서들이 공통적으로 설치 운영되고 있다. 광역단위의 지방경찰청은 집행기관 역할은 하지 않고, 하급 경찰관서에 대한 인사, 예산, 지원, 감독, 통제업무를 한다. 기초 지자체 단위의 경찰은 일반적으로 총무,

회계, 인사의 관리 부문, 경찰국-경찰서-파출소의 조직체계를 가지고 순찰과 교통정리를 담당하는 보안 부문, 범죄정보 수집과 범인 검거를 담당하는 수사 부문으로 나뉜다. 무엇보다 특징적이라 할 수 있는 것은 경찰서와 파출소의 중간단계(경찰서보다 하위조직이면서 파출소보다는 상위조직인)에 경찰조직이 있는데 이를 지구경찰서라고 한다. 독일 대부분의 경찰관서에서는 이 지구경찰서 체계를 유지하고 있다. 파출소는 지구경찰서 소속이다. 경찰서마다 2-3개에서 10개 미만 정도로 설치되어 있는데, 광역파출소 보다는 규모가 큰 편이다. 독일의 지구경찰서는 24시간 순찰근무를 수행하는 조직이며, 파출소는 주간에만 근무를 하기 때문에 이 지구경찰서 소속 일반예방경찰관들만 야간에 관할구역을 순찰한다(임준태, 2004).

표 3-3 | 국내·외 자치경찰제 조직의 구성 및 운영주체

국가	구성	소속	운영주체			
			기관	직무	지위	
한국	전국	시·도자치경찰	시·도지사	시·도자치경찰위원회	자치경찰 사무관장 ¹⁹⁾	독립적 ²⁰⁾
	제주	제주특별자치도 자치경찰	제주도지사	제주특별자치도자치 경찰위원회	자치경찰 지휘·감독	독립적
미국	주경찰, 시자치경찰	주지사, 시장, 의회	주정부, 지방정부	-	독자적 (간접감독)	
영국	런던경찰, 지역자치경찰	독립기관	지역치안위원	지방경찰청 관리 ²¹⁾	독립적	
일본	광역(도·도·부· 현)자치경찰	도도부현 지사	도도부현공안위원회	도쿄도 경시청 및 도·부·현경찰본부 관리 ²²⁾	독립적	
독일	주경찰청 (국)	주내무부	주내무부장관	주경찰청 지휘·감독	독립적 ²³⁾	
프랑스	기초 자치경찰 (코뮌)	도지사 (국가대표), 시장(코뮌) '제도-설명 24) 참조'	시장	시장은 단독으로 행정경찰 명령권자	독립적	

19) 「경찰법」 제18조 제1항 참조.

20) 「경찰법」 제18조 제2항 참조.

3. 자치경찰제 인사

한국의 시·도경찰위원회는 자치경찰에 대한 지휘, 감독을 행하고, 시·도경찰청과 경찰서를 운영한다. 제주특별자치도의 경우에는 제주특별자치경찰위원회가 자치경찰에 대한 지휘, 감독을 행하고 자치경찰단을 운영한다. 한국의 시·도경찰청장은 경찰청장이 시·도 자치경찰위원회와 협의하여 추천한 사람 중에서 행정안전부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다. 자치경찰의 신분은 국가공무원이다. 제주특별자치도의 자치경찰단장은 제주도지사가 자치경무관 중 임명하며, 개방형 직위도 가능하다. 제주특별자치도의 자치경찰의 신분은 지방공무원이다.

미국의 경우 시장이 지휘, 감독을 행하며, 주경찰과 시경찰을 운영한다. 경찰의 임용, 교육훈련 등의 인사관리는 각 지자체 인사 관련 법령에 의하여 운영이 된다. 시 경찰국장의 임명 방법도 다양한데 민간인 중에서 임명하는 경우도 있고 경찰관 중에서 임명하는 경우도 있다(양영철, 2021).

영국은 2011년에 제정된 「경찰개혁 및 사회책임법」에 의해 지방경찰청 관리는 45개 지방경찰청 중에서 41개 지방경찰위원을 주민이 직선하며, 부시장이 지방경찰위원을 겸직하는 런던대도시, 스코틀랜드 지역정부 등 단독 운영체제도 있다. 또 경찰관할권에 따라서 통합형(6개 지역 및 CA지역 등)으로도 운영되고 있다.

영국 지방경찰청(Constabulary)의 지방경찰청장은 경찰의 지휘자로 내무장관의 승인을 얻어 임명하는데, 독자적 경찰지휘권과 차장을 제외한 소속 지방경찰청의 전 경찰관에 대한 인사권을 가진다(김건식, 2003). 한편 영국의 경찰서장은 지방경찰청장이 임명한다

- 21) 지방경찰청이 독립된 광역단위 자치경찰을 운영하고 있으며 지방경찰청 수는 잉글랜드 및 웨일즈 43개(런던광역경찰청, 런던시경찰청 포함), 스코틀랜드 8개, 북아일랜드 1개로 총 52개이다(양영철, 2021).
- 22) 일본의 자치경찰은 도쿄에 수도경찰인 경시청, 부·현에는 부현경찰본부, 홋카이도에는 도경찰본부와 방면본부가 있으며, 이들 산하에는 경찰서가 있다(양영철, 2021).
- 23) 독일 연방경찰(Bundespolizei)은 전국적인 사형, 긴급사태 등의 연방에 관한 경비, 공안 등의 제한된 범위 내에서의 독자적인 임무를 수행한다(제87조 제1항). 행정조직상 주경찰은 주 정부의 내무부 소속이고 연방경찰은 연방 정부의 내무부 소속으로 상호 독립적인 지위를 가지며 연방경찰이 주경찰의 상위기관은 아니다(한국형사정책연구원, 2004). 독일의 주경찰은 연방 수준에서 평가하면 분권화된 제도이나, 주정부 단위에서 평가하면 중앙집권화된 체제이다(박경래, 2005).
- 24) 프랑스는 기본적으로 경찰 책임자와 운용관리와 지원부서로 구성된 경찰본부와 지구대로 구성되며(행정자치부, 2008), 경찰본부 아래 시·읍·면에 경찰서가 설치돼 있고, 경찰서가 설치되지 않은 시·읍·면은 자치단체장이 국가기관 위임사무로서 경찰 임무를 수행하고 있다(양영철, 2021).

(행정자치부, 2008). 2012년 시행된 「경찰개혁과 사회책임법」에 의하여 영국 자치경찰은 주민들이 자치경찰책임자를 직접 선출한다. 런던광역경찰청장은 런던시장, 내무부 장관의 요청으로 국왕이 임명해 차별화한다. 지방경찰청장은 주민으로부터 직선에 의해 선출된 지역치안위원장이 내무부장관의 승인을 얻어 임명한다(양영철, 2021).

영국 경찰 계급체계는 2003년 정부시행령(Statutory Instrument 2003)인 경찰규정(Police Regulations 2003) 제527호 제4조에서 지방경찰청과 런던광역경찰청의 경찰관 계급체계를 경찰청장(Chief Constable), 경찰차장(Deputy Chief Constable), 경찰청장보(Assistant Chief Constable), 총경(Chief Superintendent), 경정(Superintendent), 경감(Chief Inspector), 경위(Inspector), 경사(Sergeant), 순경(Constable)과 같이 규정한다. 동 시행령에서 경찰관의 지위와 인사체계, 보수, 의무 등 복무에 관한 전반적인 내용을 제정하였다(행정자치부, 2007).

일본은 수도경찰의 경시총감은 국가공안위원회가 동경공안위원회 동의를 얻은 후 총리 승인을 얻어 임명하고, 나머지 지방경찰본부장은 국가공안위원회가 도부현공안위원회 동의를 얻어 임명한다(행정자치부, 2008). 일본 인사제도의 특징으로는 도쿄도 자치경찰의 장인 경시총감은 수도경찰의 중요성을 감안해 국가공안위원회가 도공안위원회의 동의와 내각총리대신의 승인을 얻어 임명한다. 도쿄도 이외의 도부현 경찰본부장은 국가공안위원회가 당해 도부현공안위원회 동의를 얻어 임명한다. 도도부현 경찰직원(경찰관(警視 이하, 한국의 경정), 사무직과 기술직은 일반직 지방공무원으로서 지방공무원법의 적용을 받는다. 그러나 도도부현 경찰 중 과장급인 경시정(우리나라 총경) 이상인 지방경찰관은 신분상 일반직 국가공무원으로서 봉급 등도 국고에서 지급되고 인사관리에 관한 사항도 국가공무원법의 적용을 받는다(양영철, 2021).

일본은 경찰관 신분을 국가와 지방의 2가지로 나누는 이중구조로 운영하고 있다. 공무원 조직 중 경찰과 자위대만이 조직의 통일성을 위해 계급조직화 되어 있다. 경찰관의 승급(승진)의 특수성이 있다. 즉 다른 공무원은 승진 시에 직제를 따르지만 경찰관은 계급제에 따른다는 점이 특징이다(양영철, 2021).

독일의 경우 독일 각 주의 경찰조직체계는 모두 주 내무부 소속 하에 편성되어 있다. 주(州) 내무부장관 산하에는 7개 국(局)이 존재하며 그 중 3국이 주 경찰청으로서 집행경찰

조직에 대한 지휘와 조정을 수행하는 최상급 부서다. 주 경찰국은 구속력이 있는 명령을 직접적으로 하부 집행경찰조직에 발휘할 수 있다. 경찰조직의 최상위 기관인 주 경찰청이 주 행정부로부터 독립성을 가지는 외청이 아니라 내무부장관 직속의 국으로 편성되어 있다는 것은 특별하다. 독일의 주 내무부는 경찰조직 이외에도 헌법 보호(정보기관의 임무수행), 소방, 재난안전, 선거, 외국인 관리 등 위험방지에 관련한 다양한 모든 사무를 총괄하고 있다. 독일 남부의 바덴-뷔르템베르크 주(州) 경찰의 최고책임자는 주 경찰청장이 되는데, 주 경찰청장은 연방과 유럽 차원에서 주 경찰사무에 대해 내무부장관을 대표한다. 주 경찰청의 부책임자는 경찰관리관인데, 경찰관리관은 주에서 가장 높은 계급의 경찰공무원이다(원소연, 2011).

프랑스는 자치경찰 조직을 설치 및 운영하고 있는 기초지방정부(코뮌)들 가운데, 시장 또는 부시장으로부터 총괄적 지휘권을 위임받은 시의원 등이 자치경찰을 지휘하는 곳은 약 56% 정도가 된다. 국가경찰과 긴밀한 협력협약을 체결한 자치정부는 45% 정도이며, 28%의 기초자치정부는 국가임명도지사과 기업대표 등과 지역사회발전협약을 맺고 지역사회의 안전문제를 사회정책적인 차원에서 해결하고자 노력하고 있다(김주현, 2007).

프랑스 자치경찰 계급은 자치경찰의 장(chef de police municipale)과 자치경찰부서장(brigadier-chef principal)은 자치경찰 가운데 간부급으로 시장을 대신해서 자치경찰 조직을 직접 지휘하고 그 책임을 진다. 경위(brigadier-chef), 경사(brigadier), 순경(gardien principal), 순경보(Gardiens) 등은 자치경찰 인력이 최소 2명 이상이 되어야 기초자치정부에서 그 기능을 수행할 수 있게 된다. 한편 자치경찰부서장의 직급에서 10년 이상 경력이 되면, 자격시험을 거쳐서 자치경찰장의 직급으로 승진이 가능하다. 이와 같이 각 직급 A, B, C별로 승진하기 위해서는 필요한 근무경력 이외에 반드시 자격시험에 합격을 해야 하는데, 특히 A직급으로 승진하기 위해서는 자치정부가 주관하는 면접위원회의 면접 과정을 거쳐야 최종 승진이 이뤄진다. 한편 농촌지역에는 전원감시경찰, 일명 농촌경찰이 있는데, 농촌경찰의 계급은 전원감시경위(Major des Gardes Champêtres Territoriaux), 전원감시경사(Brigardier des Gardes Champêtres Territoriaux), 전원감시순경(Garde Champêtre Principal), 전원감시순경보(Garde Champêtre Territorial titulaire), 전원감시경찰시보(Garde Champêtre Territorial stagiaire) 등으로 이루어진다(김주현, 2007).

기타 국가별로 자치경찰제의 지휘감독 및 운영기관과 관련한 자세한 내용은 <표 3-4>를 참고하기 바란다.

표 3-4 국내·외 자치경찰제 인사제도 및 신분

국가	인사제도		경찰의 장 임명, 계급 및 경찰신분			
	지휘, 감독	운영	경찰의장 임명권자	경찰의장 계급	경찰신분	
한국	전국	시·도자치경찰위원회	시·도경찰청, 경찰서	<독임제> 대통령	경찰청장(치안정감, 치안감, 경무관) ²⁵⁾	국가공무원 26)
	제주	제주특별자치도 자치경찰위원회	자치경찰단	<독임제> 도지사	자치경무관(개방형직 위 가능)	지방공무원
미국	시장, 경찰위원회	주경찰: 주경찰청, 고속도로소찰대, 주경찰국 시경찰: 경찰국	로스앤젤레스 경찰국(경찰위원회) <독임제형> 주지사, 시장, 시의회, 주민(선거)	-	지방공무원	
영국	내무부장관·지역 치안위원장·지역 치안평의회·지방 경찰청장의 4원 책임제	런던경찰(런던 광역경찰청, 런던시경찰청) 지방경찰청, 경찰서	<독임제> 국왕(런던), 지역치안 위원(지방)	런던광역시경찰청: 청장 런던시경찰청: 청장보	지방공무원	
일본	도도부현공안위원회	경찰본부	<독임제> 국가공인위원회(수도경찰 및 광역경찰의 장)	수도경찰(도쿄도): (경시청) 경시총감 도도부현(경찰본부): 경시정(총경)	국가공무원, 지방공무원	
독일	주 내무부장관	주경찰청(국)	<독임제> 주내무장관	경찰청장(주 행정부의 고위 행정공무원)	주공무원	
프랑스	시장	기초 자치경찰	<독임제> 시장	-기초: 경찰서장	지방공무원	

25) 한국 경찰공무원의 인사관리는 경찰공무원법 또는 지방공무원법을 적용해 전국적으로 획일적으로 운영하고 있으며, 공무원 분류에서는 계급제를 채택하고 있다(「경찰공무원법」 제3조, 「경찰법」 제30조 제1항 내지 4항).

26) 한국 경찰공무원은 수행사무(국가경찰·자치경찰·수사사무)를 불문하고 모두 국가공무원이며, 일원화된 계급체계를 유지한다. 단, 제주자치경찰은 제주특별법에 따라 지방직 공무원(자치경무관~자치순경)이다(경찰청, 2021).

4. 자치경찰제 예산

한국의 경찰법 제35조(예산)과 관련한 항목에서는 자치경찰사무의 수행에 필요한 예산은 시·도자치경찰위원회의 심의, 의결을 거쳐 시·도지사가 수립한다고 규정되어 있다. 또한 동 법 제34조(자치경찰사무에 대한 재정적 지원)에서는 '국가는 지방자치단체가 이관 받은 사무를 원활히 수행할 수 있도록 인력, 장비 등에 소요되는 비용에 대하여 재정적 지원을 하여야 한다'고 명시하고 있다. 한편 제주특별자치도의 자치경찰은 제주도가 자체 부담하고, 「제주특별법」 제103조(재정지원) '국가는 제주자치도가 자치경찰을 설치·운영하는 데 필요한 경비를 지원할 수 있다'에 의해 일부 국가의 지원을 받을 수 있다.

미국의 경우 자치경찰의 예산은 원칙적으로 해당 지방자치단체가 주로 부담하고 경우에 따라서 연방정부나 주정부로부터 지원을 받는다. 연방정부로부터는 주로 '법집행 지원 프로그램'을 통해서 이뤄지며, 종종 자치경찰국이 연방정부에 프로그램에 대한 제안서를 제출해 채택되면 예산을 지원받기도 한다. 주(州)정부는 지역에 따라서 보조금을 차등적으로 지원하기도 한다. 최근 미국 연방정부의 예산 지원은 점점 줄어들고 있는 것으로 알려져 있다. 자치단체는 지방세 또는 경찰세가 주 수입원이며, 세외수입으로서는 지역 주민의 기부금, 사용료와 수수료로 충당된다(양영철, 2021).

일본 자치경찰의 재정은 해당 도도부현이 부담하는 것을 원칙으로 한다. 경찰예산은 국가예산에 계상되는 경찰청 예산과 도도부현 예산에 계상되는 도도부현 경찰예산으로 구성된다. 경찰청 예산에는 ① 국가경찰인 경찰청, 관구경찰국 등 국가기관에 필요한 경비, ② 자치경찰인 도도부현 경찰이 사용하는 경찰용 차량 및 헬리콥터의 구입비, 경찰학교 등의 증·개축비, 특정의 중요 범죄 수사비 등 도·도·부·현 자치경찰이 필요로 하는 경비, ③ 도도부현 경찰에 대한 보조금이 포함되어 있다. 경찰청 예산 중에서 국가가 부담하는 예산에서 도도부현 경찰에 소요되는 경비는 국가가 100% 부담하는 국고지급 경비와 국가가 50%만 부담하는 보조금으로 구성된다. 실제로 도도부현 경찰 예산의 98%는 도도부현의 재원이며, 2% 정도가 국고보조금으로 충당된다. 한편 국고지급 경비는 대체로 전국적 총괄 조정이 요구되는 교육, 통신, 장비, 감식의 구입과 유지관리, 공안 업무인 특수범죄 수사 및 경비 업무 수행에 따른 경비에 충당된다. 국고에서 지급되는 경비는 보조금 등과 달리

도도부현의 재원에 계상되지 않으며, 도도부현 경찰본부에서 직접 계상하여 집행하므로 도도부현의 예산 조정과 집행과는 관계가 없다. 보조금은 경찰법에 의거한 것으로서 국가 사무 성격이 강한 사무로서 자치단체 등이 집행하는 경우에 부담한다(양영철, 2021).

독일 자치경찰의 재정은 자치경찰이 소속되어 운영되는 각 주별로 자체부담하며, 프랑스의 경우도 자치경찰이 소속된 자치단체가 자체 부담한다.

표 3-5 | 국내·외 자치경찰제 예산

국가	자치경찰 예산
한국	전국 국가 지원(일부 자치단체 지원) ²⁷⁾
	제주 자체부담(일부 국가 지원) ²⁸⁾
미국	자체부담(일부 국가, 주 지원)
영국	- 자치경찰 경비는 중앙정부가 85% 예산 부담. 15%는 지방세로 징수함. - 지방경찰예산은 내무부 지원 경찰보조금 50%, 중앙정부의 지방자치정부 보조금 중 25% 내외, 지방정부 주민세 25% 내외로 구성
일본	자체부담(일부 국가 지원)
독일	각 주별 자체부담
프랑스	자체부담

5. 자치경찰제 사무

1) 자치경찰제 사무의 운영체계

한국의 시·도 광역자치단체는 자치경찰에 대한 지휘감독권을 보유하고 있으며, 국가사무에 대해서는 경찰청장이, 자치경찰사무에 대해서는 시·도자치경찰위원회가, 수사사무에 대해서는 국가수사본부장이 지휘 감독한다. 제주특별자치도의 경우는 제주특별자치도

27) 한국 「경찰법」 제35조 제1항 내지 제3항 참조

28) 한국 「제주특별법」 제103조 참조

자치경찰위원회가 국가경찰기구인 제주도경찰청의 생활안전, 교통, 아동·청소년 등 자치경찰사무를 지휘·감독할 뿐만 아니라 자치경찰단을 동시에 관리·감독하는 형태이다. 제주도자치경찰위원회는 제주도의 자치경찰 사무에 대해 지휘·감독하며, 도는 자치경찰단이 행정시는 자치경찰대가 자치사무를 수행한다.

영국의 경우 지방경찰청장은 경찰을 지휘하고 내무부 장관은 국가적 범죄 대응과 관련 지역경찰에 대한 임무를 부여한다. 일반적 경찰사무는 원칙적으로 지방경찰청 경찰관들이 담당한다(양영철, 2021).

일본 도도부현지사와 산하 공안위원회의 관계는 조직상 상하 관계이지만, 권한 행사에 대해 지사의 지휘·감독을 받지 않는 관계인 '소할' 관계에 있다. 다만 도도부현 지사는 일본 경찰법 제38조 '조직 및 권한' 규정에 의하여 소속 공안위원회 위원의 임면권, 조례 등 의안의 제출권, 예산의 편성, 집행, 지출명령권을 가지고 있다(양영철, 2021). 독일은 일반적인 위험방지책무는 각 주정부에 따라 상이한 방식으로 권한 있는 행정청 및 행정관서에 분배되어 있다. 이 경우 통일체계에 근거하고 있는 주들과 경찰행정청과 질서행정청을 구분하는 주들 간에 근본적인 차이가 나타난다(박경래, 2005). 프랑스의 경우 국가군경찰 및 자치경찰이 운영되고 있는 지역은 프랑스 전체의 70%에 이르고, 국가일반경찰과 자치경찰이 운영되는 지역은 24%이며, 4%의 지역은 국가군경찰, 국가일반경찰, 자치경찰이 함께 운영되고 있다. 나머지 2%는 자치경찰이 단독으로 치안활동을 하고 있다. 자치경찰 기구를 갖고 있는 3천여 개의 기초지방정부 규모는 모두 주민 2만 명 이상의 기초자치정부로서, 사실상 프랑스 자치계층 특성상 전체 3만 4천7백여 개의 기초자치정부 중에서 주민 2만 명 이상 기초자치정부가 약 8% 정도에 해당하므로 실제로는 파리를 제외하고 인구 규모로 볼 때 주민 2만 명 이상의 기초지방정부는 모두 개별적으로 자치경찰 조직을 운영하는 것으로 봐야 한다(김주현, 2007).

표 3-6 국내·외 자치경찰제 사무의 운영체계

국가	사무운영체계			사무성격	
	지휘·감독권	지휘·감독	사무수행		
한국	전국	광역시·도	- 경찰청장(국가사무), - 시·도자치경찰위원회 (자치경찰사무) - 국가수사본부장(수사 사무) ²⁹⁾	시·도경찰청, 경찰서	기관위임
	제주	제주특별자치도	제주특별자치도자치경 찰위원회	자치경찰단(도), 자치경 찰대(행정시)	자치
미국		읍·면, 시와 군, 주	경찰위원회, 시장	- 주경찰 : 주경찰청, 고속도로 순찰대, 주 경찰국 - 시 : 경찰국	자치
영국		광역자치단체, 기초단체 (2만 이상 도시), 자치 (borough)	- 내무부장관·지역치 안위원장·지역치안 평의회·지방경찰청 장의 4원 책임제	- 런던경찰(런던광역경 찰청, 런던시경찰청) - 지방경찰청	자치
일본		광역(47개의 도도부현)	도도부현공안위원회	도쿄도 경시청, 도부현 경찰본부	- 단체위임 - 기관위임
독일		주정부(16개 주)	주내무부장관	- 주경찰 - 주경찰(이원적)	자치
프랑스		주민 2만 이상의 기초지 방정부	시장	자치경찰	기관위임

2) 자치사무와 수사사무

한국의 시·도자치경찰은 국가사무와 수사사무에 대해서 국가경찰의 지휘와 감독을 받는다. 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 경찰의 임무(「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제3조³⁰⁾)범위에서 관할지역의 생활안전·교통·

29) 한국 「경찰법」 제28조(시·도경찰청장) ③ 시·도경찰청장은 국가경찰사무에 대해서는 경찰청장의 지휘·감독을, 자치경찰사무에 대해서는 시·도자치경찰위원회의 지휘·감독을 받아 관할구역의 소관 사무를 관장하고 소속 공무원 및 소속 경찰기관의 장을 지휘·감독한다. 다만, 수사에 관한 사무에 대해서는 국가수사본부장의 지휘·감독을 받아 관할구역의 소관 사무를 관장하고 소속 공무원 및 소속 경찰기관의 장을 지휘·감독한다.

30) 제3조(경찰의 임무) 경찰의 임무는 다음 각 호와 같다.

경비·수사 등에 관한 다음 각 목의 사무를 자치사무로 규정하였다. 자치경찰은 지역 내 주민의 생활안전 활동에 관한 사무, 지역 내 교통활동에 관한 사무, 지역 내 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전관리 등의 자치사무에 대해서는 독립적으로 수행한다. 한편 교통사고 및 교통관련 범죄, 가정폭력, 아동학대 범죄, 학교폭력 등 소년범죄, 경범죄 및 기초질서 관련 범죄 수사사무는 국가경찰이 수행한다. 제주특별자치도자치경찰은 「제주특별법」 제 90조의 주민의 생활안전 활동에 관한 사무, 지역교통 활동에 관한 사무, 공공시설과 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무 등의 자치사무를 수행한다. 제주자치경찰이 현행범인을 발견하여 현장에서 체포한 경우에는 즉시 국가경찰공무원에게 인도하여야 한다³¹⁾.

기타 국가별로 자치경찰제의 국가사무와의 관계, 자치사무, 수사사무와 관련한 자세한 내용은 <표 3-7>을 참고하기 바란다.

표 3-7 국내·외 자치경찰제 국가사무와의 관계, 자치사무, 수사사무

국가	국가사무와의 관계	자치사무	수사사무
한국	전국	지역 내 주민의 생활안전 활동에 관한 사무 지역 내 교통활동에 관한 사무 지역 내 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전관리 ³²⁾	학교폭력 등 소년범죄 가정폭력, 아동학대 범죄 교통사고 및 교통 관련 범죄, 성범죄, 경범죄 및 기초질서 관련 범죄, 기출인 및 실종아동 등 관련 수색 및 범죄
	제주	주민의 생활안전활동에 관한 사무 지역교통활동에 관한 사무 공공시설과 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무 ³³⁾	「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무

1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호
2. 범죄의 예방·진압 및 수사
3. 범죄피해자 보호
4. 경비·요인경호 및 대간첩·대테러 작전 수행
5. 공공안녕에 대한 위협의 예방과 대응 관련 정보의 수집·작성 및 배포
6. 교통의 단속과 위해의 방지
7. 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력
8. 그 밖에 공공의 안녕과 질서유지

31) 한국 「제주특별법」 제98조 범죄의 발견 시 조치

국가	국가사무와의 관계	자치사무	수사사무
			「즉결심판에 관한 절차법」 등에 따라 「도로교통법」 또는 「경범죄 처벌법」 위반에 따른 통고처분 불이행자 등에 대한 즉결심판 청구 사무 ³⁴⁾
미국		주경찰: 임무와 권한은 주에 따라 상이함 - 주경찰청: 활동은 대체로 미약한 기초자치단체의 자치경찰 보완 역할. 고속도로 순찰대 미설치 지역 교통경찰 업무 담당. - 고속도로 순찰대: 일반적으로 차량의 운행을 규제하는 각종 교통 관계 업무와 법규 집행 담당.	주경찰: - 주경찰청: 특수범죄·중요범죄만 담당. - 고속도로 순찰대: 일부 주정부는 범죄 수사 권한 부여. - 주경찰국: 애리조나, 조지아, 뉴저지, 텍사스 등 9개 주 채택. 마약단속, 조직범죄 수사 등
영국	■ 런던광역경찰청: - 런던의 중요시설 및 요인 경호, 테러위협 등. - 왕실경호·대테러 등 국가적 사무와 외국과의 공조수사 등 국제적 사무는 내무장관과 광역경찰청장 간 직접논의로 결정.	지방경찰청: - 방범·교통·경비·수사 등 모든 경찰업무 독자 수행	지방경찰청: - 방범·교통·경비·수사 등 모든 경찰업무 독자 수행
일본	수도경찰(경시청)은 경찰청의 지휘 감독하에 있음	- 개인의 생명·신체 및 재산의 보호와 공공의 안전과 질서 유지 관련 사무, 교통 단속	- 범죄의 예방·진압, 범죄의 수사
독일	주경찰이 국내 치안 전적으로 담당 - 연방경찰은 국가경비와 특수업무만을 담당하며 지역 치안은 주를 국가로 하는 주경찰이 담당 - 각 주경찰 간의 조정과 통제는 연방정부 내무부가 담당	지역 치안은 주를 국가로 하는 주경찰이 담당	지역 치안은 주를 국가로 하는 주경찰이 담당
프랑스		- 주민의 공중위생, 사회질서와 안전, 시민 보호, 도로 교통, 관광 보호	- 시장과 부시장은 사법경찰관 지위 가짐. 사법경찰관 임무 수행 시 검사 및 검찰

국가	국가사무와의 관계	자치사무	수사사무
			통제 받음. ³⁵⁾ - 운전자의 음주상태 또는 음주측정 거부 시 관할 국가 경찰 또는 군경찰 소속 사법경찰관에게 즉시 보고 - 사법경찰리, 사법경찰리 보조의 임무: 범죄 발생상황 보고, 범죄수사 보조

6. 자치경찰제의 연계성

1) 국가경찰과의 관계 및 국가의 조정·통제 그리고 협력체계

한국의 자치경찰제의 경우 국가경찰로 통합적 운영을 하며, 제주자치경찰제의 경우 독립적 운영이 보장된다. 다만 시·도자치경찰위원회 위원 추천, 자치경찰사무에 대한 주요 법령 및 정책의 심의와 의결, 비상사태 등 전국적 치안유지를 위한 경찰청장의 지휘 및 명령이 가능하다.

영국은 중앙정부가 지방자치경찰에 대해 내무부가 정한 국가치안목표 달성도에 따라 차기년도 보조금을 산정해 지급한다. 내무장관이 지방경찰청 차장의 임면 승인과 해임요구권 등 고위직 경찰에 대한 임명권을 가진다. 내무부 장관이 전국 경찰의 인사, 승진, 교육, 복무규율, 복제, 보수 등을 결정하는 규칙, 규정의 제정권을 행사한다. 또한 내무장관이 지방경찰청장에게 언제든지 경찰 및 치안과 관련된 어떤 사안에 대해서든 보고하도록 요구할 수 있는 등 간접적으로 지방자치경찰을 조정 및 통제할 수 있다(양영철, 2021).

일본의 경우 일본 국가경찰인 경찰청의 자치경찰인 도도부현 경찰본부에 대한 지휘

32) 한국 「경찰법」 제4조(자치경찰사무) 제1항 제2조 참조.

33) 한국 「제주특별법」 제90조 제1항 내지 3항 참조.

34) 한국 「제주특별법」 제90조 제4항 및 제5항, 제98조 참조.

35) 특히 범죄수사에 있어서 검사와 수사판사(juge d'instruction)의 지시에 따라 피의자에 대한 물질적, 가정적, 사회적 상황 등에 대한 조사에 협조해야 하며, 시장은 형사재판에서의 배심원(jurés des cours d'assises) 모집에 관한 권한이 있고, 또 강제집행과 같은 사법적 판결의 집행에 필요한 지원을 해야 할 의무가 있다(김주현 외, 2007).

감독은 매우 구체적이고 직접적이다. 일본 경찰법 제16조 제2항에는 국가경찰 총책임자인 경찰청장관에게 도도부현 경찰에 대한 지휘감독권을 부여하고 있다. 자치경찰인 경시청 및 도도부현 경찰본부는 자치경찰 업무 일체를 직접 당해 경찰본부 명의로 수행하는 권한을 보유하고 있기 때문에 결국 경찰청장관이 자치경찰의 사무를 지휘 감독하고 있는 것과 마찬가지이다. 실제로 도도부현 경찰본부는 국가경찰 조직의 지방조직인 관구 경찰국을 통해 경찰청의 지휘 감독을 받고 있다. 특히 도쿄의 경시청과 홋카이도의 경찰본부는 관구를 거치지 않고 경찰청이 직접 지휘 감독을 하고 있는 실정이다(양영철, 2021).

독일의 경우, 경찰은 주경찰과 연방경찰로 구분된다. 주경찰(Landespolizei)은 국내의 치안을 전적으로 담당하는데, 「독일기본법」³⁶⁾에 의해 경찰조직과 경찰법 등은 각 주(州)의 고유한 권한으로 되어 있다(「독일기본법」 제30조 및 제70조). 연방경찰(Bundespolizei)은 전국적인 사안, 긴급사태 등의 연방차원에 관한 경비, 공안 등의 제한된 범위 내에서의 독자적인 임무를 수행한다(「독일기본법」 제87조 제1항). 행정조직상 주경찰은 주 정부의 내무부 소속이고, 연방경찰은 연방 정부의 내무부 소속으로 상호 독립적인 지위를 가지며, 연방경찰이 주경찰의 상위기관은 아니다(한국형사정책연구원, 2004).

프랑스는 5명 이상으로 구성되는 자치경찰의 운영을 위해서는 자치단체의 장과 국가도지사가 검사와 협의한 후 조정협약을 체결하여, 자치경찰의 개입장소, 원인 및 방식을 특정한다. 5명 미만으로 구성되는 자치경찰의 운영은 시장의 요구로 협약을 체결한다. 내무부 장관 소속 하에 자치경찰 조직과 기능에 대한 자문을 위해 자치경찰 자문위원회를 설치한다. 자치경찰 자문위원회에는 자치경찰을 운영하는 자치단체장들의 대표가 1/3, 국가대표가 1/3, 자치경찰대표가 1/3이 참여하며, 총 24명으로 구성된다. 내무부 장관은 도지사, 지검장 및 자치단체장의 요청에 의해 국가경찰 감사실에서 수행하는 감사를 실시한다. 사법 경찰권에 대한 통제로서 자치경찰이 범죄 사안을 인지한 경우 즉시 국가경찰에 보고토록 하고 있다. 다중밀집, 자연재해 등 예외적 사태 또는 둘 이상의 자치단체와 관련된 경우 국가도지사의 통제 하에 임무를 수행한다(양영철, 2021).

프랑스에서는 자치경찰과 국가경찰 간 협력활동으로 중앙정부 차원에서 경찰권 법령을

36) 1990년 10월 3일에 발효된 본 기본법(Bonner Grundgesetz)은 연방 국가를 국가 구성의 기본으로 하고 있기 때문에 경찰 관련 사항에 대해서도 특별한 규정이 없는 한, 주(州)의 고유한 권한으로 규정하고 있다.

제정할 수 있는 수상, 장관, 임명도지사, 민선도지사, 시장 등은 경찰권한의 수행을 규정함에 있어서 상호간 협조하거나 공동 경찰령 등을 제정하여 공동경찰권을 사용한다. 또한 국가경찰과 자치경찰이 2000년대 초반부터 동일한 건물을 사용하게 함으로써 공조체제를 물리적 공간차원에서부터 시행하도록 추진해 오고 있다. 국가경찰과 같은 건물을 사용하는 자치경찰은 3개 지방정부로서 파리 일드프랑스 지역 내 생그라티앵(Saint-Gratien)시, 아쥬드(Agde), 우와피(Woippy) 등이 있다(김주현, 2007).

표 3-8 국내·외 자치경찰제 국가경찰과의 관계 및 국가의 조정·통제

국가	국가경찰과의 관계	국가의 조정 혹은 통제 / 협력
한국	전국	통합적 운영 ³⁷⁾ 시·도자치경찰위원회 위원 추천, 자치경찰사무에 대한 주요 법령·정책 심의·의결 ³⁸⁾ , 비상사태 등 전국적 치안유지를 위한 경찰청장의 지휘·명령
	제주	독립적 운영 자치경찰의 지원·협조 및 협약체결의 조정 등에 관한 주요 정책사항 심의·의결, 비상사태 등 전국적 치안유지를 위한 경찰청장의 지휘·명령
미국	독립적 운영	독자적 운영 보장(간접 감독)
영국	독자적 운영	간접적으로 지방경찰 조정 및 통제
일본	통합 운영	국가공안위원회에 경시총감·도·도·부·현경찰본부장·지방경무관 임면권 부여
독일	독립적 운영 ³⁹⁾	독자적 운영(경찰권이 연방정부가 아닌 주정부에 있음) ⁴⁰⁾
프랑스	독립적 운영	5명 이상의 자치경찰 운영을 위해서는 자치단체장과 국가도지사가 검사와 협의 후 협약 체결, 내무장관 소속 하에 자치경찰 조직과 기능에 대한 자문 위해 '자치경찰자문위원회' 설치(사법경찰권 통제) 자치경찰의 장은 관할지역 국가경찰 책임자에게 자치경찰 인력배치 상황 등 보고, 공동경찰권 사용

37) 한국 「경찰법」 제28조 제3항, 제18조 제1항 및 2항 참조.

38) 한국 「경찰법」 제10조 제1항 제5항, 제6항 참조.

39) 독일기본법은 '경찰의 시설 및 조직은 기본적으로 주의 관할 사항'이라 하여 일반경찰행정권은 각 주정부에 속하는 것을 원칙으로 하였다. 주 경찰의 기본임무는 사회의 안전과 질서유지에 있고, 각 주의 자체 법률에 따라 독자적으로 운영하고 있다. 경찰권이 연방정부가 아닌 주정부에 있다는 점은 미국과 유사하지만 지방자치단체의 자치경찰권이 극히 소수의 주의 대도시에만 제한적으로 허용된다는 점에서 차이가 있다(한국형사정책연구원, 2004).

40) 주 내무부는 주의 최고 경찰관청이며 각 경찰관서는 주 내무부의 산하기관으로 직무집행에 관하여 내무부의 지휘·감독에 복종한다. 주 내무부는 경찰법의 시행을 위한 각종 법규명령, 행정규칙 제정 권한을 가진다. 주정부의 내무부장관이 주 경찰을 관리하는데 인구 10만 명 이상의 대도시에 시경찰국이 설치된다. 주경찰청 산하에는 범죄수사국(LKA), 주기동경찰, 주경찰학교, 주경찰대학 등이 있다(박경래, 2005).

2) 경찰기구와 지방행정 및 주민참여 관계

한국의 자치경찰제의 경찰기구는 자치경찰청, 경찰서, 지구대, 파출소로 구성되며 시·도 지방행정의 소속기관이다. 제주특별자치도자치경찰의 경찰기구는 자치경찰단, 자치경찰대로 구성되며, 제주자치도의 직속기관이다. 자치경찰제에 대한 주민참여 및 영향력 행사와 관련한 부분은 존재하지 않는다.

미국의 경우에는 경찰기구로서 주경찰은 주경찰국, 고속도로순찰대, 주경찰국 등 주마다 조직이 상이하며, 책임자는 일반적으로 지사가 임명한다(행정자치부, 2008). 주경찰은 미시간주, 뉴욕주, 버지니아주 등 21개 주에 설치되어 있다(양영철, 2021). 일반적으로 미국에서 자치경찰이라고 하면 기초자치단체의 자치경찰을 말한다(양영철, 2021).

영국의 경우에는 런던경찰, 지방경찰청, 경찰서의 경찰기구가 있는데, 런던경찰은 런던광역경찰청(Metropolitan Police Service)과 런던시경찰청(City of London Police)으로 구분된다(김건식, 2003). 런던광역경찰청은 단일 경찰청으로는 그 규모가 가장 크며, 5개의 지역(areas)으로 나누어 하나의 지역이 다른 지방경찰청의 관할구역과 거의 같은 규모라 할 수 있다. 1999년 「런던정부법」 제323조에서 런던광역경찰청의 활동범위를 규정하면서 런던시 및 템플구역은 제외하고(excluding City of London, Inner Temple and the Middle Temple) 있다. 런던광역경찰청은 관할 구역으로 런던시의 자치구를 중심으로 한 32개 구경찰서(Borough Operational Command Units, BOCUs)를 조직 및 운영하고 별도의 히드로(Heathrow) 공항경찰대를 포함하여 전체 33개 경찰서 체계를 가진 광역 경찰 관할구역(Metropolitan Police District, MPD)을 갖고 있다. 한편 런던중심구는 자체적으로 금융가의 치안을 담당하는 런던시경찰청(City of London Police)이 있으며 선출직의 구의회(common council)가 경찰위원회 역할을 한다(City of London, 2019). 북아일랜드의 경찰력에 대한 책임은 중앙정부가 임명하는 경찰청(police authority)이 책임진다(김건식, 2003). 2012년부터 시행된 「경찰개혁과 사회책임법(Police Reform and Social Responsibility) 2011」 이후, 영국 자치경찰은 주민들이 자치경찰책임자를 직접 선출한다(양영철, 2021).

독일은 주경찰청, 도지방경찰청, 경찰서, 지구경찰서 또는 파출소를 경찰기구로 두고 있다. 통합형 모델을 채택하는 만큼 경찰청장은 경찰공무원이 아닌 주(州) 행정부의 고위

행정공무원이 된다. 탈 경찰화에 따라 주경찰청의 수장의 역할은 경찰공무원이 아닌 민간인이 수행하고 있다(원소연, 2011).

기타 국가별로 자치경찰제의 경찰기구, 지방행정 및 주민참여 관계와 관련한 자세한 내용은 <표 3-9>를 참고하기 바란다.

표 3-9 국내·외 자치경찰제 경찰기구와 지방행정 및 주민참여 관계

국가	경찰기구	지방행정과의 관계	주민참여 관계
한국	전국 자치경찰청, 경찰서, 지구대·파출소	소속기관	
	제주 자치경찰단, 자치경찰대	직속기관 (지방자치법 제126조)	
미국	주경찰 : 주경찰청, 고속도로순찰대, 주경찰국 시 : 자치경찰	직속기관, 보조기관	자치경찰청 일부 주민이 직접 선출(뉴욕시 경찰국)
영국	런던경찰(런던광역경찰청, 런던시경찰청) 지방경찰청, 경찰서	독자기관이나 강한 통제 받음	주민이 자치경찰책임자를 직접 선출
일본	도쿄도 경시청, 도부현경찰본부, 경찰서	소속기관	
독일	주 경찰청, 도 지방경찰청, 경찰서, 지구경찰서 혹은 파출소	직속기관	주경찰청의 수장은 경찰공무원이 아닌 민간인이 수행(바덴-뷔르템베르크주)
프랑스	자치경찰	보조기관	

제3절 요약 및 시사점

1. 자치경찰제 국내외 사례 요약 정리

국내와 해외 주요국들의 자치경찰제에 대하여 2절에서 설명된 내용을 법제도, 조직, 인사, 예산, 사무 및 연계성 측면에서 다음 <표 3-10>과 같이 근거법, 조직체계 및 운영주체, 인사, 예산, 사무 및 국가경찰, 지방행정, 주민참여 관계 등으로 요약 정리하였다.

표 3-10 | 국내·외 자치경찰제 비교 요약 정리

국가	근거법	조직체계		운영주체		
		조직 형태	운영 체제	기관	직무	지위
한국	전국 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 「경찰공무원법」 「정부조직법」 제34조 ⑤, ⑥항 직제: 「정부조직법」 제2조 ④항 「지방분권법」 제12조 ③항	이원 (국가, 자치)	단일 (국가-자치)	시·도자치경찰위원회	자치경찰 사무 관장	독립적
	제주 「지방자치법」 제126조 「제주특별법」 제88조, 제87~119조	일원 (자치)	단일 (자치)	제주특별자치도자치경찰위원회	자치경찰 지휘·감독	독립적
미국	「연방헌법」 수정 제10조	자치, 연방	다양	경찰위원회	-	독자적 (간접 감독)
영국	국가경찰은 1964년 「경찰법」 제정으로 시작 「경찰개혁과 사회책임법」 1999년 「런던 자치정부법」 1994년 「경찰치안법원법」 제4조	자치	단일 (국가-자치)	지역치안위원장, 지역치안평의회, 내무부장관, 지방경찰청장의 4원 책임제	지방경찰청 관리	4원 책임

국가	근거법	조직체계		운영주체			
		조직 형태	운영 체제	기관	직무	지위	
일본	1954년 개정된 「경찰법」	절충 (국가 + 자치 통합·혼용)	단일 (국가 - 자치)	도도부현공 안위원회	도쿄도 경시청 및 도·부·현경찰본부 관리	독립적	
독일	독일기본법 및 경찰조직법, 경찰직무법, 질서관청법	이원 (국가, 자치)	단일 (주정부)	주내무부 장관	주경찰청 지휘·감독	독립적	
프랑스	「코뮌법」, 「지방자치법」 2212-1조 「자치경찰법」에 의거 자치경찰제도를 정비·운영	이원 (국가, 자치)	단일 (국가 - 자치)	시장	시장은 단독으로 행정경찰 명령권자	독립적	
국가	인사		예산	사무	연계성		
	지휘감독	경찰신분			국가경찰 관계	지방행정 관계	주민참여 관계
한국	전국	시·도자치 경찰 위원회	국가 지원(일부 자치단체 지원)	기관위임	통합적 운영	소속기관	
	제주	제주특별 자치도자치경찰위원회	자체부담(일부 국가 지원)	자치	독립적 운영	직속기관 (지방자치법 제126조)	
미국	시장, 경찰 위원회	지방 공무원	자체부담(일부 국가, 주 지원)	자치	독립적 운영	직속기관, 보조기관	자치경찰수장 일부 주민이 직접 선출(뉴욕시 경찰국)
영국	내무부장관·지역치안위원회·지역치안협의회·지방경찰청장의 4원 책임제	지방 공무원	자치경찰의 경비는 중앙정부 85% 부담	자치	독자적 운영	독자기관이 나 강한 통제 받음	주민이 자치경찰책 임자를 직접 선출

국가	인사		예산	사무	연계성		
	지휘감독	경찰신분			국가경찰 관계	지방행정 관계	주민참여 관계
일본	도도부현 공안 위원회	국가 공무원, 지방 공무원	자체부담(일 부 국가 지원)	단체위임 기관위임	통합 운영	소속기관	
독일	주 내무부 장관	주공무원	각 주별 자체부담	자치	독립적 운영	직속기관	주경찰청 수장은 민간인이 수행(바덴- 뷔르템베르 크주)
프랑스	시장	지방 공무원	자체 부담	기관위임	독립적 운영	보조기관	

2. 국내외 사례 시사점

국내와 해외 주요국들의 자치경찰 제도를 살펴본 결과 국가별로 각 국가제도의 전통과 특성을 반영한 경찰 제도를 운영하고 있다.

미국의 자치경찰 제도는 연방제 국가제도를 운영하는 만큼 엄격한 지방분권적 자치경찰 제도를 운영하고 있으며, 지방행정제도와 밀접한 연계를 갖고 있을 뿐만 아니라 자치경찰의 사무, 관리 및 운영 등 모든 권한을 지방자치단체가 행사하고 있다. 또한 주 경찰과 기초자치단체의 경찰이 독립적인 권한을 행사하는 등의 특성을 갖고 있다. 따라서 미국의 자치경찰 제도는 다원적인 분산 체제와 지역사회 중심의 방법 체제를 갖고 있다고 할 수 있다.

영국은 일찍이 1960년대 지방경찰 체제를 제도화하고 운영하여 유럽에서도 가장 먼저 독립적인 지방경찰청체제 운영을 시작한 국가 중 하나이다. 영국의 지방경찰장은 관할 지역의 모든 경찰업무에 대한 권한과 인사권을 갖고 있지만 이에 대한 견제 수단으로 과거에는 지방경찰위원회를 통해서, 현재는 주민직선의 지방경찰위원이, 스코틀랜드, 런던광역시 및 맨체스터 대도시 연합정부(GMCA) 등은 임명직 부단체장이, 런던자치구는 시의회 등이 이를 견제하는 균형된 구조를 갖고 있다. 영국의 지방경찰은 중앙정부의 치안 행정의

정책목표를 기본으로 그 안에서 사무를 수행하고 있는데, 이것은 경찰제도뿐만 아니라 지방자치행정이 국가의 단일성을 해치지 않는 수준에서 운영되고 있는 것이다.

독일도 연방제 국가 제도를 운영하여 주 경찰과 연방경찰이 분권화된 경찰제도를 운영하고 있다. 경찰 사무의 대부분은 각 주 정부가 관할하고 있고 극히 제한된 범위에서만 연방경찰이 개입하는 형태이다. 행정 조직상으로 연방경찰은 연방 내무부, 주 경찰은 주 내무부의 산하로 되어 있지만 기본적으로는 연방경찰과 주 경찰, 지방경찰의 3단계 조직을 갖고 있다. 다만 지방경찰의 경우는 주 경찰법에 따라 사무와 조직 운영을 하고 있기 때문에 경찰에 대한 감독과 관리는 주정부의 관할사무로 시행된다.

프랑스의 자치경찰제도는 2006년 제주자치경찰제의 모델이 되었다고 널리 알려져 있고, 이미 70년대부터 자치경찰을 제도화하여 운영되었다. 국가경찰과 자치경찰은 상호보완적 관계로 각자의 권한을 침해하지 않는 권한과 사무를 수행하고 있고 자치경찰은 기초자치단체에 지휘와 예산 권한이 주어져 있다. 프랑스의 자치경찰은 '자치'라는 단어 그대로의 의미를 가장 가깝게 운영하고 있다고 볼 수 있다.

일본의 자치경찰제도는 지방경찰인 도도부현경찰본부를 운영하고 있다. 도도부현경찰본부는 광역권 관구경찰국과 중앙경찰청의 산하에 있는 형태로 도도부현 지방경찰청 및 지방공안위원회 중심이지만 중앙집권적인 특성을 나타내고 있다. 그러나 일본의 경찰제도가 지역주의, 즉 지방경찰제도를 기본으로 운영되고 있기 때문에 지역의 경찰들이 지역의 특성을 가장 잘 파악할 수 있는 구조를 갖고 있다. 따라서 일본의 경찰제도는 현재 우리나라의 경찰제도와 유사하지만 사무, 인사, 예산 등의 분야에서 좀 더 지역 중심으로 분권화된 경찰제도를 운영하고 있다고 보아야 할 것이다.



제4장

자치경찰제 실태 분석

제1절 현황 분석

제2절 시범운영 성과 및 쟁점 분석

제3절 시사점



성공적인 자치경찰제 시행을 위한
전략과 과제

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제4장

자치경찰제 실태 분석

제1절 현황 분석

1. 광역단위 자치경찰제 도입

광역단위 자치경찰제 도입을 위한 경찰법 전부개정안이 2020년 12월 9일 국회 본회의를 통과하여 자치경찰제가 2021년 7월 1일부터 전면 시행하게 되었다. 전면 시행에 앞서 시·도경찰청장과 시·도자치경찰위원회가 협의하여 준비를 완료한 시·도부터 순차적으로 자치경찰제를 시범 운영하였다.

자치경찰제의 도입 근거는 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」(법률 제17689호, 2020.12.22. 전부개정, 2021.1.1. 시행)이다. 구체적으로 살펴보면 제4장 시·도자치경찰위원회(제18조~제27조)에서는 합의제 행정기관인 시·도자치경찰위원회의 설치·구성, 시·도자치경찰위원회 위원의 임명 및 결격사유, 위원추천위원회, 위원장의 직무, 위원의 임기 및 신분보장, 위원회의 소관 사무, 위원회의 심의·의결사항, 운영, 사무기구 등에 대한 내용을 포함하고 있다. 또한 「자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영에 관한 규정」(대통령령 제31349호 2020.12.31. 제정) 및 「시·도자치경찰위원회에 두는 경찰공무원 정원에 관한 규정」(대통령령, 제31347호 2020.12.31. 제정)을 제정하여 자치경찰제 시행에 대한 근거를 마련하였다.

자치입법권인 조례의 제정이 가능한 것은 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」, 「자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영에 관한 규정」에 근거한다.

「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제20조(시·도자치경찰위원회 위원의 임명 및 결격 사유) 제8항, 제26조(시·도자치경찰위원회의 운영 등) 제4항, 제27조(사무기구) 제4항의 규정에 따르면, 광역자치단체는 시·도자치경찰위원회 위원의 임명 방법, 시·도자치경찰위원회의 운영, 사무기구의 조직·정원·운영 등에 관하여 필요한 사항에 대하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정할 수 있다.

표 4-1 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률
(법률 제17689호, 2020. 12. 22., 전부개정)

조	항	내용	함의
제20조(시·도자치경찰위원회 위원의 임명 및 결격 사유)	제8항	그 밖에 위원의 임명방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 시·도 조례로 정한다	광역자치단체는 시·도자치경찰위원회의 <ul style="list-style-type: none"> ■ 위원 임명방법 ■ 운영 ■ 사무기구의 조직·정원·운영 등에 관하여 필요한 사항
제26조(시·도자치경찰위원회의 운영 등)	제4항	그 밖에 시·도자치경찰위원회 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 시·도 조례로 정한다	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사무기구의 조직·정원·운영 등에 관하여 필요한 사항
제27조(사무기구)	제4항	사무기구의 조직·정원·운영 등에 관하여 필요한 사항은 경찰청장의 의견을 들어 대통령령으로 정하는 기준에 따라 시·도 조례로 정한다	에 대해 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정할 수 있다

「자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영에 관한 규정」 제4조(시·도자치경찰위원회 위원의 임명 및 절차) 제4항, 제15조(실무협의회) 제2항의 규정에 따르면, 광역자치단체는 위원의 임명 절차, 실무협의회 운영, 위원의 수당 등의 지급기준, 운영 등에 관한 필요한 사항은 조례로 정할 수 있다.

표 4-2 자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영 등에 관한 규정
(대통령령 제31349호, 2020. 12. 31., 제정)

조	항	내용	함의
제4조(시·도자치경찰위원회 위원의 임명 및 절차)	제4항	시·도자치경찰위원회 위원장과 상임위원의 신분과 직급은 지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정에 따르며, 위원의 임명절차 등에 관한 구체적인 사항은 시·도 조례로 정한다	광역자치단체는 시·도자치경찰위원회의 <ul style="list-style-type: none"> ■ 위원의 임명절차 ■ 실무협의회 운영 ■ 위원의 수당 등의 지급기준
제15조(실무협의회)	제2항	제1항에서 규정한 사항 외에 실무협의회 운영 등에 필요한 사항은 시·도 조례로 정한다	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운영 등에 관한 필요한 사항을 조례로 정할 수 있다
제16조(위원의 수당 등)	제2항	제1항에 따른 수당 등의 지급기준은 시·도의 조례로 정한다	
제17조(운영규정)	제4항	이 영에서 정한 사항 외에 시·도자치경찰위원회의 운영 등에 필요한 사항은 시·도의 조례로 정한다	

표 4-3 광역자치단체 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영에 관한 조례안 근거

내용\근거	법률(“국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률”)	대통령령(“자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영 등에 관한 규정”)
위원의 임명방법	○	
위원의 임명절차		○
시·도자치경찰위원회 운영	○	○
사무기구의 조직·정원·운영	○	
실무협의회		○
위원회 수당		○

출처: 이승철(2021) 표를 재구성 및 보완

2. 광역자치단체 조례제정 현황

17개 시·도의 자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회 조직·운영 관련 조례 현황을 살펴 보면 다음과 같다. 각 시·도의 조례는 경찰청 표준조례안과 공통되는 부분과 시·도 간 차이가 나는 부분으로 정리할 수 있다.

표 4-4 광역자치단체 자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회 조직 및 운영에 관한 조례 현황

내용\시·도	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기도	강원도	충청북도	충청남도	전라북도	전라남도	경상북도	경상남도	제주
제1조 목적	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
자치경찰사무범위	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
제2조 (경찰청장의 의견청취 의무)	△	○	○	△	○	○	○	○	○	△	△	○	○	○	○	○	○
제3조 중복감사 방지	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
제4조 위원 임명방법	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
제5조 위원장 및 상임위원 임명방법	○	○	○	○	○	○	○	통	○	○	○	○	○	○	○	○	통
제6조 의안의 발의 및 상정	○	○	○	○	○	○	○	○	통	○	○	○	-	○	○	○	○
제7조 위원 수당	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
- 위원회의 회의운영	○	○	-	-	-	-	-	-	통	-	-	-	-	-	-	-	-
- 위원회의 제척·기피·회피	○	○	-	○	○	-	-	-	-	-	○	-	-	○	○	-	-

내용\시·도		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기도	강원도	충청북도	충청남도	전라북도	전라남도	경상북도	경상남도	제주
제8조	위원의 여비	통	-	○	-	○	○	○	통	-	-	○	○	통	-	○	-	통
제9조	지급절차	-	-	○	-	○	○	○	-	-	-	○	○	-	-	○	-	-
제10조	실무협의회의 구성	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
-	실무협의회의 회의	○	통	-	○	-	○	-	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-
제11조	실무협의회 간사	○	통	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	-
제12조	실무협의회 운영세칙	○	-	○	○	○	-	○	○	-		○	○	○	○	○	○	-
-	사무국	행	행	행	행	행	행	행	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
제13조	예산	○	-	○	○	○	-	○	-	○	-	○	○	-	○	○	-	-
제14조	자치경찰사무 담당 공무원에 대한 지원	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
제15조	위원장의 의회 출석 답변	○	-	○	-	○	○	○	-	○	○	○	○	○	○	-	-	○

*주1 : 개별 조항은 표준 조례안의 문구와 일부 상이할 수 있음

**주2 : 조례별 세부 규정 존재(△), 타 조항과 통합하여 규정하는 경우(통), 관련 조례(행정기구 설치 조례)로 규정한 경우(행)

출처 : 표준 기본 조례안(2021), 이승철(2021) 표를 연구자 재구성 및 보완

1) 공통

각 광역자치단체 조례가 공통적으로 규정하고 있는 사항은 제1조(목적), 제2조(생활안전·교통·경비 관련 자치경찰사무의 범위 등), 제3조(중복감사의 방지), 제4조(위원회 위원의 임명방법), 제5조(위원장 및 상임위원 임명방법), 제6조(의안의 발의 및 상정), 제7조(위원의 수당 등), 제10조(실무협의회의), 제14조(자치경찰사무 담당 공무원에 대한 지원) 등이다.

2) 차이

(1) 자치경찰 사무 범위 등(표준조례안 제2조)

생활안전·교통·경비 관련 자치경찰 사무의 구체적인 사항과 범위(조례의 별표 1)를 개정할 필요가 있을 때, 대통령령 제2조제2호(관할 지역의 인구, 범죄 발생 빈도 등 치안

여건과 보유 인력·장비 등을 고려하여 자치경찰사무를 적정한 규모로 정할 것에 따라 자치경찰사무가 적정한 규모로 정해지도록 미리 시·도 경찰청장의 의견을 들어야 하는지에 관하여 일부 시·도간 조례상의 차이를 보인다. 서울특별시, 충청북도, 전라남도는 미리 기간을 정하여 “경찰청장의 의견을 청취한다”로 규정하고, 강원도는 “강원도 자치경찰위원회가 경찰청장과 협의하여 조정할 수 있다”로 규정하고 있다. 인천광역시는 “협의 절차를 거친다”고 규정하고 있으며, 이외에 12개 시·도(부산광역시, 대구광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 세종특별자치시, 경기도, 충청남도, 전라북도, 경상북도, 경상남도, 제주특별자치도)는 “경찰청장의 의견을 들어야 한다”로 규정하고 있다.

표 4-5 경찰청장의 의견청취에 관한 조례(안)

내용\시·도	서울, 충북, 전남	인천	강원	그 외
경찰청장의 의견청취 의무	경찰청장의 의견을 청취한다	경찰청과 협의 절차를 거침	경찰청과 협의 하여 조정	그 외 12개 시·도는 경찰청장의 의견청취 절차를 의무사항으로 규정하고 있음 (부산광역시, 대구광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 세종특별자치시, 경기도, 충청남도, 전라북도*, 경상북도, 경상남도, 제주특별자치도)

(2) 위원장 및 상임위원의 임명방법(표준조례안 제5조)

제5조 위원장 및 상임위원의 임명방법도 대부분의 광역자치단체에서 공통되게 규정하고 있으나, 세종특별시의 경우 해당 조례 제4조 제3항을 통해 “시장은 법 제20조 제1항에 따라 위원을 임명하고 위원 중 1명을 위원장으로 임명한다”고 규정하고 있으며, 제주특별자치도의 경우 해당 조례 제4조 제3항 “법 제20조 제3항에 따라 임명된 위원회의 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 임명된 날부터 7일 이내에 위원회의 회의를 개최하여 위원 중에서 1명을 위원회의 의결을 거쳐 상임위원으로 선정하고, 선정된 상임위원은 위원장의 제청으로 도지사가 임명한다”와 같이 명시하여 위원회 위원의 임명 방법과 위원장 및 상임위원의 임명 방법을 통합하여 규정하고 있다.

표 4-6 위원장 및 상임위원의 임명방법에 관련한 조례(안)

내용\시·도	세종	제주	그 외	함의
위원장의 임명	○	법 제20조제 3항	○	그 외 15개 시·도는 관련 조례 제5조(위원회 위원장 및 상임위원의 임명)을 통해 시장·도지사에 의한 위원장 임명, 위원회 내 상임위원의 선출을 규정하고 있음(서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도)
상임위원의 임명		○	○	

(3) 위원회의 여비(표준조례안 제8조)

위원회의 여비에 대해서는 대구광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 충청남도, 경상북도, 제주도 9곳에서 조례를 통하여 규정하고 있다.

특히 세종특별자치시는 관련 조례 7조(위원의 수당 및 여비) 제3항 “위원회의 위원장 또는 위원이 위원회의 의결에 따라 위원회의 업무를 위하여 출장할 경우에는 위원장에게는 3급, 위원에게는 4급 지방공무원에 상당하는 여비를 지급할 수 있다”와 같이 규정하고 있고, 제주특별자치도는 관련 조례 제6조(위원의 수당 등) 제2항 “공무원이 아닌 위원이 위원회의 의결에 따라 출장할 때에는 예산의 범위에서 3급 지방공무원에 상당하는 여비를 지급할 수 있다”고 하여 관련 조례 위원회 위원의 여비를 위원의 수당에 포함하여 통합적으로 규정하고 있다.

표 4-7 위원회의 여비에 관련한 조례(안)

내용\시·도	대구	광주	대전	울산	세종	충북	충남	전북	경북	제주	그 외	함의
위원회의 여비	○	○	○	○	통	○	○	통	○	통		그 외 7개 시·도는 위원의 여비지급에 대해 규정하고 있지 않음(서울특별시, 부산광역시, 인천광역시, 경기도, 강원도, 전라남도, 경상남도)
위원회의 수당	○	○	○	○	통	○	○	○	○	통	○	

(4) 사무국 및 간사(표준조례안 제11조 외)

「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제27조(사무기구)는 시·도자치경찰 위원회의 사무를 처리하기 위하여 시·도자치경찰위원회에 필요한 사무기구를 둔다는 것과 사무기구에는 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 경찰공무원을 두어야 한다는 규정만 있을 뿐 사무기구의 조직·정원·운영 등에 관하여 필요한 사항은 경찰청장의 의견을 들어 대통령령으로 정하는 기준에 따라 시·도 조례로 정한다고 규정하고 있다.

이에 따라 서울특별시, 경기도, 강원도, 충청북도, 전라북도는 자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영 등에 대한 조례의 관련 규정을 통해 사무국을 구성하고 있다. 반면 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 세종특별자치시, 강원도, 충청남도, 전라남도, 경상남도, 제주도는 행정기구 설치 조례에 합의제행정기관인 시·도자치경찰위원회 사무국 관련 조항을 추가하는 것으로 사무기구의 설치, 운영을 규정하고 있다. 강원도는 자치경찰 조례와 행정기구 설치 조례에 사무국의 설치를 규정하고 있다.

서울특별시의 경우 서울특별시 자치경찰사무 및 시·도자치경찰위원회의 조직·운영 등에 관한 조례 제16조(사무기구와 소속 직원 등) 제1항에 따라 사무기구와 소속 직원을 두도록 규정하고 있으며, 제2항에 따라 조직, 정원을 규정한다. 또한 서울특별시는 동 조례 제14조(실무협의회 간사) 제1항에 따라 실무협의회에 실무협의회의 사무를 처리할 간사 1명을 규정하고 있으며, 제2항에 따라 간사는 위원회 사무기구 소속 과장이 된다.

경기도의 경우 관련 조례 제11조(사무국의 설치 등)를 통해 사무국의 설치를 규정하고 있으며, 동 조례 제3항에서는 사무국장이 위원장의 명을 받아 위원회의 사무를 처리함을 규정하고 있다. 또한 경기도의 경우 동 조례 제10조(위원회의 간사) 제1항에서 간사 1인을 두도록 규정하며, 사무국의 위원회 업무 담당 과장으로 함을 규정하고 있다. 동 조례 제2항에서는 간사의 업무를 의안의 작성, 회의 진행에 필요한 준비, 회의록 작성과 보관, 그 밖에 위원회의 운영과 관련한 사무로 규정하고 있다.

강원도의 경우 관련 조례 제6조(간사의 임명) 제1항 위원회에 위원회 업무를 보좌할 간사 1인을 두며, 간사는 사무국 자치경찰정책과장으로 한다. 제2항 간사는 위원장의 명을 받아 1. 회의 운영에 관한 사항, 2. 의안에 관한 사항, 3. 회의 기록에 관한 사항, 4. 그

밖의 위원회 소관 사무처리를 위한 보좌 등으로 규정하고 있다. 또한 강원도의 경우 동 조례 제7조(사무국) 제1항에서 위원회의 사무를 처리할 사무국을 설치하며, 사무국장은 상임위원이 겸임한다고 규정하고 제2항은 사무국의 조직·정원 등은 강원도 행정기구설치 조례 및 강원도 공무원 정원 조례에 따른다고 규정하고 있다.

충청북도의 경우 관련 조례 제8조(사무국의 조직 및 정원)에서 사무기구의 명칭은 사무국으로 하며, 사무국에는 사무국장을 두고 이는 상임위원이 겸임함을 규정하고 있다. 또한 충청북도의 경우 동 조례 제13조(간사)에서 실무협의회에 실무협의회 사무를 처리할 간사 1명을 둔다고 규정하고 있으며, 간사는 위원회 사무국 소속 과장이 된다고 규정하고 있다.

전라북도의 경우 관련 조례 제7조(사무기구) 제1항에서 위원회의 사무를 처리하기 위하여 사무국을 설치하고, 사무국장은 상임위원이 겸임함을 규정하고 있다. 또한 전라북도의 경우 동 조례 제9조(간사) 제1항을 통해 실무협의회 사무를 처리할 간사 1명을 둘을 규정하고 있으며, 동 조례 제2항에 의해 간사는 위원회 사무기구 소속 실무협의회를 담당하는 부서장이 됨을 규정하고 있다.

경상북도의 경우 관련 조례 제8조(간사)를 통해 실무협의회 사무처리를 지원하는 간사 1명을 두는 것을 규정하고 있다.

제주도의 경우 행정기구 설치 조례 내 합의행정기관인 경찰위원회 관련 조항을 통해 사무기구의 설치 등 제반사항을 규정하고 있다.

표 4-8 사무국 및 간사에 관련한 조례(안)

내용\사·도	서울	경기	강원	충북	전북	경북	제주	그 외	합의
사무기구의 설치	○	○	○ 행	○	○		행	행	서울, 경기, 강원, 충북, 전북 등 5개 광역자치단체들은 관련 조례를 통하여 ■ 사무기구의 설치, 역할, 조직 및 정원, 사무기구의 장, 간사에 대하여 규정하고 있음 그 외 12개 광역자치단체들은 행정기구 설치 조례에 사무기구 설치를 규정 하고 있음(부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 세종특별자치시, 강원도, 충청남도, 전라남도, 전라북도, 경상남도, 제주도)
사무기구의 역할 규정	○	○	○ 행	○	○		행	행	
사무기구 조직 및 정원	행	○	○ 행	○	○ 행		행	행	
사무기구의 장		○	○ 행	○	○		행	행	
간사	○	○	○	○	○	○		○	

(5) 위원회의 제척·기피·회피(표준조례안 해당 없음)

위원회의 제척·기피·회피는 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시, 광주광역시, 충청북도, 전라남도 등 6곳이 조례를 통해 규정하고 있다. 각 조례는 공통적으로 제척 사유를 제시하고 이에 해당하는 경우 심의·의결에서 제척됨을 규정하고 있으며, 그 요건으로 위원과 친족관계가 있는 사항, 위원이 당사자 등의 대리인으로 관여하거나 관여했던 사항, 위원이 해당 안건의 심사·의결에 공정을 기할 수 없는 현저한 사유가 있는 경우를 규정하고 있다. 또한 위원이 공정한 심의 등을 할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우 당사자는 위원장에게 기피 신청 등을 할 수 있으며, 위원은 자발적으로 심의 등을 회피할 수 있다. 위원회 의결을 통해 기피 여부를 결정하도록 하고 있다. 예를 들면, 전라남도의 경우 관련 조례 제7조 제3항에서 위원은 제1항이나 제2항에 해당하는 경우에는 위원장의 승인을 받아 스스로 심의 등을 회피할 수 있으며, 위원장이 신청할 경우 상임위원의 승인을 받도록 규정하고 있다.

표 4-9 | 위원회의 제척·기피·회피에 관련 조례(안)

내용\시·도	서울	부산	인천	광주	충북	전남	경북	그 외	함의
위원회의 제척·기피·회피	○	○	○	○	○	○	○		서울, 부산, 인천, 광주, 충북, 전남, 경북 등 7개 광역자치단체들은 관련 조례를 통하여 <ul style="list-style-type: none"> ■ 이유 있는 경우 심의 및 의결로부터 제척됨 ■ 위원과 이해관계, 친족관계, 업무상 이해관계가 있는 경우는 위원의 배제나 회피에 대하여 규정하고 있음

(6) 예산(표준조례안 제13조)

「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제35조에 따라 자치경찰사무의 수행에 필요한 예산은 시·도자치경찰위원회의 심의·의결을 거쳐 시·도지사가 수립한다. 「지방자치법」 제127조(예산의 편성 및 의결) 제1항에 따르면 지방자치단체의 장은 회계연도마다

예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 시작 50일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다.

예산에 대해서는 17곳의 광역자치단체 중 10곳에서 규정하고 있으며, 위원회의 심의·의결 제출기한은 지방자치단체에 따라 차이가 있다.

대구·광주·울산·충남·경북은 시·도의회에 예산을 제출하도록 한 기한의 30일 전까지 시장 또는 도지사에게 제출하도록 하고 있으며, 충북은 기한의 45일 전까지 제출하여야 한다. 인천·경기·전남은 회계연도 시작 80일 전까지 예산요구안을 심의 및 의결하도록 되어 있으며, 서울특별시의 경우 특별히 규정되어 있지 않다.

서울·대구·전남·충북·경북·광주·충남·울산 8개 광역자치단체는 예산안 심의 및 의결 전 이를 경찰청장에게 통보하고 의견을 듣도록 하고 있으며, 경기도는 도의회가 요구할 시 출석 및 답변하도록 규정하고, 자료를 제출하도록 하고 있다. 이외 인천의 경우는 심의·의결 이전에 경찰청장에게 통보 및 의견에 대한 사항은 규정되어 있지 않다.

표 4-10 예산 관련 조례(안)

지자체	조례	내용	함의
서울특별시	제17조	자치경찰사무 수행에 필요한 예산안을 심의·의결하기 전에 경찰청장에게 통보하고 의견을 들어야 한다.	의견청취 절차
대구광역시	제13조 제1항	(중략) 시장이 대구광역시의회에 예산안을 제출하도록 정한 기한의 30일 전까지 자치경찰사무 수행에 필요한 예산안을 심의·의결하여 시장에게 제출한다.	지방자치법 제127조제1항 기한의 30일 전까지 예산안 제출
	제13조 제2항	(중략) 예산안을 경찰청장에게 통보하고 의견을 들어야 한다.	의견청취 절차
인천광역시	제13조	(중략) 회계연도 시작 80일 전까지 자치경찰사무의 수행에 필요한 예산요구안을 심의·의결해야 한다.	회계연도 시작 80일 전까지 예산요구안 심의·의결
광주광역시	제14조 제1항	(중략) 시장이 의회에 예산안을 제출하도록 정한 기한의 30일 전까지 자치경찰사무 수행에 필요한 예산안을 심의·의결하여 시장에게 제출한다.	지방자치법 제127조제1항 기한의 30일 전까지 예산안 제출
	제14조 제2항	(중략) 예산안을 경찰청장에게 통보하고 의견을 들어야 한다.	의견청취 절차
울산광역시	제13조 제1항	(중략) 시장이 의회에 예산안을 제출하도록 정한 기한의 30일 전까지 자치경찰사무 수행에 필요한 예산안을 심의·의결하여 시장에게 제출한다.	지방자치법 제127조제1항 기한의 30일 전까지 예산안 제출
	제13조 제2항	(중략) 예산안을 경찰청장에게 통보하고 의견을 들어야 한다.	의견청취 절차

지자체	조례	내용	함의
경기도	제16조	위원회는 회계연도 시작 80일 전까지 자치경찰사무의 수행에 필요한 예산안을 심의·의결하고 도지사에게 제출하여야 한다.	회계연도 시작 80일 전까지 예산요구안 심의·의결
충청북도	제15조 제1항	(중략) 도지사가 의회에 예산안을 제출하도록 정한 기한의 45일 전까지 자치경찰사무 수행에 필요한 예산안을 심의·의결하여 도지사에게 제출한다.	지방자치법 제127조제1항 기한의 45일 전까지 예산안 제출
	제15조 제2항	(중략) 예산안을 경찰청장에게 통보하고 의견을 들어야 한다.	의견청취 절차
충청남도	제13조 제1항	(중략) 도지사가 충청남도의회(이하 “도의회”라고 한다)에 예산안을 제출하도록 정한 기한의 30일 전까지 자치경찰사무 수행에 필요한 예산안을 심의·의결하여 도지사에게 제출한다.	지방자치법 제127조제1항 기한의 30일 전까지 예산안 제출
	제13조 제2항	(중략) 예산안을 경찰청장에게 통보하고 의견을 들어야 한다.	의견청취 절차
전라남도	제12조 제1항	(중략) 회계연도 시작 90일 전까지 자치경찰사무 수행에 필요한 예산안을 심의·의결하여 도지사에게 제출한다.	회계연도 시작 90일 전까지 예산요구안 심의·의결
	제12조 제2항	(중략) 예산안을 경찰청장에게 통보하고 의견을 들어야 한다.	의견청취 절차
경상북도	제14조 제1항	(중략) 도지사가 의회에 예산안을 제출하도록 정한 기한의 30일 전까지 자치경찰사무 수행에 필요한 예산안을 심의·의결하여 도지사에게 제출한다.	지방자치법 제127조제1항 기한의 30일 전까지 예산안 제출
	제14조 제2항	(중략) 예산안을 경찰청장에게 통보하고 의견을 들어야 한다.	의견청취 절차

(7) 자치경찰사무 담당 공무원에 대한 지원(표준조례안 제14조)

자치경찰사무 담당 공무원에 대한 지원은 17곳의 광역자치단체 중 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 경기도, 강원도, 경상북도, 경상남도의 7곳이 “자치경찰사무를 수행/담당하는 공무원”에 대해 지원함을 규정하고 있다.

서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 대전광역시, 울산광역시, 세종특별자치시, 경기도, 강원도, 충청남도, 전라북도, 경상북도, 경상남도는 “자치경찰사무를 수행하는 공무원”을 지원대상으로 하고 있다. 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 울산광역시, 세종특별자치시, 경기도, 충청남도, 전라북도는 “자치경찰사무를 수행하는 공무원이 아닌

직원”을 포함하여 지원 대상으로 규정하고 있다.

광주광역시, 충청북도, 전라남도 등 3곳은 “자치경찰사무를 담당하는 공무원”을 대상으로 해당 도 소속 공무원이 적용받는 후생복지에 관한 사항 등을 예산의 범위에서 지원할 수 있음을 규정하고 있다.

제주특별자치도는 “위원회 사무국 소속 경찰공무원”에게 예산의 범위에서 복지, 처우 등 재정적 지원을 할 수 있다고 규정하고 있다.

표 4-11 자치경찰사무 담당 공무원 지원 관련 조례(안)

지자체	조례	내용	대상
서울특별시	제18조	자치경찰사무를 수행하는 공무원(제18조제1항), 자치경찰사무를 수행하는 공무원이 아닌 직원에게도 필요에 따라(제18조제2항)	사무 수행 공무원 + 공무원이 아닌 직원에게도 필요에 따라
부산광역시	제11조	자치경찰사무를 수행하는 공무원(제11조제1항), 자치경찰사무를 수행하는 직원 중 공무원이 아닌 직원에게도 공무원에 준하여(제11조제2항)	사무 수행 공무원 + 공무원이 아닌 직원에게도 공무원에 준하여
대구광역시	제14조	자치경찰사무를 수행하는 공무원(제14조제1항), 자치경찰사무를 수행하는 공무원이 아닌 직원에게도 공무원에 준하여(제14조제2항)	사무 수행 공무원 + 공무원이 아닌 직원에게도 공무원에 준하여
인천광역시	제14조	자치경찰사무를 수행하는 공무원(제14조)	사무 수행 공무원
광주광역시	제15조	자치경찰사무를 담당하는 공무원(제15조)	사무 담당 공무원
대전광역시	제14조	자치경찰사무를 수행하는 공무원(제14조)	사무 수행 공무원
울산광역시	제14조	자치경찰사무를 수행하는 공무원(제14조제1항), 자치경찰사무를 수행하는 공무원이 아닌 직원(제14조제2항)	사무 수행 공무원 + 공무원이 아닌 직원
세종특별자치시	제10조	자치경찰사무를 수행하는 공무원(제10조제1항), 자치경찰사무를 수행하는 공무원이 아닌 직원(제10조제2항)	사무 수행 공무원 + 공무원이 아닌 직원
경기도	제17조	자치경찰사무를 수행하는 공무원(제17조제1항), 자치경찰사무를 수행하는 공무원이 아닌 직원(제17조제2항)	사무 수행 공무원 + 공무원이 아닌 직원
강원도	제10조	자치경찰사무를 수행하는 공무원(제10조제1항)	사무 수행 공무원
충청북도	제16조	자치경찰사무를 담당하는 공무원(제16조제1항)	사무 담당 공무원
충청남도	제14조	자치경찰사무를 수행하는 공무원(제14조제1항), 자치경찰사무를 수행하는 공무원이 아닌 직원(제14조제2항)	사무 수행 공무원 + 공무원이 아닌 직원

지자체	조례	내용	대상
전라북도	제12조	자치경찰사무를 수행하는 공무원(제12제1항), 자치경찰사무를 수행하는 공무원이 아닌 직원(제12조제2항)	사무 수행 공무원 + 공무원이 아닌 직원
전라남도	제13조	자치경찰사무를 담당하는 공무원(제13조)	사무 담당 공무원
경상북도	제15조	자치경찰사무를 수행하는 공무원(제15조제1항)	사무 수행 공무원
경상남도	제11조	자치경찰사무를 수행하는 공무원(제11조)	사무 수행 공무원
제주특별자치도	제8조	위원회 사무국 소속 경찰공무원(제8조)	위원회 사무국 소속 경찰공무원

(8) 위원장의 의회출석·답변(표준조례안 제15조)

위원장의 의회출석·답변규정은 17곳의 광역자치단체 중 서울특별시, 대구광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 제주특별자치도의 12곳의 광역자치단체에서 규정하고 있다.

이 중 경기도는 관련 조례 제16조 제2항에서 “위원장은 도의회가 요구하면 출석·답변하여야 하고 자료를 제출하여야 한다”고 규정하고 있으며, 서울특별시는 관련 조례 제19조에서 “시의회가 요구하면 특별한 사유가 없는 한 출석하여 답변하여야 한다”고 규정하고 있다. 마찬가지로 전라남도는 관련 조례 제14조에서 “위원장은 「지방자치법」 제42조 제2항에 따라 전라남도의회가 요구하면 출석·답변하여야 한다”고 규정하고 있다.

이외 9개 광역자치단체에서는 일관되게 “위원장은 시·도 의회가 요구하면 출석·답변해야 한다. 다만, 특별한 이유가 있으면 위원장은 상임위원 또는 소속 공무원에게 출석·답변하게 할 수 있다.”고 규정하고 있다.

3. 시·도자치경찰위원회 현황

1) 시·도자치경찰위원회 설치 및 구성

시·도자치경찰위원회는 17개 시·도에 18개 위원회가 설치되어 있다. 경기도의 경우 경기도 남부자치경찰위원회와 경기도 북부자치경찰위원회로 구성되어 있다. 시·도자치경

찰위원회는 총 7인의 위원으로 구성되며, 위원장 1인과 상임위원(사무국장) 1인, 비상임위원 5인으로 구성된다.⁴¹⁾

18개 시·도자치경찰위원회의 구성 현황을 성별, 연령별, 출신별로 살펴보면 다음과 같다. 우선, 위원회의 성별 구성 상황을 보면 전체 위원 126명 가운데 여성 위원은 25명으로 전체의 20%에 불과하여 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제19조 제2항인 “위원은 특정 성이 10분의 6을 초과하지 아니하도록 노력하여야 한다.”는 규정을 지키지 못하고 있다. 이 규정에 따르면, 위원회 정원 7명 중 여성 위원이 2~3명 정도 위원회에 참여하여야 한다.

이상의 성별 규정을 지킨 곳은 경기도 남부자치경찰위원회와 경상북도 자치경찰위원회로 여성 위원을 3명 임명하였다. 경기도 북부자치경찰위원회, 대구광역시 자치경찰위원회, 광주광역시 자치경찰위원회, 울산광역시 자치경찰위원회, 세종특별자치시 자치경찰위원회, 충청북도 자치경찰위원회, 제주특별자치도 자치경찰위원회는 남성 5명, 여성 2명으로 구성되어 있다. 서울특별시 자치경찰위원회, 충청남도 자치경찰위원회, 인천광역시 자치경찰위원회, 전라북도 자치경찰위원회, 전라남도 자치경찰위원회는 남성 6명, 여성 1명으로 구성되어 있다. 부산광역시 자치경찰위원회, 대전광역시 자치경찰위원회, 경상남도 자치경찰위원회, 강원도 자치경찰위원회는 남성 7명, 여성 0명으로 구성되어 있다.

연령별 구성 현황을 보면 18개 시·도의 전체 위원 126명 가운데 40대는 13명, 50대는 48명, 60대 이상은 65명으로 50대 이상이 약 89%를 차지하고 있다. 연령 다양성 측면에서 각 위원회의 연령분포(40대, 50대, 60대)를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 연령대가 고르게 분포된 곳을 살펴보면, 3곳(부산, 세종, 충남)이 확인된다. 부산광역시 자치경찰위원회는 총 구성원 7명 중 40대가 2명(28.57%), 50대가 2명(28.57%), 60대 이상이 3명(42.86%)으로 구성되어 있다. 세종특별자치시 자치경찰위원회는 총 구성원 7명 중 40대가 2명(28.57%), 50대가 3명(42.86%), 60대 이상이 2명(28.57%)으로 구성되어 있다. 충청남도 자치경찰위원회는 총 구성원 7명 중 40대 이하가 2명(28.57%), 50대가 2명(28.57%), 60대 이상이 3명(42.86%)으로 구성되어 있다.

41) 시·도자치경찰위원회 위원장과 상임위원은 지방공무원으로 위원장은 정무직 2급, 상임위원은 정무직 3급에 해당하며, 서울, 부산, 인천, 경기남부는 각각 1급과 2급에 상당하다. 세종특별자치시의 자치경찰위원회 위원은 위원장을 포함하여 7인 모두 비상임으로 구성된다(서정섭 외, 2021).

다음으로, 위원회에서 50대가 과반수인 곳을 살펴보면, 4곳(서울, 경기 북부, 대구, 전남)이 확인된다. 서울특별시 자치경찰위원회는 총 구성원 7명 중 50대가 5명(71.44%), 60대 이상이 2명(28.56%)으로 구성되어 있다. 경기도 북부자치경찰위원회는 총 구성원 7명 중 50대가 4명(57.15%), 60대 이상이 3명(42.85%)으로 구성되어 있다. 대구광역시 자치경찰위원회는 총 구성원 7명 중 40대가 1명(14.29%), 50대가 5명, (71.43%), 60대 이상이 1명(14.29%)으로 구성되어 있다. 전라남도 자치경찰위원회는 총 구성원 7명 중 40대가 1명(14.29%), 50대가 4명(57.16%), 60대 이상이 2명(28.58%)으로 구성되어 있다.

마지막으로, 위원회에서 60대 이상이 과반수인 곳을 구체적으로 살펴보면, 11곳(인천, 광주, 대전, 울산, 경기 남부, 강원, 충북, 전북, 경북, 경남, 제주)이 확인된다. 인천광역시 자치경찰위원회는 총 구성원 7명 중 50대가 1명(14.29%), 60대 이상이 6명(85.71%)으로 구성되어 있다. 광주광역시 자치경찰위원회는 총 구성원 7명 중 50대가 3명(42.86%), 60대 이상이 4명(57.14%)으로 구성되어 있다. 대전광역시 자치경찰위원회는 총 구성원 7명 중 50대가 3명(42.86%), 60대 이상이 4명(57.14%)으로 구성되어 있다. 울산광역시 자치경찰위원회는 총 구성원 7명 중 40대 이하가 1명(14.29%), 50대가 2명(28.57%), 60대 이상이 4명(57.14%)으로 구성되어 있다. 경기도 남부자치경찰위원회는 총 구성원 7명 중 40대가 2명(28.58%), 50대가 1명(14.29%), 60대 이상이 4명(57.13%)으로 구성되어 있다. 강원도 자치경찰위원회는 총 구성원 7명 중 50대가 3명(42.86%), 60대 이상이 4명(57.14%)으로 구성되어 있다. 충청북도 자치경찰위원회는 총 구성원 7명 중 50대가 2명(28.58%), 60대 이상이 5명(71.42%)으로 구성되어 있다. 전라북도 자치경찰위원회는 총 구성원 7명 중 50대가 3명(42.86%), 60대 이상이 4명(57.14%)으로 구성되어 있다. 경상북도 자치경찰위원회는 총 구성원 7명 중 40대가 1명(14.29%), 50대가 2명(28.57%), 60대 이상이 4명(57.14%)으로 구성되어 있다. 경상남도 자치경찰위원회는 총 구성원 7명 중 40대가 1명(14.29%), 50대가 1명(14.29%), 60대 이상이 5명(71.43%)으로 구성되어 있다. 제주특별자치도 자치경찰위원회는 총 구성원 7명 중 40대가 1명(14.29%), 50대가 1명(14.29%), 60대 이상이 5명(71.43%)으로 구성되어 있다.

출신별 구성 현황을 보면, 전체 126명 중 교수 출신 40명, 법조인 출신 27명, 경찰공무원 출신 27명으로 3개 출신 위원들이 전체의 약 74%를 차지하고 있다. 교수들의 전공에서

도 경찰행정학, 법학, 행정학 출신이 많았다.

서울특별시 자치경찰위원회는 경찰공무원 출신(2명), 정무직공무원 출신(1명), 교수 출신(2명), 법조인 출신(2명)으로 구성되어 있다. 부산광역시 자치경찰위원회는 경찰공무원 출신(1명), 교육공무원 출신(1명), 교수 출신(2명), 법조인 출신(2명), 기타(언론, 시민단체 등) 출신(1명)으로 구성되어 있다. 대구광역시 자치경찰위원회는 경찰공무원 출신(1명), 교육공무원 출신(1명), 교수 출신(4명), 기타(언론, 시민단체 등) 출신(1명)으로 구성되어 있다. 인천광역시 자치경찰위원회는 경찰공무원 출신(1명), 교육공무원 출신(1명), 일반행정공무원 출신(1명), 교수 출신(2명), 법조인 출신(2명)으로 구성되어 있다. 광주광역시 자치경찰위원회는 경찰공무원 출신(1명), 교수 출신(2명), 법조인 출신(1명), 기타(언론, 시민단체 등) 출신(3명)으로 구성되어 있다. 대전광역시 자치경찰위원회는 지방공무원(1명), 교수 출신(3명), 법조인 출신(1명), 기타(언론, 시민단체 등) 출신(2명)으로 구성되어 있다. 울산광역시 자치경찰위원회는 경찰공무원 출신(2명), 교수 출신(1명), 법조인 출신(2명), 기타(언론, 시민단체 등) 출신(2명)으로 구성되어 있다. 세종특별자치시 자치경찰위원회는 교수 출신(2명), 법조인 출신(3명), 기타(언론, 시민단체 등) 출신(2명)으로 구성되어 있다. 경기도 남부자치경찰위원회는 경찰공무원 출신(4명), 교육공무원 출신(1명), 법조인 출신(2명)으로 구성되어 있다. 경기도 북부자치경찰위원회는 경찰공무원 출신(2명), 일반공무원 출신(1명), 교수 출신(2명), 법조인 출신(1명), 기타(언론, 시민단체 등) 출신(1명)으로 구성되어 있다. 강원도 자치경찰위원회는 경찰공무원 출신(1명), 교육공무원 출신(1명), 교수 출신(4명), 법조인 출신(1명)으로 구성되어 있다. 충청북도 자치경찰위원회는 일반행정공무원 출신(1명), 교수 출신(5명), 법조인 출신(1명)으로 구성되어 있다. 충청남도 자치경찰위원회는 경찰공무원 출신(2명), 교수 출신(2명), 법조인 출신(2명)으로 구성되어 있다. 전라북도 자치경찰위원회는 경찰공무원 출신(2명), 일반행정 공무원 출신(2명), 교수 출신(2명), 법조인 출신(1명)으로 구성되어 있다. 전라남도 자치경찰위원회는 경찰공무원 출신(2명), 교수 출신(3명), 법조인 출신(1명), 기타(언론, 시민단체 등) 출신(1명)으로 구성되어 있다. 경상북도 자치경찰위원회는 경찰공무원 출신(1명), 일반행정공무원 출신(1명), 교수 출신(1명), 법조인 출신(2명), 기타 출신(2명, 여성회, 성폭력상담소 등)으로 구성되어 있다. 경상남도 자치경찰위원회는 경찰공무원 출신(1명), 교수 출신(2명), 법조인 출신(2명), 기타

출신(1명, 태권도협회)으로 구성되어 있다. 제주특별자치도 자치경찰위원회는 경찰공무원 출신(2명), 일반행정공무원 출신(1명), 법조인 출신(1명), 기타(언론, 시민단체 등) 출신(3명)으로 구성되어 있다.

자치경찰위원 중 1명은 인권 문제에 전문지식과 경험이 있는 사람이 되도록 노력해야 한다는 경찰법 조항도 지켜지지 못한 위원회들도 있다. 부산, 경기 남부, 경기 북부, 강원, 경남, 충남, 충북, 전북, 대전, 제주 등은 인권 관련 전문가가 없었다. 서울, 대구, 인천, 경북, 울산, 세종, 광주, 전남 등은 인권 관련 전문가가 1명 이상 포함되었고, 광주는 2명이 현직 시민사회 출신으로 구성되었다. 대구와 울산은 시민사회 활동가를 위원장으로 임명하였다.⁴²⁾

18개 시·도자치경찰위원회 위원장들의 성별, 출신 특성을 살펴보면, 성별 측면에서는 위원장 전원이 남성으로 불균형이 확인된다. 출신을 살펴보면 교수 출신 위원장과 공무원 출신이 각 7명으로 가장 많이 분포되어 있다. 이 중 공무원의 경우, 경찰공무원이 2명, 일반행정공무원이 5명으로 나타나며, 이외에 법조인 출신이 1명으로 나타난다.⁴³⁾

표 4-12 | 광역자치단체별 성별, 연령별, 출신별 위원 구성

지역	성별		직업				연령			계
	남	여	공무원	교수	법조인	기타	40대	50대	60대 이상	
서울특별시	6	1	3	2	2	0	0	5	2	7
부산광역시	7	0	2	2	2	1	2	2	3	7
대구광역시	5	2	2	4	0	1	1	5	1	7
인천광역시	6	1	3	2	2	0	0	1	6	7
광주광역시	5	2	1	2	1	3	0	3	4	7
대전광역시	7	0	1	3	1	2	0	3	4	7
울산광역시	5	2	2	1	2	2	1	2	4	7

42) 대구광역시자치경찰위원회의 경우 최철영 위원장은 교수출신이면서 시민사회단체 출신에 해당하지만, 20년 이상 재직기간을 고려하여 교수출신으로 처리하였다.

43) 경상북도자치경찰위원회의 경우 이순동위원은 대학교수이나, 20년 이상의 재직기간을 고려하여 출신을 법조인으로 처리하였다.

지역	성별		직업				연령			계
	남	여	공무원	교수	법조인	기타	40대	50대	60대 이상	
세종특별자치시	5	2	0	2	3	2	2	3	2	7
경기도(남부)	4	3	5	0	2	0	2	1	4	7
경기도(북부)	5	2	3	2	1	1	0	4	3	7
강원도	7	0	2	4	1	0	0	3	4	7
충청북도	5	2	0	5	1	1	0	2	5	7
충청남도	6	1	3	2	2	0	2	2	3	7
전라북도	6	1	4	2	1	0	0	3	4	7
전라남도	6	1	2	3	1	1	1	4	2	7
경상북도	4	3	2	1	2	2	1	2	4	7
경상남도	7	0	1	3	2	1	0	2	5	7
제주특별자치도	5	2	4	0	1	2	1	1	5	7

표 4-13 시·도자치경찰위원회 위원장의 성별, 연령, 출신 특성

구분	분류	인원	위원회
성별	남	18	모든 시·도
	여	0	
연령	50대	5	대구, 울산, 세종, 경기(남부), 전남
	60대 이상	13	서울, 부산, 인천, 광주, 대전, 경기(북부), 강원, 충북, 충남, 전북, 경북, 경남, 제주
출신	경찰공무원	4	서울, 부산, 경기(남부)
	일반행정 공무원	4	인천, 충남, 전북, 제주
	교수	9	대구, 광주, 세종, 경기(북부), 강원, 충북, 전남, 경남
	법조인	1	경북
	기타	2	대전, 울산

2) 시·도자치경찰위원회 사무국 현황

(1) 시·도자치경찰위원회 사무기구 구성

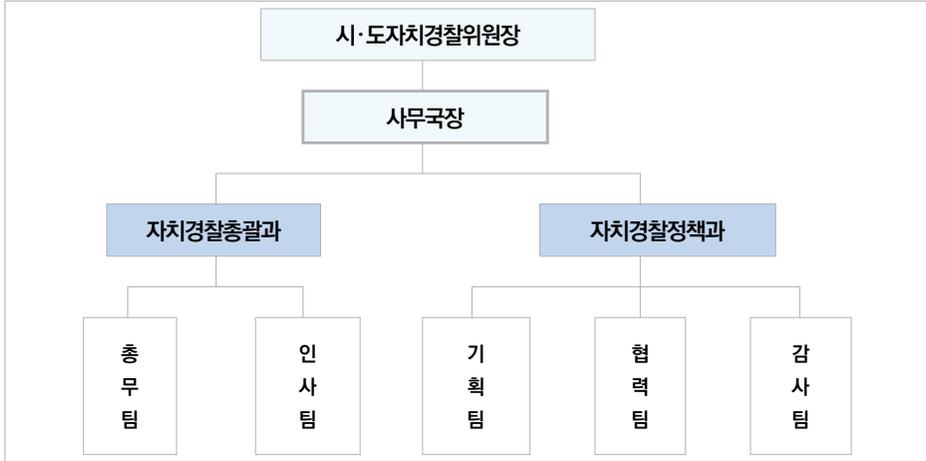
사무기구의 장으로 사무국장을 두고, 1국 2과 5팀을 기본 체계로 하여 사무기구를 구성하고 있으나, 각 광역자치단체별 치안수요 또는 여건에 맞추어 과 이하 단위 팀 및 규모를 유동적으로 구성할 수 있도록 되어 있다.⁴⁴⁾

2과는 각각 자치경찰총괄(운영)과와 자치경찰정책과로 구분하며, 자치경찰총괄(운영)과는 총무팀·인사팀으로 구성되어 업무를 담당하며, 자치경찰정책과는 기획팀, 협력팀, 감사팀으로 구성되어 있다. 세부적으로 각각의 업무분장을 다음과 같이 제시할 수 있다. 총무팀은 서무, 의전, 예산, 회계 및 사무국 운영지원 업무를 맡으며, 인사팀은 자치경찰사무 담당 공무원의 임용, 평가 및 인사위원회 운영 등에 관한 업무를 수행한다. 기획팀은 자치경찰 사무 목표 및 시책수립을 수행하며, 협력팀은 홍보, 국가경찰과의 협의 및 조정 업무를 수행한다. 감사팀은 부패방지 시책 및 제도 개선, 감사 및 감사의뢰, 감찰 요구 및 징계 요구 등에 관한 업무를 수행한다.

인원은 약 30여명 내외를 기준으로 하고 있으며, 구체적인 인원 기준은 정무직 지방공무원(2명), 지방공무원(±24명 수준), 정원 내 국가경찰(3명), 비별도 파견 국가경찰(+a)로 조정하고 있다.

44) 서울시 자치경찰위원회는 3개과 11팀으로 구성되어 있으며 세종특별자치시 자치경찰위원회는 사무국을 별도로 두지 않고, 세종경찰청 생활안전교통과에 2개 팀(자치경찰정책팀, 자치경찰협력팀)을 설치하여 운영하고 있다.

그림 4-1 시·도자치경찰위원회 사무기구 구성(안)



(2) 광역자치단체별 사무기구 구성 현황

행정안전부는 시·도자치경찰위원회에 기존 인력을 부여하고 있는데⁴⁵⁾ 「시·도자치경찰위원회에 두는 경찰공무원의 정원에 관한 규정 시행규칙」(행정안전부령 제242호, 2021.3.15. 제정)의 [별표]에 따르면 각 시·도자치경찰위원회에 두는 경찰공무원의 정원은 세종특별자치시를 제외하고 각각 3인(총경 1, 경정 1, 경위 1)이 포함된다.

시·도자치경찰위원회 사무기구의 구성 현황을 보면 서울특별시 3과 11팀⁴⁶⁾(56명), 부산광역시 2과 6팀(39명), 대구광역시 2과 5팀(26명), 인천광역시 2과 6팀(39명), 광주광역시 2과 6팀(26명), 대전광역시 2과 5팀(27명), 울산광역시 2과 5팀(25명), 강원도 2과 6팀(26명), 충청북도 2과 5팀(27명), 충청남도 2과 6팀(35명), 전라북도 2과 5팀(30명), 전라남도 2과 5팀(25명), 경상북도 2과 6팀(30명), 경상남도 2과 5팀(25명), 제주특별자치도 2과

45) 지방자치단체기구 및 정원 규정에 따라 지방자치단체는 과 단위 이하 조직을 자율적으로 만들 수 있으며, 정원과 관련된 규정은 기준인건비 범위 내에서 자율적으로 운영할 수 있다.

46) 서울특별시 자치경찰위원회는 타 시·도와 달리 3개 과(자치경찰총괄과, 자치경찰협력과, 자치경찰지원과)로 구성되어 있다. 자치경찰총괄과는 4개 팀(자치경찰정책팀, 시·도자치경찰위원회팀, 자치경찰인사팀, 민원홍보팀), 자치경찰협력과는 4개 팀(경찰협력팀, 여성청소년팀, 교통경비팀, 생활안전팀), 자치경찰지원과는 3개 팀(교육후생팀, 자치경찰재정팀, 인권감사팀)으로 구성되어 있다.

4팀⁴⁷⁾(20명)으로 구성되어 있다. 세종특별자치시는 사무기구를 별도로 설치하지 않고 세종경찰청 생활안전교통과에 자치경찰정책팀과 자치경찰협력팀을 설치하고 세종특별시 공무원 4인이 파견되어 경찰공무원 3인과 함께 사무국의 역할을 맡고 있다.

자치경찰제가 정착되어 가면서 지역의 치안 서비스의 수요 및 여건에 따라 기준인건비 범위 내에서 과 단위 이하 조직 추가 운영 및 지방공무원 인력 증원에 대한 재설계가 이루어질 것이다.

표 4-14 광역자치단체별 사무국 인력 배정 및 구성

지역	과	팀	지방공무원	정무직공무원	경찰공무원	총원
서울특별시	3	11	38	2	16	56
부산광역시	2	6	24	2	13	39
대구광역시	2	5	14	2	10	26
인천광역시	2	6	22	2	15	39
광주광역시	2	6	13	2	11	26
대전광역시	2	5	15	2	10	27
울산광역시	2	5	13	2	10	25
세종특별자치시	1	2	2	-	3	5
경기도(남부)	2	5	24	2	12	38
경기도(북부)	2	5	20	2	10	32
강원도	2	6	15	2	9	26
충청북도	2	5	14	2	11	27
충청남도	2	6	20	2	13	35
전라북도	2	5	20	2	8	30
전라남도	2	5	15	2	8	25
경상북도	2	6	20	2	8	30
경상남도	2	5	14	2	9	25
제주특별자치도	2	4	15	2	3	20
계	-	-	318	34	179	531

*2021. 5. 31. 기준

47) 제주특별자치도 자치경찰위원회는 타 시·도와 같이 2개 과 4개 팀으로 구성되어 있으며 범죄예방사무를 다루는 1개 TF팀(ABC 추진 TF)을 추가적으로 운영하고 있다.

제2절 시범운영 성과 및 쟁점 분석

1. 연구 개요

자치경찰제 시범운영 성과 및 쟁점 분석은 자치경찰제가 성공적으로 시행되기 위한 핵심적인 기구인 시·도자치경찰위원회를 대상으로 초기 운영의 성과 및 쟁점을 평가하는 것을 목적으로 한다. 특히, 지방행정의 의사결정 권한 및 서비스 집행의 세부 요인으로 제시한 시·도자치경찰위원회의 조직, 인사, 예산, 사무 등에 초점을 두고 지방행정과 치안행정의 연계성 확보 및 지역 특성에 적합한 치안 서비스를 제공하기 위한 전략을 도출하는데 의의가 있다.

각 광역자치단체는 2021년 7월 1일 자치경찰제 전면 시행에 앞서 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영에 관한 조례 제·개정을 완료하고 시범운영을 실시하였다.

시범운영의 실태 조사는 설문조사와 면접조사로 구성되며, 설문조사는 18개 시·도자치경찰위원회를 대상으로 2021년 7월 1일부터 7월 15일까지 이루어졌으며 면접조사는 강원도 자치경찰위원회, 경상남도 자치경찰위원회를 대상으로 2021년 6월 16일과 2021년 6월 24일 각각 실시하였다.⁴⁸⁾

이 설문조사 및 면접조사를 통해 자치경찰제 초기 실시의 성과와 문제점을 객관적으로 진단하고 자치경찰제 제도 개선에 필요한 참고 자료를 도출한다.

설문조사의 대상은 시·도자치경찰위원회에서 근무하고 있는 시·도자치경찰위원회 위원과 사무국 공무원이다. 표준화된 질문지에 자기 기입식 방식을 통해 조사한다.

설문조사의 내용은 크게 자치경찰제 실시의 성과에 대한 기대와 자치경찰제의 쟁점에 대한 인식 문항으로 구성된다. 자치경찰제 실시의 성과에 대한 기대는 자치경찰제 시행으로 치안서비스의 종합성, 능률성, 민주성, 책임성, 신속성, 보충성, 초동대응역량, 지역주민과의 유대, 정치적 중립성에 대한 문항으로 구성된다.

48) 연구진은 강원도자치경찰위원회 역량 강화 워크숍(2021.6.16.)에 참여하여 자치경찰제 관련 사항들을 모니터링하였으며 경상남도자치경찰위원회(2021.6.24.)와 대한민국시·도지사협의회(2021.7.8.)를 방문하여 자치경찰제 준비 상황의 쟁점 사항들을 조사하였다.

표 4-15 성과에 대한 기대 - 문항 구성

구분	문항 내용
성과	<ul style="list-style-type: none"> - 치안서비스의 종합성 - 치안서비스의 능률성 - 치안서비스의 민주성 - 치안서비스의 책임성 - 치안서비스의 신속성 - 치안서비스의 보충성 - 중대 / 긴급 사건 발생 시 초동 대응 역량 - 지역 주민과의 유대 - 지역 주민의 치안 만족도 - 자치경찰의 정치적 중립성

자치경찰제 실시의 쟁점에 대한 인식은 조직, 인사, 예산, 사무와 관련된 문항으로 구성된다.

세부적으로 살펴보면 조직과 관련된 문항은 자치경찰위원회 및 사무국 구성 및 운영과 관련된 사항으로 자치경찰위원회 구성 및 방식의 중립성, 자치경찰위원회 구성의 다양성, 자치경찰위원회 구성의 법 권장사항 반영, 자치경찰위원회 구성의 대표성, 자치경찰위원회의 전문성, 자치경찰위원회 사무국의 경찰 인력과 행정인력의 협력성, 경찰활동에 대한 자료 및 정보의 충분성, 국가경찰과 지방행정의 협력적 관계, 경찰과의 실무협의회 운영의 효과성, 자치경찰위원회 활동에 대한 의회의 관여, 위원장의 의회 출석 및 답변의무 필요성, 위원 활동에 대한 수당 및 여비 지급 규정의 적정성, 시·도지사의 자치경찰사무 수립시 의견제시 권한, 시·도지사의 집회시위·체포 등 구체적인 법 집행 및 지휘로 구성된다.

표 4-16 조직 - 문항 구성

구분	문항 내용
조직 (구성 및 운영)	<ul style="list-style-type: none"> ① 자치경찰위원회 구성 <ul style="list-style-type: none"> - 구성 및 방식의 중립성 - 구성의 다양성 - 구성의 법 권장 사항 반영 - 구성의 사회적 약자 대표성 - 구성의 전문성

구분	문항 내용
	② 조직 간 협력 - 국가경찰과 지방행정의 협력관계 - 경찰과의 실무협의회 운영의 효과성 - 사무국 내 국가직과 지방직의 협력성 - 경찰 활동에 대한 자료 및 정보의 충분성 ③ 지방의회의 관여 - 자치경찰위원회 활동에 대한 의회의 관여 - 위원장의 의회 출석 및 답변 의무 필요성 ④ 시도지사의 권한 - 자치경찰사무 수립시 의견제시 권한 - 집회시위, 체포 등 구체적인 집행 및 지휘

인사권한과 관련된 문항은 자치경찰 공무원에 대한 임용권, 심의·의결 절차, 위원장의 주민직선 선출, 지역대학 졸업생 특별채용 등과 관련된다. 임용권 문항들은 시·도지사의 자치경찰 공무원에 대한 임용권 강화, 자치경찰위원회의 임용권 행사 및 권한 강화에 대한 인식을 측정하며, 인사 운영과 관련된 문항들은 심의·의결 절차로 인한 인사 운영의 효율성 및 적시성 감소, 법령상 재량 규정 마련에 대한 필요성 인식을 측정한다. 기타사항으로 위원장의 주민직선 선출, 지역대학 졸업생의 특별채용, 위원회 위원의 수당 및 여비 지급 규정의 적정성에 대한 내용을 포함한다.

표 4-17 인사 - 문항 구성

구분	문항 내용
인사	① 자치경찰 공무원에 대한 임용권 - 시도지사의 자치경찰 공무원에 대한 임용권 강화 - 자치경찰위원회를 통한 투명하고 공식적인 임용권 행사 - 자치경찰위원회의 자치경찰 공무원에 대한 임용권 강화 ② 심의·의결 절차 - 자치경찰위원회의 심의·의결 절차로 인한 인사 운영의 효율성 및 적시성 감소 - 효율적이고 적시성있는 자치경찰위원회의 인사 운영이 가능하도록 법령상 재량 규정 마련 필요 ③ 기타 (위원장 선출, 공무원 특별채용, 위원의 수당 및 여비) - 자치경찰위원회 위원장의 주민직선 선출 고려 - 자치경찰 담당 공무원으로 지역대학 졸업생 특별채용 - 자치경찰위원회 위원의 활동에 대한 수당 및 여비 지급 규정의 적정성

예산과 관련된 문항은 가장 적절한 국가의 재정지원방식, 사무국 외 자치경찰사무 수행 국가직 경찰공무원에 대한 지원 필요성, 경찰 활동에 대한 예산자료 및 정보의 충분성, 자치경찰사업 예산편성 이후까지 주민참여 범위 확대, 맞춤형 예산교육의 필요성 등을 포함한다.

표 4-18 예산 - 문항 구성

구분	문항 내용
예산	<ul style="list-style-type: none"> - 가장 적절한 국가의 재정지원방식 - 사무국 외 자치경찰사무 수행 국가직 경찰공무원에 대한 지원 필요성 - 경찰활동에 대한 예산자료 및 정보의 충분성 - 자치경찰사업 예산편성 이후까지 주민참여 범위 확대 - 맞춤형 예산교육 프로그램의 필요성

사무와 관련된 문항은 크게 사무의 자율성 및 독립성, 사무 범위, 사무 연계성으로 구분된다. 자치경찰 사무의 자율성 및 독립성 문항은 자치경찰 사무의 자율적이고 창의적인 수행 가능성과 지방행정으로부터 업무 전가 없는 독자적 수행에 대한 문항으로 구성되며, 사무 범위 문항은 자치경찰사무 범위의 적정성, 사무 범위에 대한 지역 경찰공무원의 긍정적 평가, 자치경찰사무 범위 개정 시 경찰청장 의견 청취 조항의 효과성에 대한 문항으로 구성된다. 사무 연계성은 국가경찰 사무와 자치경찰 사무 업무연계의 효과성, 자치경찰 사무와 지방행정 사무의 업무연계의 효과성, 자치경찰과 지방행정 사무의 혼선 및 중복에 대한 문항으로 구성된다.

표 4-19 사무 - 문항 구성

구분	문항 내용
사무	<ul style="list-style-type: none"> ① 사무의 자율성 및 독립성 <ul style="list-style-type: none"> - 자치경찰 사무의 자율적이고 창의적인 수행 가능성 - 지방행정으로부터 업무전가 없는 독자적 수행 ② 사무 범위 <ul style="list-style-type: none"> - 자치경찰사무 범위 적정성 - 자치경찰사무 범위에 대한 지역 경찰의 긍정적 평가

구분	문항 내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 자치경찰 사무 범위 개정 시 경찰청장 의견청취 조항 효과성 ③ 사무 연계성 <ul style="list-style-type: none"> - 국가경찰 사무와 자치경찰 사무 업무연계의 효과성 - 자치경찰 사무와 지방행정 사무 업무연계의 효과성 - 자치경찰과 지방행정 사무의 혼선과 중복

설문조사 분석은 SPSS 24.0 통계 패키지를 이용하여 기초통계인 빈도분석과 평균 분석을 기본 연구 방법으로 실시하였다. 가장 적절한 국가의 재정지원 방식과 관련하여 빈도분석을 사용하였으며 그 외의 문항들은 '전혀 그렇지 않다'에서 '매우 그렇다'까지 5점 척도로 구성되어 있어 평균 분석을 통해 인식 태도를 측정하였다. 추가적으로 자치경찰위원회 위원, 지방직 공무원, 국가직 경찰공무원 등 집단 간 인식의 평균값의 차이가 통계적으로 유의미한지 살펴보기 위해 독립표본 t-검증과 일원분산분석(One-Way ANOVA) 검증을 실시하였다.

2. 성과에 대한 인식

1) 응답률

전체 624명 중 290명이 응답하였다. 시·도자치경찰위원회 위원 126명 중 36명, 지방직 공무원 319명 중 162명, 국가직 경찰 공무원 179명 중 92명이 응답하였다. 응답률은 약 46%이다. 지역별 응답률을 살펴보면, 강원도 자치경찰위원회가 84%로 가장 높았고, 서울특별시 자치경찰위원회가 16.4%로 가장 낮았다.

표 4-20 광역자치단체별 응답률(응답인원/총원)

지역	위원회 위원	지방공무원	경찰공무원	전체
서울특별시	0/7	3/38	7/16	10/61(16.4%)
부산광역시	6/7	15/24	11/13	32/44(72.7%)

지역	위원회 위원	지방공무원	경찰공무원	전체
대구광역시	2/7	10/14	3/10	15/31(48.4%)
인천광역시	4/7	6/22	3/15	13/44(29.5%)
광주광역시	5/7	7/13	6/11	18/31(58%)
대전광역시	1/7	12/15	8/10	21/32(65.6%)
울산광역시	0/7	10/13	6/10	16/30(53.3%)
세종특별자치시	1/7	3/3	3/3	7/13(53%)
경기도(남부)	0/7	14/24	3/12	17/43(39.5%)
경기도(북부)	1/7	7/20	4/10	12/37(32.4%)
강원도	5/7	15/15	6/9	26/31(84%)
충청북도	0/7	10/14	8/11	18/32(56.2%)
충청남도	2/7	7/20	4/13	13/40(32.5%)
전라북도	0/7	6/20	4/8	10/35(28.5%)
전라남도	0/7	4/15	5/8	9/30(30%)
경상북도	4/7	9/20	3/8	16/35(45.7%)
경상남도	1/7	11/14	7/9	19/30(63.3%)
제주특별자치도	4/7	13/15	1/3	18/25(72%)
계	36/126	162/319	92/179	290/624(46%)

설문에 사용된 278명 중 시·도자치경찰위원회 위원은 35명(12.5%), 지방직 공무원은 156명(56.1%), 국가직 경찰공무원은 87명(31.2%)이다. 성별 분포는 남자가 69.7%(194명)이고 여자가 29.1%(81명)이다. 연령대 분포는 20대 6.8%(19명), 30대 23.7%(66명), 40대 38.4%(107명), 50대 22.6%(63명), 60대 6.8%(19명)를 구성하고 있다.

2) 치안 서비스 성과에 대한 기대

(1) 성과에 대한 기대1 : 종합성, 능률성, 민주성, 책임성, 신속성

치안 서비스의 종합성 관련, 전체 응답자의 평균은 3.68이다. 위원회 위원의 평균은 4.17, 지방직 공무원의 평균은 3.69, 국가직 경찰공무원의 평균은 3.45이다. 치안 서비스의 능률성 관련 전체 응답자의 평균은 3.36이다. 위원회 위원의 평균은 3.66, 지방직 공무원의 평균

은 3.36, 국가직 경찰공무원의 평균은 3.25이다. 치안 서비스의 민주성의 경우, 전체 응답자의 평균은 3.74이다. 위원회 위원의 평균은 4.31, 지방직 공무원의 평균은 3.78, 국가직 경찰공무원의 평균은 3.43이다. 치안 서비스의 책임성 관련, 전체 응답자의 평균은 3.51이다. 위원회 위원의 평균은 4.11, 지방직 공무원의 평균은 3.52, 국가직 경찰공무원의 평균은 3.26이다. 치안 서비스의 신속성의 경우, 전체 응답자의 평균은 3.28이다. 위원회 위원의 평균은 3.63, 지방직 공무원의 평균은 3.31, 국가직 경찰공무원의 평균은 3.10이다.

그림 4-2 치안 서비스 성과에 대한 기대1

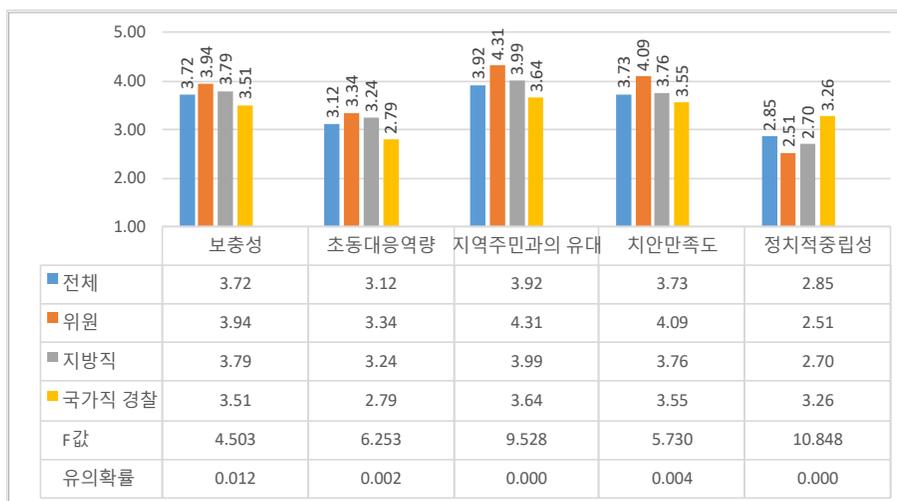


(2) 성과에 대한 기대2 : 보충성, 대응성, 유대감, 만족도, 중립성

치안 서비스의 보충성 관련, 전체 응답자의 평균은 3.72이다. 위원회 위원의 평균은 3.94, 지방직 공무원의 평균은 3.79, 국가직 경찰공무원의 평균은 3.51이다. 초동대응역량 관련, 전체 응답자의 평균은 3.12이다. 위원회 위원의 평균은 3.34, 지방직 공무원의 평균은 3.24, 국가직 경찰공무원의 평균은 2.79이다. 지역주민과의 유대의 경우, 전체 응답자의 평균은 3.92이다. 위원회 위원의 평균은 4.31, 지방직 공무원의 평균은 3.99, 국가직 경찰공무원의

평균은 3.64이다. 지역주민의 치안 만족도의 경우, 전체 응답자의 평균은 3.73이다. 위원회 위원의 평균은 4.09, 지방직 공무원의 평균은 3.76, 국가직 경찰공무원의 평균은 3.55이다. 시·도지사에 의한 자치경찰의 정치적 중립성의 경우, 전체 응답자의 평균은 2.85이다. 위원회 위원의 평균은 2.51, 지방직 공무원의 평균은 2.70, 국가직 경찰공무원의 평균은 3.26이다.

그림 4-3 치안 서비스 성과에 대한 기대2



(3) 소결

치안 서비스의 종합성, 능률성, 민주성, 책임성, 신속성, 보충성, 초동대응역량, 주민과의 유대감, 치안 만족도 등이 증가할 것으로 판단하였다. 특히, 지역주민과의 유대감, 민주성, 치안 만족도, 보충성에 대한 기대는 상대적으로 높았고, 초동대응역량, 신속성, 능률성에 대한 기대는 상대적으로 낮았다. 전반적인 성과에 대한 기대는 위원회 위원, 지방직 공무원, 국가직 경찰공무원 순으로 높았다. 자치경찰제 시행으로 시·도지사에 의한 자치경찰의 정치적 중립성 훼손 우려는 국가직 경찰공무원, 지방직 공무원, 위원회 위원 순으로 높았다.

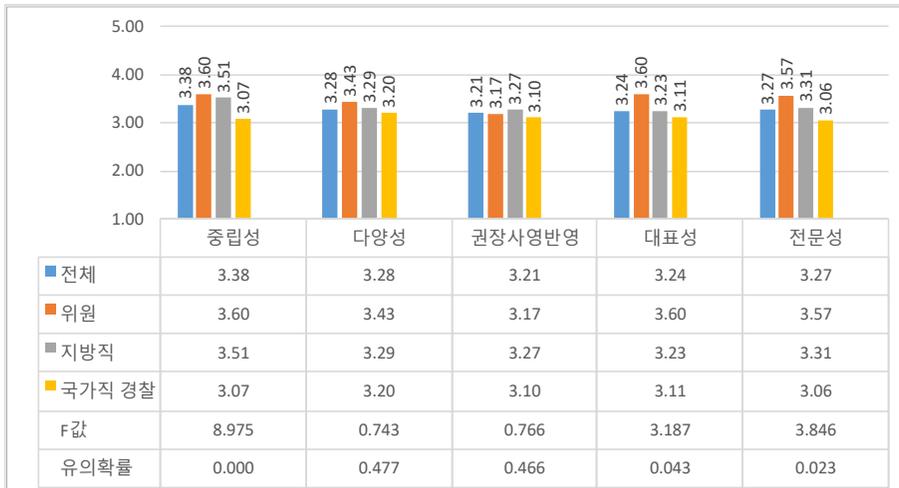
3. 주요 쟁점에 대한 인식

1) 조직

(1) 시·도자치경찰위원회 구성

시·도자치경찰위원회 구성의 중립성, 다양성, 법 권장 사항 반영, 대표성, 전문성에 대하여 응답자의 평균은 3점을 상회한다. 시·도자치경찰위원회 위원, 지방직 공무원, 국가직 경찰공무원 순으로 높았다. 다만, 법 권장 반영은 지방직 공무원, 시·도자치경찰위원회 위원, 국가직 경찰공무원 순으로 높았다. 집단 간 인식 차이가 통계적으로 유의미한 것은 구성 및 방식의 중립성($F=8.975^{***}$, 유의확률=0.000), 구성의 사회적 약자 대표성($F=3.187^{**}$, 유의확률=0.043), 구성의 전문성($F=3.846^{**}$, 유의확률=0.023)이다. 시·도자치경찰위원회 구성에 대한 국가직 경찰공무원의 평가는 시·도자치경찰위원회 위원과 지방직 공무원에 비하여 상대적으로 인색한 것으로 나타났다.

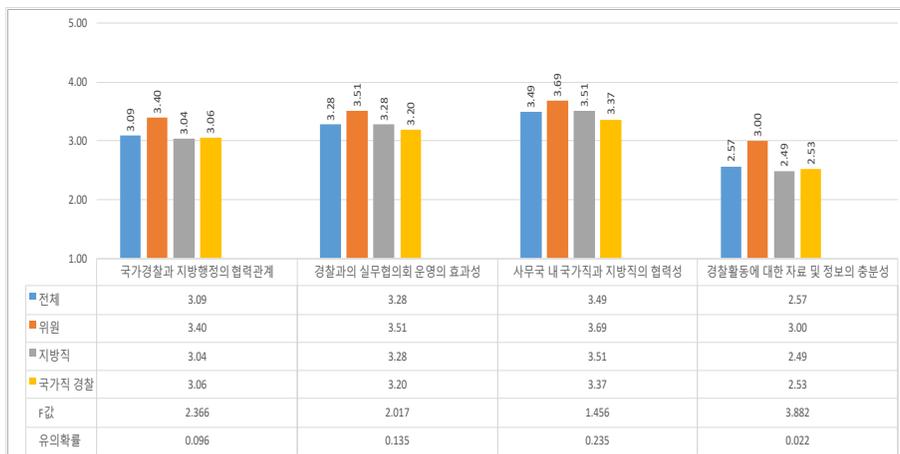
그림 4-4 시·도자치경찰위원회 구성



(2) 조직 간 협력

국가경찰과 지방행정의 협력적 관계, 경찰과의 실무협의회 운영의 효과성, 사무국 내 지방직 공무원과 국가직 경찰공무원의 협력관계에 대하여 대체적으로 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 특히 시·도자치경찰위원들은 사무국 공무원들보다 국가경찰과 지방행정의 협력적 관계에 대하여 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 시·도자치경찰위원회 사무국 차원에서 경찰 활동에 대한 자료 및 정보가 충분하지 않은 것으로 나타났으며 이러한 의견은 사무국 공무원들에게서 두드러졌다. 집단 간 인식 차이가 통계적으로 유의미한 것은 국가경찰과 지방행정의 협력적 관계($F=2.366^*$, 유의확률=0.096), 경찰 활동에 대한 자료 및 정보의 충분성($F=3.882^{**}$, 유의확률=0.022) 항목이다.

그림 4-5 조직 간 협력

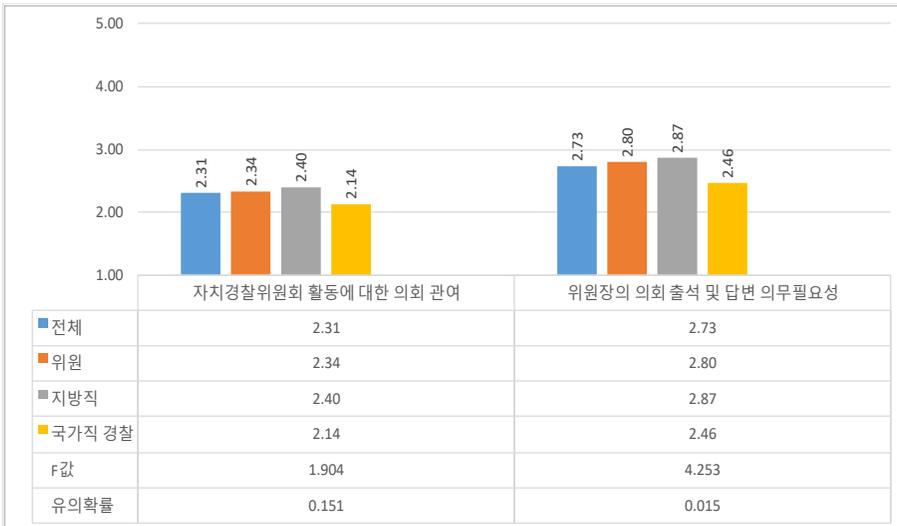


(3) 의회의 관여

시·도자치경찰위원회 활동에 대한 의회의 관여가 필요하다는 의견과 위원장의 의회 출석 및 답변 의무 필요성에 대하여 동의하는 의견은 평균 2점대로 대체적으로 낮았다.

특히, 국가직 경찰공무원에게서 가장 낮게 나타났다. 집단 간 인식 차이가 통계적으로 유의미한 것은 위원장의 의회 출석 및 답변 의무 필요성 항목($F=4.253^{**}$, 유의확률=0.015)이다.

그림 4-6 의회의 관여



(4) 시·도지사의 권한

시·도자치경찰위원회의 자치경찰사무 수립 관련 시·도지사의 재의요구 권한 외에도 공식적이고 투명한 의견제시 권한의 필요성에 동의하는 의견이 높았으며 위원회 위원, 지방직 공무원, 국가직 경찰공무원 순으로 높았다. 다만, 경찰권 행사와 관련하여 집회시위, 체포 등 구체적인 집행·지휘를 행하여서는 안 된다는 의견이 높았으며, 국가직 경찰공무원, 위원회 위원, 지방직 공무원 순으로 높았다. 의견제시권한($F=4.680^{**}$, 유의확률=0.010) 및 구체적인 집행 및 지휘($F=10.020^{***}$, 유의확률=0.000) 두 항목 모두 집단 간 인식 차이에 있어서도 통계적으로 유의미하였다.

그림 4-7 시·도지사의 권한



(5) 소결

응답자들은 시·도자치경찰위원회 구성의 중립성, 다양성, 법 권장사항 반영, 사회적 약자 대표성, 시·도자치경찰위원회 전문성에 대하여 긍정적으로 인식하고 있다. 이러한 인식은 대체로 시·도자치경찰위원회 위원, 지방직 공무원, 국가직 경찰공무원 순으로 높았다.

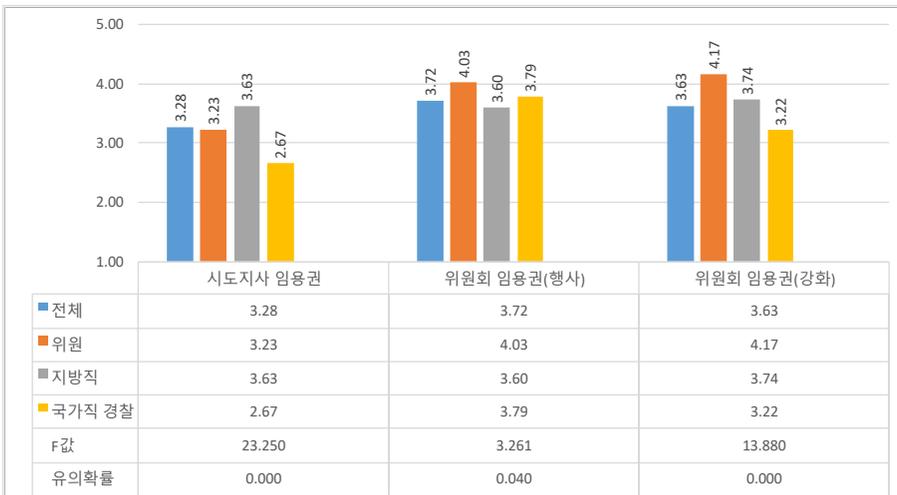
자치경찰위원회 사무국 차원에서 경찰활동에 대한 자료 및 정보가 충분하지 않은 것으로 나타났다. 시·도자치경찰위원회 활동에 대한 의회의 관여가 필요하다는 의견은 매우 낮게 나타났으며, 시·도자치경찰위원회 위원장의 의회 출석 및 답변 의무가 필요하다는 의견에 동의하지 않는 비율이 높았다. 위원 활동에 대한 수당 및 여비 지급 규정이 적정하다는 의견이 시·도자치경찰위원회 위원에게서 가장 낮게 나타났다. 자치경찰 사무에 대한 시·도지사의 의견 제시 권한은 필요하나 집회시위, 체포 등 구체적인 집행·지휘를 행사하여서는 안 된다는 의견이 다수였다.

2) 인사

(1) 자치경찰 공무원에 대한 임용권

시·도지사의 임용권과 시·도자치경찰위원회의 임용권 강화의 필요성에 대체적으로 동의하는 의견이 높았다. 시·도지사의 자치경찰 공무원에 대한 임용권한을 강화하는 것이 필요하다는 의견은 지방직 공무원, 시·도자치경찰위원회 위원, 국가직 경찰공무원 순으로 높았으나(F=23.250***, 유의확률=0.000), 시·도자치경찰위원회를 통한 투명하고 공식적인 임용권 행사와 관련하여서는 위원회 위원, 국가직 경찰공무원, 지방직 공무원 순으로 높았다.(F=3.261**, 유의확률=0.040) 시·도자치경찰위원회의 자치경찰 공무원에 대한 임용 권한을 강화하는 것이 필요하다는 의견은 위원회 위원, 지방직 공무원, 국가직 경찰공무원 순으로 높았다.(F=13.880***, 유의확률=0.000) 모든 항목에 대하여 집단 간 인식 차이가 통계적으로 유의미하였다.

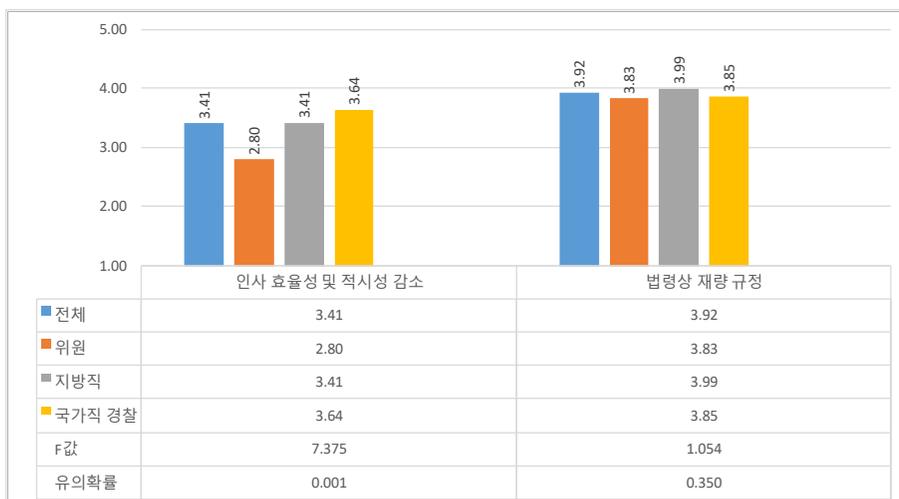
그림 4-8 자치경찰 공무원에 대한 임용권



(2) 인사 운영의 효율성 및 적시성

심의·의결 절차로 인한 인사 운영의 효율성 및 적시성 감소에 대하여 대체적으로 동의하고 있으며 국가직 경찰공무원, 지방직 공무원, 시·도자치경찰위원회 위원 순으로 높았다. 효율적이고 적시성있는 시·도자치경찰위원회의 인사 운영이 가능하도록 법령상 재량 규정 마련이 필요하다에 동의하는 의견이 매우 높았으며(평균 3.92점), 지방직 공무원, 국가직 경찰공무원, 위원회 위원 순으로 높았다. 집단 간 인식차이가 통계적으로 유의미한 항목은 심의·의결 절차로 인한 인사 운영의 효율성 및 적시성 감소 항목($F=7.375^{***}$, 유의확률=0.001)이다.

그림 4-9 인사 운영의 효율성 및 적시성



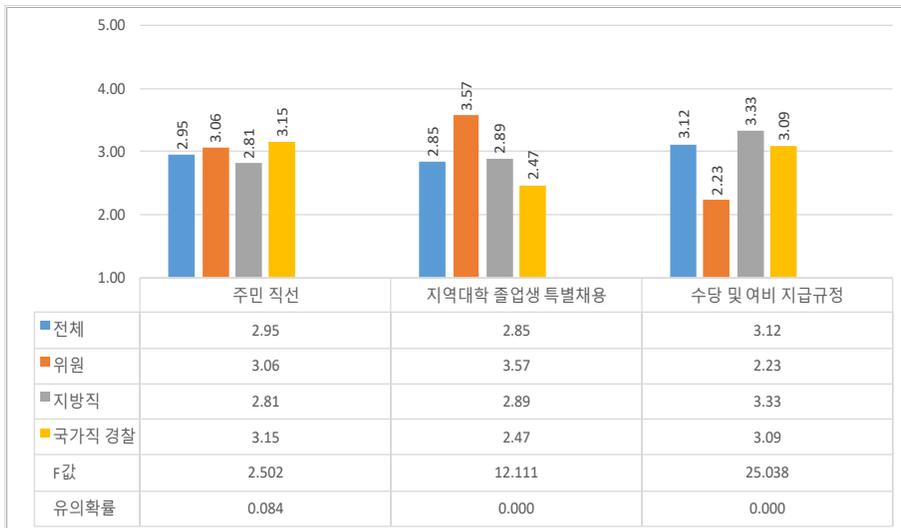
(3) 기타(위원장 선출 및 공무원 채용 등)

교육자치의 경우처럼 자치경찰의 전반적인 정책을 담당하는 위원회 위원장을 주민 직선으로 선출하는 것과 관련하여 전체 응답자의 평균은 2.95이며, 동의하는 의견은 국가직 경찰공무원, 위원회 위원, 지방직 공무원 순으로 높았다(국가직 경찰공무원 3.14점, 위원

회 위원 3.05점, 지방직 공무원의 평균은 2.81점). 국가직 경찰공무원은 찬성의견이 높았으나 지방직 공무원은 반대의견이 높았다. 이러한 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의미하였다($F=2.502^*$, 유의확률=0.084).

자치경찰 담당 공무원으로 지역대학 졸업생 특별 채용의 경우 전체 응답자의 평균은 2.85이며, 지역대학의 졸업생 특별채용도 자치경찰 담당 경찰공무원의 채용방식의 한 형태로 고려해 볼 수 있다에 동의하는 의견은 위원회 위원에게서는 매우 높게 나타났으며, 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의미하였다($F=12.111^{***}$, 유의확률=0.000). 시·도자치경찰위원회 위원의 활동에 대한 수당 및 여비 지급 규정은 적정하다는 의견은 위원회 위원들에게서는 매우 낮게 나타났으며, 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의미하였다($F=25.038^*$, 유의확률=0.000).

그림 4-10 기타(위원장 선출 및 공무원 채용 등)



(4) 소결

시·도지사의 임용권 강화, 시·도자치경찰위원회의 자치경찰 공무원에 대한 임용권 강

화, 시·도자치경찰위원회를 통한 투명하고 공식적인 임용권 행사에 대하여 긍정적으로 인식하고 있다. 또한, 심의·의결 절차로 인한 인사 운영의 효율성 및 적시성 감소에 대하여 동의하는 의견이 많았다. 효율적이고 적시성 있는 시·도자치경찰위원회의 인사 운영이 가능하도록 법령상 재량 규정 마련이 필요하다는 의견이 많았다.

지역대학의 졸업생 특별채용을 자치경찰 담당 공무원 채용방식의 한 형태로 고려해 볼 수 있다는 의견은 위원회 위원에게서 매우 높게 나타났으나 지방직 공무원과 국가직 경찰 공무원들은 부정적인 의견이 높았다. 자치경찰위원장의 주민직선 선출에 대하여 국가직 경찰공무원은 찬성의견이 높았으나 지방직 공무원은 반대 의견이 높았다.

3) 예산

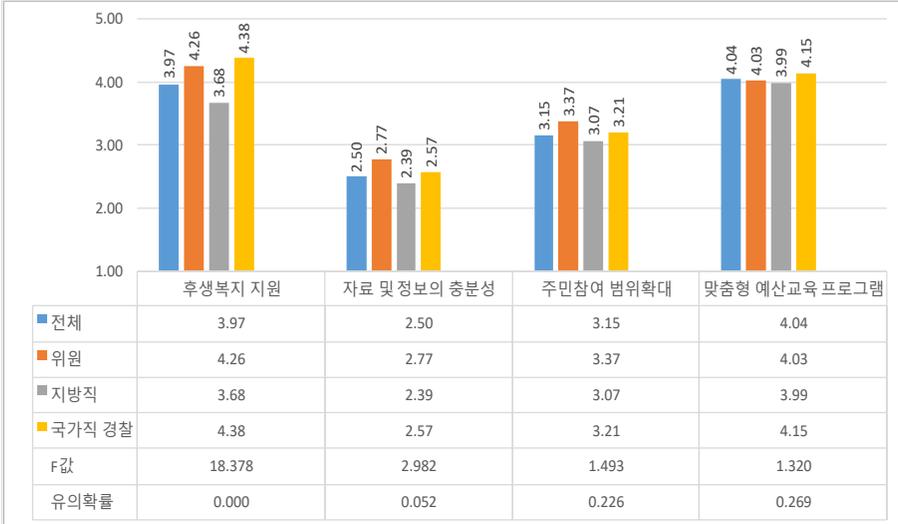
(1) 국가의 재정 지원방식

가장 적절한 국가재정지원방식으로 '자치경찰 교부세(43.8%, 122/278)'를 선택하였다. 위원회 위원 응답자의 45.7%(16/35), 지방직 공무원 응답자의 54.4%(85/156), 국가직 경찰 공무원 응답자의 39.0%(34/87)가 '자치경찰 교부세'를 선택하였다. 국가 재정지원 방식의 선호는 자치경찰교부세, 국고보조금, 범칙금의 일부를 지방세의 수입으로 보전 순이었다.

(2) 후생 복지 지원 등

사무국 외 자치경찰사무 수행 국가직 경찰공무원에 대한 후생 복지 지원이 필요하다는 응답은 전체적으로 동의 의견이 매우 높았으며, 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의미하였다(전체 3.97점, 위원회 위원 4.25점, 지방직 공무원 3.67점, 국가직 경찰공무원 4.37점, $F=18.378^{***}$, 유의확률=0.000). 경찰 활동에 대한 예산자료 및 정보의 충분성에 대해서는 동의하는 의견은 대체로 낮았으며 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의미하였다(전체 2.49 점, 지방직 공무원 2.39점, 국가직 경찰공무원 2.58점, $F=2.982^*$, 유의확률=0.052). 재정 운영의 책임성을 확보하기 위하여 주민참여 범위를 자치경찰사업 예산편성 이후까지 확대하여야 한다는 데에는 전체적으로 동의 의견이 높았으며 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다. 자치경찰 사무 담당 공무원 맞춤형 예산교육 프로그램이 필요하다는 데에 전체적으로 동의 의견이 매우 높았으며, 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다.

그림 4-11 예산



(3) 소결

국가의 재정지원 방식으로 자치경찰교부세, 국고보조금, 국세의 지방세 이양을 통한 지방세 확충 순으로 선호하였다. 자치경찰사무 수행 공무원에 대한 후생복지 지원은 동의하는 의견이 높았다. 경찰활동에 대한 예산 자료 및 정보는 충분하다에 동의하는 의견은 적었다. 재정운영의 책임성을 확보하기 위하여 주민참여의 범위를 자치경찰사업 예산편성 이후까지 확대하여야 한다는 의견에 동의하는 의견이 많았다. 자치경찰 사무 담당 공무원 맞춤형 예산 교육 프로그램이 필요하다는 의견이 우세하였다.

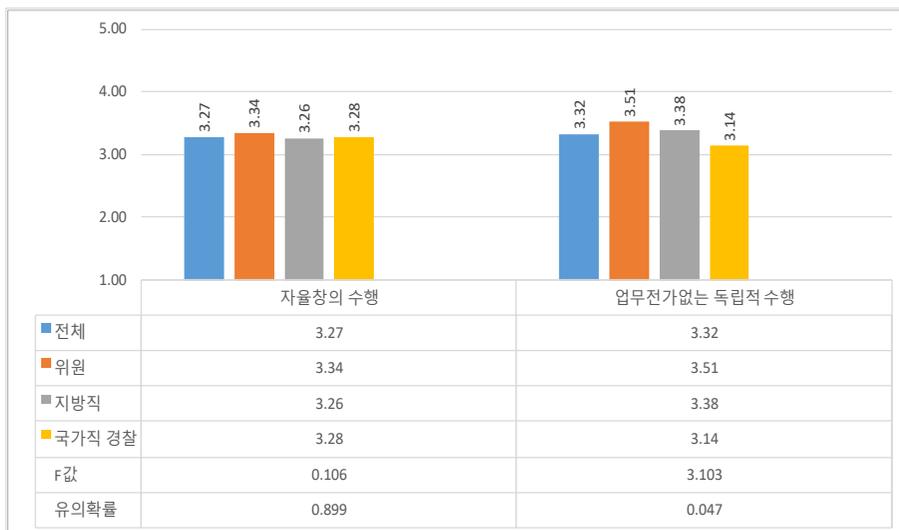
4) 사무

(1) 사무의 자율성 및 독립성

자율적이고 창의적인 사무수행 가능성에 대하여 전체적으로 동의하는 의견이 높았으며, 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다(전체 3.27점, 위원회 위원 3.34점,

지방직 공무원 3.25점, 국가직 경찰공무원 3.27점). 지방행정의 업무 전가 없는 독립적 수행과 관련하여 전체적으로 동의하는 의견이 높았으며, 시·도자치경찰위원회 위원, 지방직 공무원, 국가직 경찰공무원 순으로 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의미하였다.(전체 3.32점, 위원회 위원 3.51점, 지방직 공무원 3.37점, 국가직 경찰공무원 3.13점, $F=3.103^{**}$, 유의확률=0.047)

그림 4-12 사무의 자율성 및 독립성



(2) 사무 범위

자치경찰 사무 범위의 적정성과 관련하여 전체 응답자의 평균은 3.07이며, 지방직 공무원, 시·도자치경찰위원회 위원, 국가직 경찰공무원 순으로 높았으나, 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다(지방직 공무원 3.15점, 위원회 위원 2.97점, 국가직 경찰공무원 2.95점). 사무 범위에 대한 지역 경찰의 긍정적 평가에 동의하는 의견은 전체적으로 낮았다. 특히, 국가직 경찰공무원에게서 매우 낮은 것으로 인식되었고,(전체 2.70점, 위원회 위원 3점, 지방직 공무원 2.75점, 국가직 경찰공무원 2.49점) 집단 간 인식 차이는 통계

적으로 유의미하였다($F=4.052^{**}$, 유의확률=0.018). 사무 범위 개정 시 경찰청장 의견청취 조항 효과성에 대해서는 전체적으로 긍정적인 응답이 많았으며, 국가직 경찰공무원, 시·도자치경찰위원회 위원, 지방직 공무원 순으로 높았고 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의미하였다(전체 3.32점, 위원회 위원 3.25점, 지방직 공무원 3.16점, 국가직 경찰공무원 3.63점, $F=7.806^{***}$, 유의확률=0.001).

그림 4-13 사무 범위



(3) 사무의 연계성

‘국가경찰 사무와 자치경찰 사무 연계가 효과적으로 이루어고 있다’에 동의하는 응답은 대체적으로 낮았다(전체 평균 2.94점). 동의하는 응답은 시·도자치경찰위원회 위원, 지방직 공무원, 국가직 경찰공무원 순으로 높았으나, 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다(위원회 위원 3.14점, 지방직 공무원 2.91점, 국가직 경찰공무원 2.90점). 자치경찰 사무와 지방행정 사무 연계의 효과성에 대해서는 전체 평균은 3.02점이며 국가직 경찰공무원의 동의 응답이 가장 낮고, 집단 간 인식 차이는 통계적으

로 유의한 것으로 나타났다(위원회 위원 3.42점, 지방직 공무원 2.99점, 국가직 경찰공무원 2.89점, $F=5.011^{***}$, 유의확률=0.007). '자치경찰과 지방행정 사무의 혼선과 중복이 발생하고 있지 않다'에 동의하지 않은 의견이 전체적으로 높았으며, 위원회 위원, 국가직 경찰공무원, 지방직 공무원 순으로 높았다(전체 평균 2.79점, 위원회 위원 3.14점, 지방직 공무원 2.74점, 국가직 경찰공무원 2.76점, $F=2.882^*$, 유의확률=0.058). 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의하였으며, 특히 위원회 위원과 사무국 공무원들 간 인식 차이가 큰 것으로 나타났다.

그림 4-14 사무의 연계성



(4) 소결

응답자들은 사무의 자율적이고 창의적인 수행 가능성, 사무 범위의 적정성, 지방행정의 업무 전가 없는 독립적 수행, 사무 범위 개정 시 경찰청장 의견청취 조항 효과성, 자치경찰 사무와 지방행정 사무 연계의 효과성에 대하여 긍정적으로 인식하고 있다. 국가경찰 사무

와 자치경찰 사무 연계의 효과성과 사무 범위에 대한 지역 경찰공무원의 평가, 자치경찰과 지방행정 사무의 혼선과 중복에 대한 인식의 평균 점수는 보통 이하인 것으로 나타났다. 특히, 지방직 공무원들은 국가경찰과 자치경찰 사무의 업무연계와 자치경찰과 지방행정 사무의 혼선에 대하여 우려하고 있는 것으로 나타났다.

제3절 시사점

광역자치단체 조례제정이 가능한 것은 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」과 「자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회 조직 및 운영에 관한 규정」에 근거한다. 광역자치단체는 시·도자치경찰위원회 위원의 임명 방법, 시·도자치경찰위원회의 운영, 사무기구의 조직·정원·운영 등에 관하여 필요한 사항에 대하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정할 수 있다. 또한, 「자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회 조직 및 운영에 관한 규정」에 따라 광역자치단체는 시·도자치경찰위원회의 위원회 임명 절차, 실무협의회 운영, 위원 수당 등의 지급기준, 운영 등에 관한 필요한 사항을 조례로 정할 수 있다.

광역자치단체 조례를 살펴본 결과, 각 시·도가 공통적으로 규정하고 있는 사항은 목적, 생활안전·교통·경비 관련 자치경찰사무의 범위, 중복감사의 방지, 위원회 위원의 임명 방법, 위원장 및 상임위원 임명방법, 의안 발의 및 상정, 위원의 수당, 실무협의회, 자치경찰 사무담당 공무원에 대한 지원에 관한 사항이다.

시·도별 차이를 보이는 대표적인 사항은 자치경찰 사무의 구체적인 사항과 범위를 개정할 필요가 있을 때 경찰청장의 의견 청취 절차를 의무사항으로 규정하고 있는지 여부이다. 이외에도 위원장 및 상임위원의 임명 방법, 위원의 여비, 사무기구 설치 규정, 위원회의 제척·기피·회피, 예산 및 위원회의 심의·의결 제출기한, 자치경찰 사무담당 공무원에 대한 지원, 위원장의 의회출석·답변 등이다.

18개 시·도자치경찰위원회 위원 현황을 살펴보면, 성별의 다양성 측면에서 위원장 전원이 남성이며 전체 126명 중 여성 위원은 25명으로 전체의 20%에 불과하여 특정 성이 10분의 6을 초과하지 아니하도록 노력하여야 한다는 규정을 지키지 못하고 있음이 확인된다. 연령 분포를 보면 50대 이상이 약 89%를 차지하고 있으며, 전체 126명 중 교수(40명), 법조인(27명), 경찰공무원(27명) 출신이 전체의 약 74%를 차지하고 있어 연령 및 출신의 다양성이 부족하다고 볼 수 있다.

자치경찰제 시범운영 성과 및 쟁점 분석은 자치경찰제가 성공적으로 시행되기 위한 핵심적인 기구인 시·도자치경찰위원회를 대상으로 초기 운영의 성과 및 쟁점을 평가하는 것을 목적으로 하였다.

시·도자치경찰위원회를 대상으로 한 설문 결과, 자치경찰제 시행을 통해 지역주민과의 유대감, 민주성, 치안 만족도, 보충성은 향상될 것이라는 기대는 상대적으로 높았고 초동 대응역량, 신속성 및 능률성이 강화될 것이라는 기대는 상대적으로 낮았다. 전반적인 성과에 대한 기대는 위원회 위원, 지방직 공무원, 국가직 경찰공무원 순으로 높았으며 시·도지사에게 의한 자치경찰의 정치적 중립성 훼손 우려는 국가직 경찰공무원, 지방직 공무원, 위원회 위원 순으로 높았다.

시·도자치경찰위원회 구성의 중립성, 다양성, 법 권장 사항 반영, 사회적 약자 대표성, 전문성에 대한 평가는 대체적으로 긍정적이다. 이러한 인식은 대체로 위원회 위원, 지방직 공무원, 국가직 경찰공무원 순으로 높았다. 국가경찰과 지방행정의 협력적 관계, 사무국 내 지방직 공무원과 국가직 경찰공무원의 협력적 관계에 대하여 시·도자치경찰위원회 위원들은 사무국 공무원들에 비하여 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 지방행정에서 지방의회의 중요성이 더 커지고 있음에도 시·도자치경찰위원회는 지방의회 관여의 필요성에 동의하지 않는 응답이 높았다. 시·도지사의 자치경찰 공무원에 대한 임용권한을 강화하는 것이 필요하고 자치경찰 사무 수립 관련 공식적이고 투명한 의견제시 권한의 필요성에 동의하는 의견이 높았다. 하지만, '구체적인 집행·지휘를 행해서는 안된다'에 동의 의견이 높았다. 시·도지사의 자치경찰 공무원에 대한 임용권을 강화하는 것이 필요하다에 동의 의견이 높았으나, 국가직 경찰공무원의 동의 의견은 상대적으로 낮았다. 시·도자치경찰위원회 위원장에 대한 주민직선 선출과 관련하여 국가직 경찰공무원은 동의 의견이 높으나, 지방직 공무원은 반대 의견이 높았다. 지역대학 졸업생의 자치경찰 공무원으로 특별채용에 대해서는 전체적으로 동의 의견이 낮았으며 위원회 위원의 동의 의견이 상대적으로 높게 나타났다.

국가재정지원 방식의 선호는 자치경찰제의 취지에 맞게 자치경찰 교부세를 가장 선호하였다. '사무국 외 자치경찰사무 수행 국가직 경찰공무원에게 후생 복지 지원(후생 복지 등)은 필요하다'에 전체적으로 동의 의견이 높았으며, 국가직 경찰공무원, 위원회 위원, 지방직 공무원 순으로 높았다. 자치경찰사무 범위의 적정성에 동의하는 의견은 보통이며, 사무범위 개정시 경찰청장 의견청취 조항의 효과성에 대해서는 전체적으로 긍정적인 응답이 많았다. 국가경찰사무와 자치경찰 사무의 연계 및 자치경찰사무와 지방행정 사무의

연계는 효과적으로 이루어지지 않은 것으로 평가되고 있다. 특히, 지방직 공무원들은 국가 경찰과 자치경찰 사무의 업무연계와 자치경찰과 지방행정 사무의 혼선에 대하여 우려하고 있는 것으로 나타났다.



제5장

자치경찰제 사무 분석

제1절 연구설계

제2절 설문 항목의 개발과 측정

제3절 사무의 비중 및 중요도 분석

제4절 소결



성공적인 자치경찰제 시행을 위한
전략과 과제

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제5장

자치경찰제 사무 분석

제1절 연구설계

1. 사무 분석의 필요성과 방향

본 장은 자치경찰제의 본격적인 시행에 따른 자치경찰 사무의 분석에 관한 것이다. 앞선 장에서 자치경찰의 제도적 측면, 법령 및 조직·예산, 국·내외 사례 등의 다양한 측면에 대한 검토가 이루어졌으나, 자치경찰이 담당해야 하는 사무에 대한 체계적인 분석에 대한 수행 역시 성공적인 자치경찰제의 정착에 중요한 과제로 부각되고 있다.

본격적인 시행에 앞서 관련 법령의 정비 등 제도적인 기반의 조성에 있어서, 국가로부터 자치단체로 경찰사무가 이관되는 경우에 대한 다양한 연구가 수행되어 왔고 자치경찰이 수행하는 사무의 특성과 내용에 대한 논의가 진행되어 왔다. 그러나 구체적으로는 자치경찰이 담당해야 하는 사무에 대한 체계적인 연구는 다소 미흡한 실정이다.

이는 첫째, 사무분석은 제도의 추진에 있어서 국가경찰이 수행해 왔던 사무로부터 자치경찰의 사무로 규정하기 위하여 법제의 정비라는 제한적인 목적을 지니고 있었다고 볼 수 있으며, 둘째, 국가경찰제에서 자치경찰제로 전환되는 과정에서 현장의 사무에 대한 실증적인 분석이 이루어지는 단계로 보기에 다소 이른 시점이었다.

즉, 자치경찰제가 수행해야 할 사무를 일률적으로 법정 사무로 제시한 이후 본격적인 자치경찰제의 시행에 따라 이러한 사무들에 대한 현장에서의 적합성과 업무량, 중요도 등의 실제적인 경험들이 반영되지 못한 까닭이다.

따라서 본 연구는 자치경찰제의 시행 초기에 있어서 이러한 사무를 수행하는 초기 경험을 반영하여 법정사무로 제시된 자치경찰 사무의 각 지역 현장에서 인지하는 업무량과 우선순위에 대한 분석을 통해 주어진 법정 사무의 개선방안을 도출하고자 한다. 이러한 분석을 통해 자치경찰제의 필요 사무들을 체계적으로 정리하고 제안하고자 한다.

2. 관련 선행연구 분석

자치경찰제에 관한 선행연구들은 본격적인 시행에 앞선 법학 및 경찰학 등의 분야에서 중점적으로 논의되어 왔으나, 대부분의 선행연구들은 본격적인 시행에 앞선 선행적인 논의들이 대부분이라고 할 수 있다.

우선 장일식·강용길(2021)은 자치경찰제의 성공적인 안착을 위해 자치경찰 사무의 명확화 등을 제안하고 있으며, 김재한(2021)은 자치경찰의 시행과 발전의 동태적 과정에서 국가경찰과 자치경찰의 사무배분 문제 등을 제기하였다.

또한 김원식(2017)은 국가경찰과 자치경찰의 사무배분에 관한 이론과 원칙에 입각하여 법제의 비교분석을 통한 사무의 역할분담에 대한 제언을 수행하고 있으며, 조현빈(2021)은 국가경찰의 사무와 자치경찰의 사무에 대한 법적 구분이 능사가 아닌 지자체의 적극적인 사무발굴이 필요함을 제시하고 있다.

김원중(2016) 및 김재호·김원중(2013)은 제주특별자치도의 시행경험을 기초로 이를 국가수준에서의 자치경찰 업무로 확장하는 시·도를 수행하였다. 즉 이들은 자치경찰 업무에 관한 법리 검토를 통해 국가경찰과 자치경찰의 업무 범위에 대한 역할분담을 논하고 있으며, 양재열(2017)은 제한된 인력과 역량 등으로 인해 제약을 받고 있는 제주특별자치도의 수사권 효율화를 위한 전략적 접근 및 제도개선 등을 위해 실무 관계자 심층면접 등의 질적 연구방법론에 의한 실제적 연구를 수행하였다.

이상의 선행연구 분석에서 알 수 있듯이 자치경찰의 사무에 대한 범위와 역할 등이 다양한 관점에서 제시되고 있으나 법제의 비교분석 등이 주된 연구내용 및 방법 등으로 볼 수 있다. 아울러 이와 같은 분석 내용들은 2020년 말 이후 법제의 개정에 충분히 반영된 것으로 보인다. 요컨대 선행연구들은 대부분 한정된 사례에 대한 질적 연구 등으로, 보다 구체적이며 체계적으로 업무의 범위에 대한 분석을 수행하거나 신규업무 발굴에 대한 연구는 미흡하다고 볼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 선행연구의 법적이며 선행적인 논의와 정성적 연구를 탈피하여 경험적이며 정량적인 연구를 통해 그간 수행하지 못했던 자치경찰 사무에 대한 진실보한 연구를 수행하고자 한다. 즉, 자치경찰의 사무량과 중요도에 대한 정량적 분석을 수행함으로써 자치경찰제의 본격적인 시행 경험을 반영하는 사무분석을 추진하고자 한다.

3. 분석 방법론과 전문가 설문

선행연구 등에서 제시한 자치경찰의 사무와 이를 종합적으로 반영한 법령의 규정 등은 전술한 바와 같이 선형적이거나, 이를 기반으로 자치현장에서 경찰업무를 수행한 각 시·도의 행정인력 및 전문가 등은 해당 사무들에 대한 일련의 시행경험을 지니고 있다고 볼 수 있다. 본 연구는 이러한 경험들을 기반으로 사무에 대한 강도와 중요도 등을 자치경찰 지역현장의 주요 이해당사자인 행정인력, 자치경찰위원 및 전문가 등의 설문에 의해 분석하고자 한다.

본 연구에서는 법령 등에서 규정된 자치경찰의 사무를 대상으로 한 계층화 분석법(AHP: Analytic Hierarchy Process; Saaty, 1990)을 통해 업무량과 중요도 등을 분석한다. 범주화된 항목들의 계층별 쌍대 비교(pairwise comparison) 및 고유치(eigenvalue) 계산을 통한 계층화 분석법(AHP)은 다기준 의사결정 기준에 관한 도출이나 범주들로 체계화된 자료 간 비교에 적합한 분석방법으로 널리 알려져 있으며 다양한 분야에서 적극적으로 활용되고 있으나, 자치경찰제도의 시행과 관련되어서 현재까지 국내에서 시도된 바는 없다.

그림 5-1 계층화 분석법(AHP)의 쌍대비교 설문 예시

기준 항목	중요도								비교대상항목	
	절대 중요 (9)	아주 중요 (7)	중요 (5)	약간 중요 (3)	대등 (1)	약간 중요 (1/3)	중요 (1/5)	아주 중요 (1/7)		절대 중요 (1/9)
바람직한 경찰인상										청렴
바람직한 경찰인상										경찰비전
바람직한 경찰인상										인권
바람직한 경찰인상										갈등과 소통
바람직한 경찰인상										생활교양

출처: 장석현(2012: 126)

현재 법령 등에서 제시되고 있는 자치경찰의 사무는 생활안전, 교통, 다중운집 행사, 및 상기 항목들과 관련된 수사 등으로 범주화된다. 또한 상기 범주에서는 다시 보다 구체적인 하위 범주들로 체계화되고, 이는 다시 하위 범주별로 관련된 세부 업무들로 제시되어 있다. 이러한 업무들은 계층적 구조 하에서 하위 범주별로 특성화된 사무들로 구분되고 있어 계층에 따른 업무의 강도와 중요도 등 업무분석에 적절하다고 볼 수 있다. 한편 세부 업무들의 경우 업무관련성 또는 연계성이 상대적으로 높아 세부 업무 간 쌍대 비교는 무리가 따른다고 볼 수 있어, 사무분석은 법령 등에서 제시된 범주와 하위범주를 대상으로 계층화 분석법을 적용하는 것이 적절하다.

아울러 계층화 분석법의 쌍대비교 설문과 함께, 선행연구 등에서 제시한 자치경찰의 사무 등을 감안하여 전문가나 관계자들의 설문을 통한 다양한 사무를 제안하도록 하는 설문을 병행한다. 이는 법정사무로 제시된 사무 외에 현장에서 필요한 업무를 추가적으로 발굴하기 위한 목적에 충실하기 위함이며, 사무의 강도와 중요도 등과 함께 주요 분석결과로 제시한다.

아울러 본 설문분석은 자치경찰의 행정인력과 사무현장의 전문가를 대상으로 한다. 구체적으로 18개 시·도자치경찰위원회의 자치경찰 사무를 담당하는 현장인력 및 자치경찰 사무와 관련된 정책이해당사자 등을 중심으로 각 시·도별로 3~4부, 총 50부 내외의 전문가 설문을 추진한다. 계층화 분석법의 경우 전문가의 의견수렴에 기반하기 때문에 설문대상에 대한 특별한 요건이나 통계적인 모집단에 대한 고려는 불필요하나, 연구기간과 비용 등을 고려하여 자치경찰제가 시행되는 18개 시·도자치경찰위원회의 고른 응답이 될 수 있도록 추진한다. 아울러 동 설문은 시범사업이 추진되어 약 1분기 정도의 경험이 축적된 2021년 8월말부터 9월 중순까지 약 2주에 걸쳐 시행한다. 보다 구체적인 사항은 제3절의 분석결과에서 후술한다.

제2절 설문 항목의 개발과 측정

구체적인 사무분석을 위해서 선행연구와 법제 등에서 제시된 자치경찰의 사무들을 우선하여 정리할 필요가 있다. 이 사무들은 현재 자치경찰제의 본격적인 시행에 있어서 기준이 되는 사무들이며 전형적인 경찰업무들로 볼 수 있으므로, 이러한 사무들을 기준으로 업무의 강도와 중요도를 분석하는 것이 우선적으로 필요하다.

1. 자치경찰 사무의 법적 근거

우선 자치경찰의 사무와 관련되어 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(법률 제16855호, 2019.12.31, 타법개정, 이하 “지방분권법”으로 약칭) 제12조(특별지방행정기관의 정비 등)에는 자치경찰 사무를 법적으로 규정할 것을 요구한다.

동조에서 국가는 「정부조직법」 제3조에 따른 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무 중 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 하여야 하며(제1항), 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안 서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 하고(제3항), 교육자치와 자치경찰제도의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다(제4항)고 명시하고 있어 하위법령을 통해 자치경찰의 사무에 대한 규정이 이루어짐을 알 수 있다.

이러한 자치경찰 사무와 관련된 하위법령으로 우선 이전의 경찰사무와 관련된 규정은 「경찰관 직무집행법」(법률 제17688호, 2020. 12. 22., 일부개정) 제2조(직무의 범위)를 들 수 있다. 여기에서 제시된 경찰의 사무는 다음과 같다.

- 국민의 생명·신체 및 재산의 보호
- 범죄의 예방·진압 및 수사, 범죄피해자 보호
- 경비, 주요 인사 경호 및 대간첩·대테러 작전 수행
- 공공안녕에 대한 위협의 예방과 대응을 위한 정보의 수집·작성 및 배포
- 교통 단속과 교통 위해(危害)의 방지
- 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력
- 그 밖에 공공의 안녕과 질서 유지

2. 자치경찰 사무의 범위와 세부 업무

해당 경찰의 직무와 관련된 보다 세부적인 규정은 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」(법률 제17689호, 2020.12.22. 전부개정, 이하 “경찰법”으로 약칭)에 제시된 바와 같다. 동법 제4조(경찰의 사무) 제1항 제2호(자치경찰의 사무)에서는 보다 구체적인 규정이 이루어지는데, 이와 함께 대통령령인 「자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영 등에 관한 규정」(대통령령 제31349호, 2020.12.31 제정, 이하 “자치경찰령”으로 약칭) 제2조에서는 생활안전·교통·경비에 대한 자치경찰 사무의 범위가 규정되어 있으며, 동령 제3조에서는 수사에 대한 자치경찰사무의 범위가 제시되어 있다.

표 5-1 생활안전, 교통, 경비 관련 자치경찰사무의 범위(자치경찰령 제2조 제1호 관련)

자치경찰사무	범위	
1. 지역 내 주민의 생활 안전 활동에 관한 사무	가. 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영	1) 지역주민 안전을 위한 범죄예방시설 설치·운영 2) 지역주민 안전을 위한 범죄예방진단 3) 지역주민 안전을 위한 순찰과 범죄예방활동 시행·관리
	나. 주민참여 방법활동의 지원 및 지도	1) 범죄예방을 위한 주민 참여 지역협의체 구성·운영 2) 주민 참여형 범죄예방활동 시행·관리
	다. 안전사고 및 재해·재난 시 긴급구조 지원	1) 재난이 발생할 우려가 현저하거나 재난이 발생한 경우 주민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위한 긴급구조지원 2) 재해 발생 시 지역의 사회질서 유지 및 교통관리 등 3) 기타 긴급구조지원기관으로서의 긴급구조지원 활동 등
	라. 아동·청소년·노인·여성·장애인 등 사회적 보호가 필요한 사람에 대한 보호 업무 및 가정·학교·성폭력 등의 예방	1) 아동·노인·장애인 학대 예방과 피해 아동·노인·장애인에 대한 보호활동 2) 아동·청소년·노인·여성·장애인 등 사회적 보호가 필요한 사람의 실종 예방·대응 활동 3) 아동 대상 범죄예방 및 아동안전 보호활동 4) 청소년 비행방지 등 선도·보호 활동 5) 가정폭력범죄 예방과 피해자 등 보호 활동 6) 학교폭력의 근절·예방과 가해학생 선도 및 피해학생 보호 활동 7) 성폭력 예방과 성폭력 피해자 등 보호 활동 8) 그 밖에 관련 법령에 경찰의 사무로 규정된 아동·청소년·노인·여성·장애인 등 사회적 보호가 필요한 사람에 대한 보호 및 가정폭력·학교폭력·성폭력 등 예방 업무
	마. 주민의 일상생활과 관련된 사회질서	1) 경범죄 위반행위 지도·단속 등 공공질서 유지 2) 공공질서에 반하는 풍속·성매매사범 및 사행행위 지도·단속

자치경찰사무	범위
의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속(단, 지자체 등 다른 행정청의 사무는 제외)	3) 그 밖에 관련 법령에 경찰의 사무로 규정된 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속 업무
바. 그 밖에 지역주민의 생활안전에 관한 사무	1) 지역주민의 생활안전 관련 112신고(일반신고를 포함한다) 처리 2) 지하철, 내수면 등 일반적인 출동이 어려운 특정 지역에서 주민의 생명·신체·재산의 보호를 위한 경찰대 운영 3) 유실물 보관·반환·매각·국고귀속 등 유실물 관리 4) 「경찰관 직무집행법」 제4조에 따른 응급구호대상자에 대한 보호 조치 및 유관기관 협력 5) 그 밖에 관련 법령에 경찰의 사무로 규정된 지역주민의 생활안전에 관한 사무
가. 교통법규 위반에 대한 지도·단속	1) 교통법규 위반 지도·단속, 공익신고 처리 등 2) 음주단속 장비 등 교통경찰용 장비 보급·관리·운영 등
나. 교통안전시설 및 무인 교통단속용 장비의 심의·설치·관리	1) 교통사고 예방, 교통소통을 위한 교통안전시설 설치·관리·운영 2) 도로교통 규제 관련 지역 교통안전시설 심의위원회 설치 및 운영 3) 무인 교통단속용 장비의 심의·설치·관리·운영
다. 교통안전에 대한 교육 및 홍보	1) 교통안전에 대한 교육 2) 교통안전에 대한 홍보
라. 주민참여 지역 교통활동의 지원·지도	1) 교통활동 지원 협력단체에 대한 운영·관리 2) 주민참여형 교통안전활동 지원 및 지도
마. 통행 허가, 어린이 통학버스의 신고, 긴급자동차의 지정 신청 등 각종 허가 및 신고에 관한 사무	1) 차마의 안전기준 초과 승차, 안전기준 초과적재 및 차로폭 초과 차 통행허가 처리 2) 도로공사 신고접수, 현장점검 및 지도·감독 등 3) 어린이통학버스 관련 신고접수·관리 및 관계 기관 합동 점검 4) 긴급자동차의 지정 신청·관리 5) 버스전용차로 통행 지정신청 처리 6) 주·정차 위반차량 견인대행법인등 지정
바. 그 밖에 지역 내의 교통안전 및 소통에 관한 사무	1) 지역주민의 교통안전 관련 112신고(일반신고를 포함한다) 처리 2) 운전면허 관련 민원 업무 3) 지역교통정보센터 운영 및 교통정보 연계 4) 정체 해소 등 소통 및 안전 확보를 위한 교통관리 5) 지역 내 교통안전대책 수립·시행 6) 교통안전 관련 기관 협의 등
3. 지역 내 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전 관리	가. 지역 내 다중운집 행사 등의 교통질서 확보 및 교통안전 관리 지원 나. 지역 내 다중운집 행사 안전 관리 지원

출처: 『자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영 등에 관한 규정』 제2조 제1호 및 동 규정 별표로부터 연구자 재구성

위와 같이 법령에서 제시된 자치경찰 사무에 관한 구체적인 사항 및 범위 등은 상기 대통령령으로 정하는 기준에 따라 시·도조례로 정하며, 다음과 같은 원칙에 따른다.

첫째, 법 제3조에 따른 경찰의 임무 범위와 <표 5-1> (자치경찰령 별표, 제2조 제1호 관련)에 따른 생활안전, 교통, 경비 관련 자치경찰 사무의 범위를 준수해야 한다.

둘째, 관할 지역의 인구, 범죄발생 빈도 등 치안 여건과 보유 인력·장비 등을 고려하여 각 지역별 자치경찰 사무를 적정한 규모로 정해야 한다.

셋째, 기관 간 협의체 구성, 상호협력·지원 및 중복감사 방지 등 자치경찰사무가 국가경찰사무와 유기적으로 연계되고 균형이 이루어지도록 하는 사항을 포함해야 한다.

넷째, 자치경찰 사무의 내용은 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서를 유지하는 데 효율적인 것으로 정해야 한다.

다섯째, 자치경찰의 수사사무에 관한 구체적인 사항 및 범위 등은 상기 대통령령 제3조에 따른다. 구체적인 내용은 <표 5-2>에 요약된 바와 같다.

표 5-2 수사 관련 자치경찰사무의 범위(자치경찰령 제3조 관련)

자치경찰사무	범위
4. 수사 사무 1. 학교폭력 등 소년(19세 미만) 범죄(단, 19세 이상인 사람과 『형법』 제30조부터 제32조까지의 규정에 따른 공범관계에 있는 경우는 제외)	가. 『형법』 제225조, 제229조(제225조의 죄에 의하여 만들어진 문서 또는 도화의 행사죄로 한정한다), 제230조 및 제235조(제225조, 제229조 또는 제230조의 미수범으로 한정한다)의 범죄 나. 『형법』 제257조, 제258조, 제258조의2 및 제260조부터 제264조까지(제262조는 같은 조의 죄를 범하여 사람을 상해에 이르게 한 경우로 한정한다)의 범죄 다. 『형법』 제266조의 범죄 라. 『형법』 제276조부터 제281조까지(제281조는 같은 조의 죄를 범하여 사람을 상해에 이르게 한 경우로 한정한다)의 범죄 마. 『형법』 제283조부터 제286조까지의 범죄 바. 『형법』 제287조, 제294조(제287조의 미수범으로 한정한다) 및 제296조(제287조의 예비 또는 음모로 한정한다)의 범죄 사. 『형법』 제307조부터 제309조까지 및 제311조의 범죄 아. 『형법』 제319조, 제320조, 제322조(제319조 또는 제320조의 미수범으로 한정한다)의 범죄 자. 『형법』 제324조 및 제324조의5(제324조의 미수범으로 한정한다)의 범죄 차. 『형법』 제329조부터 제331조까지, 제331조의2 및 제342조(제329조부터 제331조까지 또는 제331조의2의 미수범으로 한정한다)의 범죄

자치경찰사무	범위
	<p>다)의 범죄(단, 같은 소년이 본문에 규정된 죄를 3회 이상 범한 사건은 제외)</p> <p>카. 『형법』 제347조, 제350조, 제350조의2, 제351조(제347조, 제350조 또는 제350조의2의 상습범으로 한정한다) 및 제352조(제347조, 제350조, 제350조의2 또는 제351조의 미수범으로 한정한다)의 범죄</p> <p>타. 『형법』 제360조의 범죄</p> <p>파. 『형법』 제366조, 제368조(제366조의 죄를 범해 사람의 생명·신체에 대하여 위험을 발생하게 하거나 사람을 상해에 이르게 한 경우로 한정), 제369조제1항 및 제371조(제366조 또는 제369조제1항의 미수범으로 한정)의 범죄</p> <p>하. 『정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률』 제70조제1항·제2항 및 제74조제1항제2호·제3호의 범죄</p> <p>거. 가목부터 하목까지의 범죄로서 다른 법률에 따라 가중처벌되는 범죄</p>
2. 가정폭력 및 아동학대 범죄	<p>가. 『가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법』 제2조제3호에 따른 가정폭력범죄</p> <p>나. 『아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법』 제2조제4호에 따른 아동학대범죄</p>
3. 교통사고 및 교통관련 범죄(단, 『도로교통법』 제2조제3호의 고속도로에서 발생한 교통사고 및 교통관련 범죄는 제외)	<p>가. 『교통사고처리 특례법』 제3조제1항의 범죄. 다만, 차의 운전자가 같은 항의 죄를 범하고도 피해자를 구호하는 등 『도로교통법』 제54조제1항에 따른 조치를 하지 않고 도주하거나 피해자를 사고장소로부터 옮겨 유기하고 도주한 경우는 제외한다.</p> <p>나. 『도로교통법』 제148조(『특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률』 제5조의3이 적용되는 죄를 범한 경우는 제외), 제148조의2, 제151조, 제151조의2제2호, 제152조제1호, 제153조제2항제2호 및 제154조부터 제157조까지의 범죄</p> <p>다. 『자동차손해배상보장법』 제46조제2항의 범죄</p> <p>라. 『특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률』 제5조의11 및 제5조의13의 범죄</p>
4. 『형법』 제245조의 범죄 및 『성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법』 제12조의 범죄	
5. 경범죄 및 기초질서 관련 범죄, 『경범죄처벌법』 제3조에 따른 경범죄	
6. 가출인 및 『실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률』 제2조제2호에 따른 실종아동등 관련 수색 및 범죄	<p>가. 가출인 또는 실종아동등의 조속한 발견을 위한 수색(단, 제1호부터 제5호까지 또는 나목의 범죄가 아닌 범죄로 인해 실종된 경우는 제외)</p> <p>나. 『실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률』 제17조 및 제18조의 범죄</p>

출처: 『자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영 등에 관한 규정』 제3조로부터 연구자 재구성

한편 본격적인 시행에 앞서 추진된 제주의 경우, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(법률 제17943호, 2021.3.16. 타법개정)의 제90조에 사무에 관한 구체적인 내용이 제시되어 있다.

첫째, 생활안전 활동 사무로는, 생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영, 주민참여 방법활동의 지원 및 지도, 안전사고와 재해·재난 등으로부터의 주민보호, 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 사람의 보호와 가정·학교 폭력 등의 예방, 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지와 그 위반행위의 지도·단속 등이 규정되어 있다.

둘째, 지역교통 활동 사무는, 교통안전과 교통소통에 관한 사무, 교통법규위반 지도·단속, 주민참여 지역교통 활동의 지원·지도로 구분된다. 셋째, 공공시설과 지역행사장 등의 지역 경비에 관한 사무가 제시되어 있다.

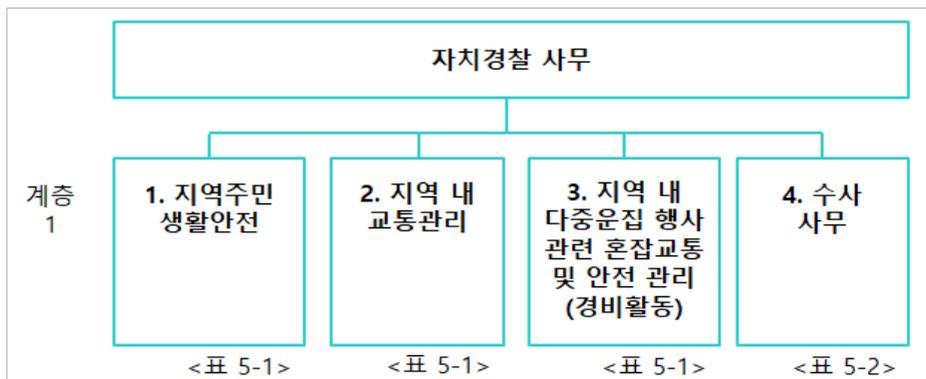
넷째, 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무가 규정되어 있다.

마지막으로 다섯째, 「즉결심판에 관한 절차법」 등에 따라 「도로교통법」 또는 「경범죄처벌법」 위반에 따른 통고처분 불이행자 등에 대한 즉결심판 청구 사무가 제시된다. 이상 5가지로 제시된 제주자치경찰 관련법의 사무들은 앞서 논한 경찰법과 자치경찰령의 사무 규정에 반영되어 내용적으로 차별성이 존재하지 않는다고 볼 수 있다.

3. 설문항목의 구성

사무분석을 위한 설문항목은 업무량(업무의 강도) 및 중요도를 중심으로 구성되었다. 우선 업무의 분류에 있어서 <표 5-1> 및 <표 5-2>로 요약된 자치경찰령의 사무 중 대분류를 중심으로 첫 번째 계층을 구성하였으며, 이는 <그림 5-2>로 요약된 바와 같다.

그림 5-2 자치경찰 사무에 관한 계층도(1): 대분류



아울러 자치경찰령의 소분류를 중심으로 두 번째 계층을 구성하였으며, <그림 5-3>으로 제시된 바와 같다. 한편 표에 제시된 소분류별 업무의 범위와 관련하여서는 항목 간 업무의 구분이 쉽지 않으며, 세부적인 항목별로 차별화된 업무량 및 중요도의 평가가 현실적으로 불가능하여 대분류 및 소분류를 중심으로 업무량 및 중요도에 대한 전문가 설문을 수행한다.

그림 5-3 자치경찰 사무에 관한 계층도(2): 생활안전 소분류

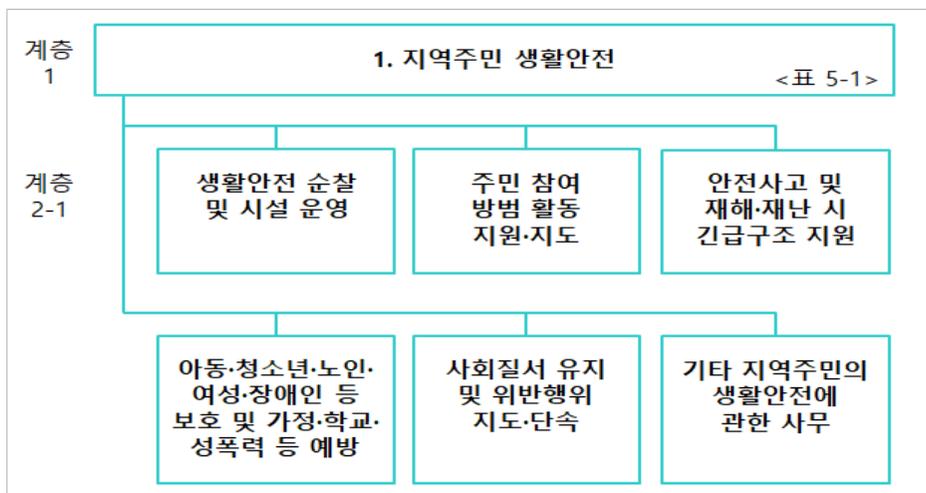


그림 5-4 자치경찰 사무에 관한 계층도(3): 교통관리 소분류

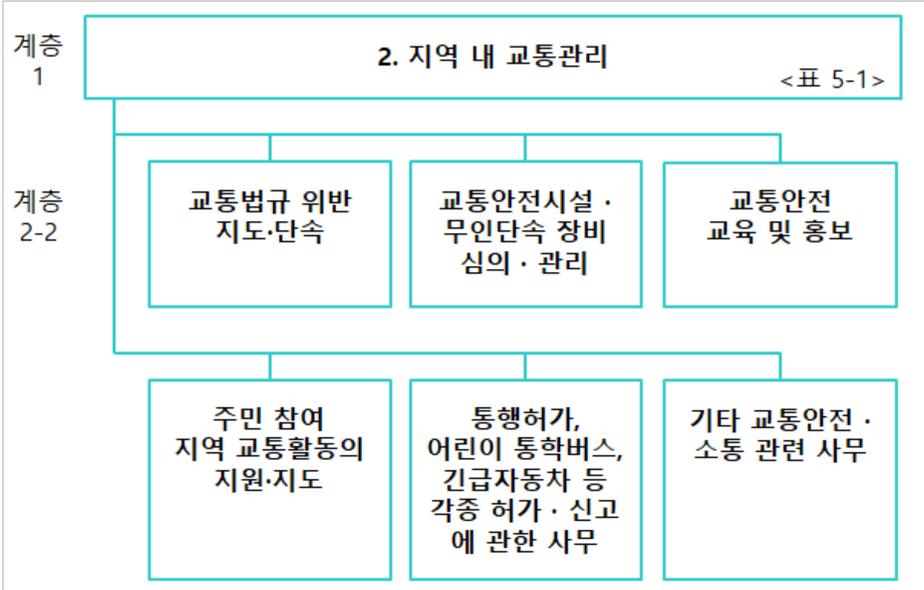
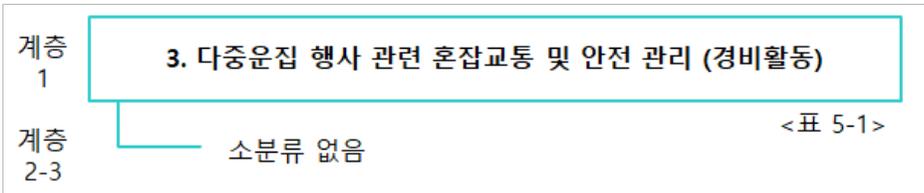
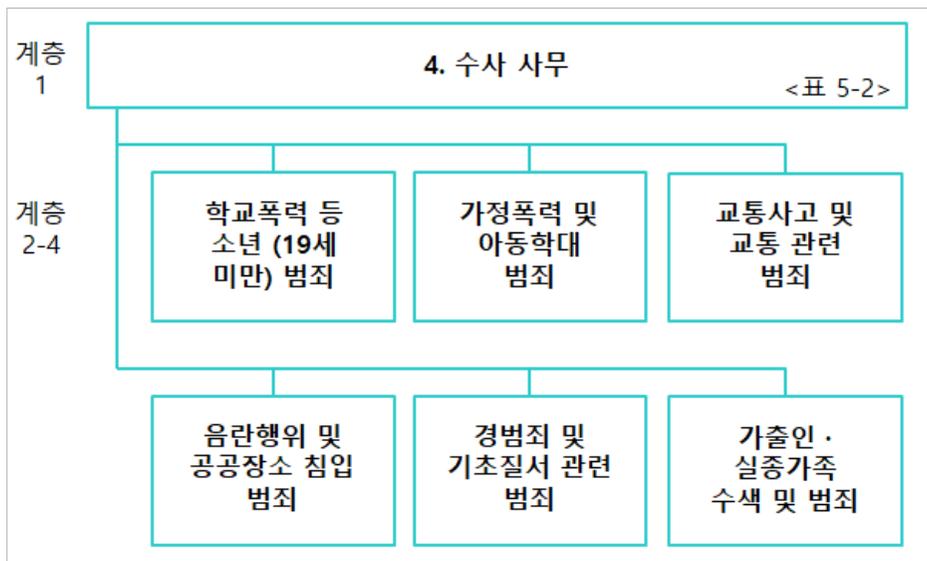


그림 5-5 자치경찰 사무에 관한 계층도(4): 경비활동 소분류



업무량(업무의 강도)의 경우, <표 5-1> 및 <표 5-2>의 법정 사무를 중심으로 각 사무의 소분류별로 리커트 9점 척도를 이용하여 인지도를 측정한다. 사무량에 대해서는 관련 건수 등 보다 엄밀한 분석이 바람직하나 현재 연구과제의 범위 및 시간·비용 등을 감안할 때 이에 대한 보다 엄밀한 분석은 후속과제로 남긴다.

그림 5-6 자치경찰 사무에 관한 계층도(5) : 수사사무 소분류



제3절 사무의 비중 및 중요도 분석

1. 조사 개요

본 절에서는 제2절에서 설계한 설문항목을 토대로 사무의 업무비중과 중요도를 분석하였으며, 추가로 지방행정과 자치경찰의 연계사무에 대해서 의견을 수렴하였다. 상세한 설문항목은 부록에 수록하였다.

조사 대상은 전국의 광역자치단체에 설치된 시·도자치경찰위원회(18개)의 현장전문가를 대상으로 하였으며, 조사는 전술한 바와 같이 시범실시의 경험이 축적되기 시작하는 2021년 9월 1일부터 9월 20일까지 20일간에 진행되었다. 설문은 자치경찰 사무를 담당하는 중앙부처(경찰청)의 파견인력 등 현장 사무담당 공무원을 대상으로, 위원회당 4~5부의 설문응답에 대한 협조를 요청하였다.

그 결과 총 응답부수는 53부이며, 그 중 계층분석 응답의 일관성 지수(consistency index)가 기준 이하인 8부의 응답을 제외한 유효응답 45부(유효응답율 84.90%)를 대상으로 사무의 업무비중 및 중요도를 분석하였다.

2. 응답자의 인구통계학적 특성

응답자의 인구통계학적 특성으로 응답자의 근무기관, 연령, 해당분야 업무경력, 직급, 근무하는 기관의 지역적 특성 등을 조사하였다.

표 5-3 응답자의 근무기관

구분	중앙부처· 관계기관	광역지자체· 관계기관	기초지자체· 관계기관	자치단체 연합 또는 협의기관	기타	계
응답자 수 (명)	4	35	2	2	2	45
응답비율 (%)	8.89	77.78	4.44	4.44	4.44	100.00

응답자의 근무기관은 응답자의 77% 가량인 35명이 광역지자체·관계기관에서 근무하고 있는 것으로 나타났으며, 8% 가량인 4명이 중앙부처·관계기관에서 근무하고 있는 것으로 나타났다. 기초지자체·관계기관, 자치단체 연합 또는 협의기관, 기타 응답은 각 2명으로 동일하게 나타났으며, 기타 응답으로는 전문연구자 등이 있었다.

표 5-4 | 응답자의 연령대

구분	만 25세 이하	만 25-30세	만 31-35세	만 36-40세	만 41-45세	만 45-50세	만 51-55세	만 55세 이상	계
응답자 수 (명)	2	8	4	7	11	8	5	0	45
응답비율 (%)	4.44	17.78	8.89	15.56	24.44	17.78	11.11	0.00	100.00

응답자의 연령대는 비교적 고르게 분포되어 있었는데 만 41-45세가 약 24%인 11명으로 가장 많은 비율을 차지했고, 만 45-50세 및 만 25-30세가 각각 17%인 8명으로 그 뒤를 이었다. 반면에 만 25세 이하인 응답자는 2명에 불과했고 만 55세 이상인 응답자는 존재하지 않았다.

각 선택지의 연령대를 중간 값으로 응답자의 평균 연령을 추정해보면 응답자의 평균 연령은 39.28세로 나타났다.

표 5-5 | 응답자의 해당 분야 업무경력

구분	만 5년 이하	만 5-10년	만 10-15년	만 15-20년	만 20-25년	만 25-30년	만 30년 이상	계
응답자 수 (명)	18	6	7	6	7	1	0	45
응답비율 (%)	40.00	13.33	15.56	13.33	15.56	2.22	0.00	100.00

응답자의 해당 분야 업무경력은 AHP 방법론에 있어 중요한 요소로 작용한다. 일반적으로 응답자가 얼마나 해당 분야에 전문성을 갖고 있는지에 따라 응답결과의 신뢰성이 좌우 되기 때문이다. 본 조사의 응답 결과에서는 통상적으로 전문성을 갖추고 있다는 업무경력 10년을 기준으로 보면 만 10년 미만의 경력을 갖고 있다는 응답자가 24명(53.33%), 만 10년 이상의 경력을 갖고 있다는 응답자가 21명(46.66%)으로 나타났다.

각각의 선택지마다 업무경력의 중간 값으로 전체 응답자의 평균 업무경력을 추정하여 보면 10.39년이다. 만 5년 이하의 업무경력을 갖고 있는 응답자가 18명(40.00%)으로 다소 높은 비율을 보이고 있지만, 응답자 전체적으로 보면 응답자들이 충분한 업무경력을 갖고 있다고 볼 수 있을 것이다.

표 5-6 응답자의 직급

구분	6급 이하	5급	4급	3급 이상	민간 전문가	기타	계
응답자 수 (명)	35	5	1	0	3	1	45
응답비율 (%)	77.78	11.11	2.22	0.00	6.67	2.22	100.00

응답자의 직급은 6급 이하가 35명(77.78%)으로 높은 비율을 보였으며 5급 및 4급이 6명(13.33%)으로 나타났으며, 민간전문가는 3명(6.67%)으로 나타났다. 3급 이상의 고위공무원급의 응답자는 존재하지 않았다.

표 5-7 응답자가 근무하는 기관의 지역적 특성

구분	대도시	도농복합지	농산어촌	계
응답자 수 (명)	19	16	10	45
응답비율 (%)	42.22	35.56	22.22	100.00

응답자가 근무하는 기관의 지역적 특성은 대도시, 도농복합지, 농산어촌의 순으로 나타났으며, 대도시가 19명(42.22%)으로 가장 많은 응답을 보였으나, 농산어촌도 10명(22.22%)이 응답하여 비교적 지역적으로 고른 응답 분포를 보였다.

3. 자치경찰 법정 사무의 비중 분석

자치경찰 법정 사무의 업무비중은 지역주민 생활안전, 교통관리, 행사관리, 수사사무의 4종류의 대분류로 구분하여 각각의 소분류에 대해 업무량 및 빈도를 9점 척도로 조사하였다. 응답의 유효수준은 자치경찰 법정사무의 소분류별로 개별응답이 표준정규분포 내에서 위치할 확률이 92.25%에서 99.86%로 나타났다(전체평균 96.13%).

표 5-8 자치경찰 법정 사무의 업무량(또는 업무비중) 분석 결과

대분류	소분류	소분류 평균	소분류 순위	대분류 평균	대분류 순위
지역 주민 생활 안전	생활안전 순찰 및 시설 운영	6.87	1	6.38	2
	주민참여 방범활동 지원·지도	6.27	3		
	안전사고 및 재해·재난 시 긴급구조 지원	6.07	6		
	아동·청소년·노인·여성·장애인 등 보호 및 가정·학교·성폭력 등 예방	6.73	2		
	사회질서 유지 및 위반행위 지도·단속	6.13	5		
	기타 지역주민의 생활안전에 관한 사무	6.20	4		
교통 관리	교통법규 위반 지도·단속	7.29	1	6.36	3
	교통안전시설·무인단속 장비 심의·관리	6.57	2		
	교통안전 교육 및 홍보	6.36	3		
	주민참여 지역 교통활동의 지원·지도	6.07	4		
	통행허가, 어린이 통학버스, 긴급자동차 등 각종 허가 및 신고에 관한 사무	5.86	6		
	기타 교통안전·소통 관련 사무	6.00	5		

대분류	소분류	소분류 평균	소분류 순위	대분류 평균	대분류 순위
	지역 내 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전 관리		5.00		4
수사 사무	학교폭력 등 소년(19세 미만) 범죄	6.57	3	6.49	1
	가정폭력 및 아동학대 범죄	6.86	1		
	교통사고 및 교통 관련 범죄	6.64	2		
	음란행위 및 공공장소 침입 범죄	6.14	6		
	경범죄 및 기초질서 관련 범죄	6.21	5		
	가출인·실종가족 수색 및 범죄	6.50	4		

자치경찰 법정 사무의 업무비중에 대한 응답 결과를 대분류별로 살펴보면 수사사무(6.49), 지역주민생활안전(6.38), 교통관리(6.36), 행사관리(5.00)순으로 나타났으며, 지역주민생활안전과 교통관리는 그 차이가 크지 않았다.

소분류별로 살펴보면 지역주민생활안전 분야에서는 생활안전 순찰 및 시설운영(6.87), 아동·청소년·노인·여성·장애인 등 보호 및 가정·학교·성폭력 등 예방(6.73), 주민참여 방범활동 지원·지도(6.27), 기타 지역주민의 생활안전에 관한 사무(6.20), 사회질서 유지 및 위반행위 지도·단속(6.13), 안전사고 및 재해·재난 시 긴급구조 지원(6.07)의 순으로 업무비중이 높은 것으로 나타났다.

교통관리 분야에서는 교통법규 위반 지도·단속(7.29), 교통안전시설·무인단속 장비 심의·관리(6.57), 교통안전 교육 및 홍보(6.36), 주민참여 지역 교통활동의 지원·지도(6.07), 기타 교통안전·소통 관련 사무(6.00), 통행허가, 어린이 통학버스, 긴급자동차 등 각종 허가 및 신고에 관한 사무(5.86)의 순으로 업무비중이 높은 것으로 나타났다.

수사사무 분야에서는 가정폭력 및 아동학대 범죄(6.86), 교통사고 및 교통 관련 범죄(6.64), 학교폭력 등 소년(19세 미만) 범죄(6.57), 가출인·실종가족 수색 및 범죄(6.50), 경범죄 및 기초질서 관련 범죄(6.21), 음란행위 및 공공장소 침입 범죄(6.14)의 순으로 업무비중이 높은 것으로 나타났다.

전체적으로 살펴보면 자치경찰 사무 중 교통법규 위반 지도·단속(7.29)이 가장 높은 업무비중을 차지하고 있다고 조사되었고, 지역 내 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전 관리(5.00)는 가장 낮은 업무비중을 차지하고 있다고 조사되었다.

4. 자치경찰 법정 사무의 중요도 분석

제2절의 자치경찰 법정사무 분류를 중심으로 사무의 대분류, 소분류별 상대적 중요도를 계층화 분석법(AHP: Analytic Hierarchy Process) 방법론을 이용하여 분석하였다. 계층별 상대적 중요도는 각 분류별 쌍대비교 문항의 결과에 대한 비교행렬 연산을 통해 산출하였다⁴⁹⁾. 또한 일관성 검증을 통해 응답의 일관성이 떨어지는(CI < 0.1) 응답을 분석에서 제외하였다.

한편, 자치경찰의 지역적 특성을 살펴보기 위해 응답자 근무지의 지역적 특성 응답을 이용하여 지역적 특성을 대도시, 도·농복합지, 농산·어촌의 3가지 유형으로 구분하여 각각의 지역에 대한 자치경찰 법정사무의 상대적 중요도를 산출하였다.

표 5-9 | 자치경찰 법정 사무 대분류의 상대적 중요도

구분	상대적 중요도			
	전체	대도시	도농복합지	농산어촌
지역주민 생활안전	0.372	0.478	0.382	0.159
지역내 교통관리	0.252	0.268	0.265	0.147
다중운집 행사관리	0.186	0.108	0.161	0.475
수사 활동	0.190	0.146	0.192	0.219
일관성지수(CI)	0.0028	0.0067	0.0057	0.0112

자치경찰 법정 사무 대분류의 상대적 중요도는 생활안전, 교통관리, 수사활동, 행사관리의 순으로 나타났다. 지역별로는 대도시와 도농복합지에서는 전체 상대적 중요도의 순서가 동일하게 나타났으며, 농산어촌에서는 행사관리, 수사활동, 생활안전, 교통관리의 순으로 나타났다. 이러한 결과는 인구가 밀집된 대도시에서 생활안전 관련 사무의 수요가 많은

49) 계층화분석법(AHP)의 특성 상 전문가 설문에 의한 델파이 방법론을 적용하여 상대적 가중치를 도출하므로 통계적 유의성 확보를 위한 표본 응답의 중요성은 크지 않다고 볼 수 있으나, 응답 수가 크지 않은 경우 매트릭스 연산 과정에서 상대적 가중치가 편중되거나 정확성이 결여되는 경우가 존재할 수 있으므로, 본연구의 분석 결과는 참고자료로 후속연구 등을 통해 보완될 필요가 있음을 밝히고자 한다.

것과, 농산어촌에서 교통관리의 중요도가 상대적으로 낮게 분석된 결과는 지역적 특성을 반영한 결과라고 볼 수 있다.

한편, 농산어촌에서 다중운집 행사관리와 수사활동의 상대적 중요도가 높게 분석된 것은 농산어촌의 범죄율이 높은 것을 의미하는 것이 아니라 생활안전과 교통관리의 상대적 중요도가 낮은 것으로 보아야 타당할 것이다. 현재 농산어촌의 응답결과가 10부로 타 지역에 비해 상대적으로 높지 않으므로(〈표 5-7〉 참조), 해당 수치에 대해서는 통계적인 유의성을 논하기 어렵고 보다 현실적으로 엄밀한 수치에 대해서는 후속연구로 남기고자 한다.

표 5-10 '생활안전' 소분류 법정 사무의 상대적 중요도

구분	상대적 중요도			
	전체	대도시	도농복합지	농산어촌
순찰 및 시설 운영	0.193	0.199	0.171	0.205
주민참여 방법 지원·지도	0.130	0.132	0.101	0.173
안전사고·재난 긴급지원	0.166	0.152	0.167	0.187
사회적 약자 보호 가정·학교·성폭력 등 예방	0.287	0.322	0.334	0.168
사회질서 유지 및 위반행위 지도·단속	0.224	0.195	0.227	0.267
일관성지수(CI)	0.0028	0.0067	0.0047	0.0112

'생활안전' 소분류의 상대적 중요도는 '사회적 약자보호, 가정·학교·성폭력 등 예방', '사회질서 유지 및 위반행위 지도단속', '순찰 및 시설 운영', '안전사고 재난 긴급지원', '주민참여 방법 지원·지도'의 순으로 나타났다.

지역별로 살펴보면 대도시와 도농복합지에서는 상대적 중요도의 순서가 전체의 순서와 동일하게 나타났으며, 농산어촌에서는 '사회질서 유지 및 위반행위 지도단속', '주민참여 방법 지원·지도', '안전사고 재난 긴급지원' 등이 타 지역에 비해 중요도가 두드러진다. 이

는 상대적으로 공간이 넓고 저밀도인 농산어촌에서의 방문객에 의한 대응과 자치경찰 사무에 있어서의 주민참여가 중요한 것으로 해석된다.

표 5-11 '교통관리' 소분류 법정 사무의 상대적 중요도

구분	상대적 중요도			
	전체	대도시	도농복합지	농산어촌
교통법규 위반 지도·단속	0.267	0.307	0.300	0.151
안전시설·무인단속 장비 심의·관리	0.237	0.254	0.218	0.209
교통안전 교육·홍보	0.173	0.134	0.231	0.159
주민참여 교통활동 지원·지도	0.162	0.150	0.127	0.247
통행허가, 어린이 통학버스, 긴급자동차 등 각종 허가·신고	0.161	0.155	0.124	0.234
일관성지수(CI)	0.0019	0.0043	0.0040	0.0050

'교통안전' 소분류의 상대적 중요도는 '교통법규 위반 지도단속', '안전시설·무인단속 장비 심의·관리', '교통안전 교육·홍보', '주민참여 교통활동 지원·지도', '통행허가, 어린이 통학버스, 긴급자동차 등 각종 허가·신고'의 순으로 나타났다.

지역별로 살펴보면 대도시와 도농복합지에서는 전체적인 경향과 같이 '교통법규 위반 지도·단속'과 '안전시설·무인단속 장비 심의·관리' 또는 '교통안전 교육·홍보' 사무의 중요도가 높고 나머지 사무는 유사한 중요도를 보이고 있다.

반면 농산어촌에서는 대도시나 도농복합지 등과 달리 '주민참여 교통활동 지원·지도', '통행허가, 어린이 통학버스, 긴급자동차 등 각종 허가·신고' 등이 중요한 사무로 제시되고 있다. 이는 생활안전 소분류에서 기술한 바와 같이 저밀도와 촘촘한 사회적 관계망을 지닌 농산어촌의 지역적 특성에 따라 자치경찰 사무의 주민인식과 주민참여의 중요성이 반영된 것으로 해석된다.

표 5-12 '범죄수사' 소분류 법정 사무의 상대적 중요도

구분	상대적 중요도			
	전체	대도시	도농복합지	농산어촌
학교폭력 등 소년 범죄	0.246	0.234	0.220	0.166
가정폭력·아동학대 범죄	0.276	0.298	0.214	0.156
교통사고·교통관련 범죄	0.170	0.141	0.193	0.159
음란행위 및 해당 목적의 공공장소 침입 범죄	0.095	0.101	0.132	0.165
경범죄 및 기초질서 관련 범죄	0.085	0.096	0.106	0.184
가출인·실종가족 수색 및 범죄 수사	0.128	0.130	0.135	0.170
일관성지수(CI)	0.0055	0.0043	0.0134	0.0008

'범죄수사' 소분류의 상대적 중요도는 '가정폭력·아동학대 범죄', '학교폭력 등 소년범죄', '교통사고·교통관련 범죄', '가출인·실종가족 수색 및 범죄 수사', '음란행위 및 해당 목적의 공공장소 침입 범죄', '경범죄 및 기초질서 관련 범죄'의 순으로 나타났다.

지역별로 살펴보면 대도시와 도농복합지에서는 전체의 상대적 중요도와 동일한 순서로 나타났고, 농산어촌에서는 '경범죄 및 기초질서 관련 범죄', '가출인·실종가족 수색 및 범죄 수사', '학교폭력 등 소년범죄', '음란행위 및 해당 목적의 공공장소 침입 범죄', '교통사고·교통관련 범죄', '가정폭력·아동학대 범죄'의 순으로 상대적 중요도가 분석되었다.

그러나 농산어촌의 범죄수사 소분류 사무의 상대적 중요도는 각 사무별로 뚜렷한 차이를 보이지 않고 거의 대등한 것으로 나타났다. 대도시와 도농복합지 등의 도시지역에서 가정폭력, 아동학대, 학교폭력, 교통사고 등이 중요한 수사사무 영역으로 볼 수 있다면, 상대적으로 고령화가 심각한 낙후지역에서의 수사사무의 수요는 도시지역과는 다른 경향을 보인다고 볼 수 있다.

5. 지방행정과 자치경찰의 연계사무

마지막으로 쌍대비교 설문 이후의 개방형 설문으로 지방행정과 자치경찰의 연계사무에 대한 자유로운 응답을 요청하였다. 시범사업의 추진 이후 자치경찰의 취지를 살리기 위해서는 특히 지역특성에 따른 자치경찰 사무의 발굴이 중요한 바, 기존 국가경찰의 사무와는 차별되는 자치경찰 사무 중 특히 지방행정과의 연계를 통한 사무는 어떻게 추진되는지 또는 추진되어야 하는지 등에 대한 자유로운 의견제시의 결과는 다음과 같다.

첫째, 생활안전 부문에 있어서는 특히 사회적 약자(여성, 장애인, 노인, 아동)에 대한 범죄예방과 관련된 의견이 다수를 차지하였다. 구체적으로 지역사회의 실정을 잘 파악하고 있는 자치단체의 복지행정과 연계하여 사회적 약자들을 발굴하고 체계적으로 보호(자치단체의 종합계획 포함)함으로써 범죄를 효과적으로 예방하고 범죄 피해자를 예방하는 것이 중요하다는 의견이 다수 제시되었다.

관련하여 성범죄·성매매·1인 가구 대상 범죄 등에 대한 대응 등이 자치경찰 사무와 복지행정의 연계 측면에서 고려될 수 있으며, 안전사고 피해자·정신질환자·주취자·자살 기도자 등에 대한 응급구호 등도 거론되었다. 한편 보이스피싱 범죄예방, 농촌지역에서의 농산물 절도, 야생동물로부터의 피해예방 등 지역특성에 맞도록 특화된 생활안전 연계사무들이 제시되고 있다.

또한 주목할만한 것들은 방범용 CCTV의 확충 및 범죄예방시설 확충 등이 연계사무로 언급되고 있다는 점인데, 특히 지역사회 주거환경 개선사업과 연계한 범죄예방환경설계(CPTED) 사업과 ‘밝은 도시 만들기’ 차원에서의 순찰과 주민참여 방법활동 등이 중요한 연계사무로 제시된다.

요컨대 이러한 생활안전 분야의 연계사무는 안전·복지·주거환경 개선 등 자치행정과 연계를 통해, 자치경찰 뿐만 아니라 지역사회 전체가 복지와 안전의 차원에서 자치경찰을 중심으로 대응하는 체계를 갖추어야 함을 의미한다.

교통관리 부문에 있어서의 연계사무는 마찬가지로 자치단체의 행정과 연계하여 자치경찰 사무의 효과성을 제고시키는 방안들이 제시되고 있다. 우선 교통 및 도로안전 시설의 확충과 관련하여 전술한 바와 같이 도시계획이나 지역사회 주거환경 개선사업과 연계한

사업 등의 추진을 통해 시설확충의 신속성과 효과성 등의 제고를 들 수 있다.

또한 지역사회의 교통문제 특성에 부합한 사고예방 및 관리 등을 들 수 있으며, 구체적으로 이륜차와 전동차 등 최근 다양화되고 있는 이동수단에 대한 적절한 규제, 지역사회의 특성(고령인구, 아동 집중 지역 등)에 따른 보행 및 교통안전, 교통안전 시설물 및 체계의 적절한 개선 등이 지역사회와 밀착된 연계사무로 제시되고 있다.

범죄수사 역시 지역특성에 맞도록 특화된 사무의 발굴에 있어서 지방행정과의 연계를 통한 효율성의 제고 등이 강조되고 있다. 지역사회의 인구특성에 따라 사회적 약자를 대상으로 한 범죄에 대한 수사 등에 있어서 전문화된 복지행정과의 연계 등이 필요하며, 실종수사 등도 주민자치 행정과의 연계사무 등을 통해 효과성을 제고시킬 수 있을 것이다.

특히 주민자치(위원)회나 낙후지역에서의 자율방범대 등 지역공동체와 관련해서는, 읍·면·동 근린단위에서 주민자치(위원)회는 지역공동체의 앵커(anchor) 조직이자 다양한 주민조직에 대한 우산(umbrella) 조직으로서 주민의 안전과 복지 등이 가장 중요한 영역으로 자리매김되고 있다. 따라서 주민자치(위원)회를 비롯한 다양한 주민모임과 단체 등과의 연계를 통한 읍·면·동 지역사회의 안전망 확보를 주민참여와 연계사무의 발굴에 있어서 핵심적인 추진과제로 볼 수 있을 것이다.

그 외에도 국가경찰과 자치경찰의 이원화에 따른 인력, 예산 및 재정문제, 중복사무, 독립성과 갈등, 협조체계, 경찰인력의 후생복지 등 현재까지 제기된 자치경찰 제도의 도입에 따른 다양한 문제점 및 개선방안 등이 제시되고 있으나, 이는 앞장에서 기술된 문제점이며 동시에 자치경찰 사무 및 지방행정과의 연계 등 본 장의 초점과는 괴리되어 있으므로, 이에 대한 자유응답은 생략하기로 한다.

제4절 소결

본 장은 자치경찰 사무의 업무량 및 중요도, 지방행정과의 연계사무의 발굴 등을 목적으로 자치경찰 사무의 현장 전문가를 대상으로 전문가 설문분석을 수행한 결과와 시사점을 논하고 있다. 설문은 자치경찰 시범사업 추진 이후 2021년 9월, 약 20일간에 걸쳐 진행되었으며, 광역자치단체 18개 시·도자치경찰위원회의 사무담당 공무원을 대상으로 총 51부의 응답 중 유효응답 43부를 대상으로 진행되었다.

분석 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 우선, 자치경찰 법정사무로 제시된 생활안전, 교통관리, 행사관리, 수사사무의 4대 영역 중 수사사무, 생활안전 및 교통관리의 순으로 근소한 차이를 보이며 업무량(또는 업무빈도)이 많다고 응답하고 있으며, 다중운집 행사관리는 이 세 가지 영역에 비해 상대적으로 업무 비중이 높지 않은 것으로 나타났다.

세부적으로는 교통법규 위반 지도·단속이 가장 비중이 높고, 교통안전시설·무인단속 장비 심의·관리와 아울러 생활안전 분야에서 순찰 및 시설 운영, 사회적 약자 보호 및 가정·학교·성폭력 등 예방 등이 업무 비중이 높았다. 수사사무는 가정폭력 및 아동학대, 교통사고 및 관련범죄, 학교폭력, 가출인·실종가족 수색 및 범죄 등의 순으로 제시되었다.

쌍대 비교에 의한 법정 사무의 중요도에 대해서는 전체적으로 생활안전과 교통관리가 수사 활동이나 행사관리보다 상대적으로 더 크게 나타났다. 단, 대도시 및 도농복합지역과 달리 농산어촌 지역에서는 생활안전과 교통관리가 수사 활동이나 행사관리보다 중요하지 않다고 볼 수 있는데 이는 인구저밀지역의 특성을 반영한 결과로 해석되며, 향후 지속적인 연구를 통해 보다 엄밀한 결과의 도출이 요구된다.

세부적으로는 생활안전 분야에서 사회적 약자 보호 및 관련범죄 예방, 위반행위 지도·단속, 순찰 및 시설운영 등이 중요한 사무로 조사되었고, 교통관리 분야에서는 법규위반 지도·단속, 시설·심의·관리, 교육·홍보 등이, 범죄수사 분야에서는 가정폭력·아동학대, 학교폭력, 교통사고·범죄 등이 중요도가 높은 사무로 제시되었다.

지역별로는 대도시 및 도농복합지의 경우 전체적인 경향과 유사하게 나타나고 있으나, 공간분포가 넓고 인구가 적으며 고령화가 심한 농산어촌 지역의 경우 상대적으로 주민참여에 의한 자치경찰 사무의 중요도가 높게 나타나고 있다.

마지막으로 지방행정과의 연계사무와 관련해서는, 안전·복지·주거환경 행정과의 적극적인 연계사무를 통해 생활안전 및 교통관리, 범죄수사 등의 효율성을 제고시키는 것이 중요하다는 사실을 재차 확인하였다. 특히 사회적 약자에 대한 범죄예방 및 피해지원, 범죄수사 등과 관련해서는 복지행정과 적극적인 연계를 통해 보다 효과적인 사무의 추진이 필요하며, 안전 및 도시계획·주거환경개선 등의 자치행정 사무와의 연계를 통한 안전시설의 확충과 효율적 운영, 범죄예방설계(CPTED) 및 CCTV의 확대 등이 중요한 연계사무로 제시되고 있다.

기타 경제, 환경, 사회 등 언급되지 않은 다양한 지방자치단체의 사무와 관련하여, 지역 특성에 맞는 다양한 지방행정 사무와 관련된 자치경찰 사무와 사업의 발굴 등이 요구된다. 특히 자치경찰의 연계사무에 있어서는 읍·면·동과 같은 근린단위에서 다양한 주민조직이나 지역공동체와의 협력이 필요한데, 예컨대 자율방범대나 주민자치(위원)회와 같은 지역공동체를 대표하는 주민조직과의 적극적인 협력과 지역사회의 체계적인 대응을 통해 지역사회의 복지 및 안전 등 사회안전망 구축을 도모하는 것이 자치경찰의 취지에 더욱 부합하는 것이라 볼 수 있다.



제6장

전략과 과제

제1절 기본 방향

제2절 추진전략

제3절 결론



성공적인 자치경찰제 시행을 위한 전략과 과제

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제6장 전략과 과제

제1절 기본 방향

1. 시·도자치경찰위원회 권한의 실질화

법에서 규정하고 있는 시·도자치경찰위원회의 역할은 크게 자치경찰 정책 수립 및 운영, 자치경찰 통제, 국가경찰과의 협의 및 조정 등으로 구분할 수 있다(박재희, 2021). 자치경찰제가 성공적으로 제도화되기 위해서는 법에서 규정하고 있는 시·도자치경찰위원회의 권한이 실질적으로 행사될 수 있도록 하여야 한다.

현재의 국가경찰 중심의 일원적 모델에서는 법에서 규정하고 있는 시·도자치경찰위원회의 역할이 유명무실하게 운영될 가능성이 크다. 시·도자치경찰위원회의 법정 권한이 실질적으로 행사되기 위해서는 국가경찰의 시설·인력·예산이 지자체로 완전하게 이양되어야 한다. 완전한 자치경찰제로의 진화 과정에서는 중앙정부의 적극적인 지원 및 협력이 필요하다.

2. 지방행정 및 주민참여와 연계한 지역 맞춤형 치안 서비스

자치경찰제가 성공적으로 시행되기 위해서는 지역주민의 요구를 반영한 자율적이고 창의적인 치안 서비스를 제공하는 것이 필요하다. 주민의 관점에서 자치경찰제의 시행은 ‘우리 동네 치안은 우리가 책임진다’는 주민자치를 실현할 수 있는 기회가 될 수 있다. 자치경찰과 주민참여의 연계는 지역의 안전 취약요인을 사전에 제거하고 주민 맞춤형 치안 서비스를 제공하기 위한 민·관 공동의 대안 마련이 될 것이다.

자치경찰제가 성공적으로 추진되기 위해서는 지역 특성에 따른 자치경찰 사무의 발굴이 중요하며, 주민의 거주지역 유형별로 자치경찰 시책을 달리할 수 있을 것이다. 예를

들면, 관광지 중심지역의 경우 교통사고 위험지역 안내시설 설치 및 개선이 추진될 수 있으며 농업지역의 경우 농산물 도난예방대책의 일환으로 주민 중심의 자율방범대 활동이 강화될 수 있다. 각 지역별 자치경찰 활동의 상대적 중요도에 따라 차별화된 자치경찰 사무를 발굴하고 주민참여 및 지방행정과의 연계를 통해 서비스의 효과성을 강화시켜 나가야 한다.

제2절 추진전략

1. 의사결정권한

1) 조직

(1) 소극적 대표에서 적극적 대표로의 전환

현재 시·도자치경찰위원회의 위원 추천은 법정 추천기관이 기관별로 할당된 위원을 추천하는 방식으로 추천과정에서 특정 성 비율 준수와 인권 전문가 추천 등을 임명권자와 사전 조율하기 어려운 한계가 존재한다. 위원의 임명권자는 기관별로 추천받은 위원에 대해 자격요건에 부합하고 결격사유가 없으면 여성이나 인권 전문가가 아니라는 이유로 위원 임명을 거부할 수 있는 권한이 없다. 추천기관에서 지역 내 전문가를 추천하여 지역의 특성을 반영할 수 있도록 해야함에도 불구하고 구성의 다양성을 고려할 수 없는 추천으로 위원회의 대표성을 저해할 수 있다. 또한, 지역 내 관련 인재 풀에 여성 및 인권 전문가 부족 등의 한계가 존재하며 실제 위원 구성과정에서 여성 인권 전문가가 거론되었으나 당사자가 고사하여 임명되지 못한 사례(A 시·도자치경찰위원회)도 발생하였다.

대한민국시·도지사협의회는 여성위원 및 인권 전문가가 시·도자치경찰위원회에 적절하게 추천될 수 있도록 추천기관별로 인원을 할당하는 것을 제안하고 있다. 자치경찰위원 중 여성 및 인권전문가의 비율 확보를 위해 할당제 등 위원추천방식을 다각적으로 검토해 볼 수 있다.

다만, 소극적인 대표성(passive representation)의 증진이 적극적인 대표성(active representation)으로 이어지는 것은 아니다. 합의제 행정기관인 시·도자치경찰위원회에서 여성 자치경찰위원이 많아지면 당연히 여성 친화적인 자치경찰 서비스를 수행할 수 있을 것이라는 전제가 성립할 가능성은 매우 낮다. 여성이나 인권전문가의 비율의 문제보다 여성친화적인 예산이나 서비스가 얼마나 집행이 되고 있는지의 문제가 더 중요할 것이다.

(2) 감찰 요구 권한의 실질화

시·도자치경찰위원회의 소관 사무에는 '자치경찰사무 담당 공무원의 주요 비위 사건에

대한 감찰 요구'가 있다. 감찰 요구의 시점이 비위 사건에 대한 단순 제보 등을 접수한 직후인지 또는 최초 사실관계 등 확인(초동조사) 후인지 모호하다. 시·도자치경찰위원회에서 회의를 소집하여 심의·의결 후 감찰 요구 시, 시간지연으로 증거 인멸 등의 우려가 발생할 수 있어 적시적 대응에 한계가 있다. 시·도자치경찰위원회에서 시·도경찰청장에게 감찰을 요구하더라도 이를 거부하면 그에 따른 대안이 전무하다.

현재 시·도자치경찰위원회 심의·의결 절차 등 지침을 마련하여 감찰 요구의 실효성을 높이고 경찰법 개정을 통하여 시·도자치경찰위원회에 감찰권한을 부여하여 자치경찰사무 담당 공무원을 실질적으로 지휘·감독할 수 있도록 하여야 한다.

(3) 경찰청과의 협업을 통한 정보 공유

자치경찰사무 담당 공무원을 명확하게 특정할 수 없고 사무국 차원에서 경찰 활동에 대한 자료 및 정보가 충분하지 않다는 점은 시·도자치경찰위원회의 인사권 행사를 더욱 어렵게 만드는 요인이다.

현재 경찰청 인사 부서에 한하여 인사관리시스템 접근 권한을 부여하고 있어 시·도자치경찰위원회의 인사 담당 부서장, 사무국장, 위원장은 인사 정보를 확인할 수 없다.

현재 경찰청 중심으로 이루어지고 있는 인사 통계, 범죄통계, 교통관리, 112통합시스템 상 정보를 시·도자치경찰위원회와 협력적으로 공유하는 것이 자치경찰 정책 및 치안 서비스 제공 방향에 부합하는 길이다.

2) 인사

(1) 독립적 인사권 운용 시스템을 통한 임용권 실질화

현재 자치경찰제 체제에서 법률상 승진심사위원회 설치 시·도경찰청에서 이루어지며 시·도지사 및 시·도자치경찰위원회는 형식적 수준의 임용권만을 가지게 된다. 경찰청장의 임용권 일부가 시·도지사 또는 시·도자치경찰위원회에 위임되어 있으나 자치경찰사무 담당경찰관의 승진심사권한 부재로 실질적 지휘·감독권에 한계가 있다.

현재 임용 과정은 시·도경찰청이 승진 인원을 확정하여 보통승진심사위원회 절차를

거쳐 시·도지사 및 시·도자치경찰위원회에 임용을 추천하게 된다. 이러한 형식적인 임용권은 자치경찰사무 담당 경찰관 공무원의 승진 등 적극적인 유인책을 통한 우수 인력 확보에 어려움이 있으며 자치경찰사무 추진 동력 확보에도 미흡하다는 의견이 제시되었다.⁵⁰⁾

설문조사 결과에서도 확인하였듯이 시·도자치경찰위원회를 통한 투명하고 공식적인 임용권 행사를 위해서는 시·도자치경찰위원회 내 승진심사위원회를 구성하는 독립적인 인사권 운용 시스템을 전향적으로 검토해 볼 수 있다.

(2) 심의·의결 절차 개선으로 인사 운영의 효율성·적시성 강화

「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제24조 시·도자치경찰위원회 소관 사무로 '자치경찰사무 담당 공무원의 임용, 평가 및 인사위원회 운영' 등을 정하고 동법 제25조로 소관 사무에 대해 심의·의결하도록 규정하고 있다. 이에 따라 요건 충족 시 일률적으로 이루어지는 휴·복직 등 수시로 발생하는 모든 임용 사항에 대하여 위원회를 개최하고 있어 인사 운영의 효율성 및 적시성이 떨어지는 것으로 조사되었다. 서면 의결, 위원장 결재 또는 사무국장 위임전결 조치 후 위원회 추인 의결을 얻는 방법 등 효율적이고 적시성 있는 인사 운영이 가능하도록 법령상 재량 규정 마련이 필요하다.

(3) 자치경찰사무 담당 경찰공무원의 명확한 분류

현재 자치경찰사무 담당 경찰공무원을 분류하는 방식은 자치경찰부 소속 모든 경찰공무원을 대상으로 하는 것이 아니라 실무적으로 51% 이상의 사무를 기준으로 자치경찰 및 국가경찰 사무 담당을 구분하고 있으며 이는 조직·예산에 대한 의사결정이 있을 때마다 자치경찰사무 담당 공무원을 재분류해야하는 어려움이 따른다.

황문규(2021)는 자치경찰사무 비율에 관계없이 시·도경찰청 자치경찰부의 직제와 정원을 기준으로 자치경찰부 소속 경찰공무원을 자치경찰사무 담당 공무원으로 분류하여 자치경찰부 안에서 경정 이하 경찰공무원에 대한 임용권을 위원회에 위임할 것을 제안하였다.

50) 경남자치경찰위원회 황문규 사무국장은 승진 또는 징계 심사, 근무성적 평정 등과 관련한 절차 등 마련, 신규채용과 면직에 대한 권한 부여, 자치경찰사무 담당 경찰공무원에 대한 교육 권한 부여를 임용권 실질화 방안으로 제시하였다.

(4) 성과평가체계 내 자치경찰 지표 비중 강화

자치경찰사무에 대한 경찰서장 성과평가체계 및 기준이 자치경찰제도 취지에 맞게 마련되어야 한다. 자치경찰 사무에 대한 성과체계가 지역의 치안 여건을 반영하고 경찰서장의 지휘역량평가에 자치경찰 사무 수행 관련 지표를 비중 있게 반영하는 것이 필요하다.

현재 각 시·도별로 경찰서 관서 평가를 위한 성과지표와 경찰서장 평가지침이 마련되어 있으나, 자치경찰 사무 수행관련 지표의 비중은 미미한 실정이다.⁵¹⁾ 예를 들면 경남자치경찰위원회는 경찰서장 평가지침을 마련하여 경찰서장 개인평가점수는 관서평가 점수 90%와 책임지휘역량평가 점수 10%로 구성하고 책임지휘역량평가 점수에 자치경찰 사무수행 협업도를 20%를 반영하는 안을 마련하였다.

3) 예산

(1) 중앙정부의 적극적 재정지원 필요

국가는 지방자치단체가 이관 받은 사무를 원활히 수행할 수 있도록 인력, 장비 등에 소요되는 비용에 대하여 재정적 지원을 하여야 한다. 현재의 국가경찰 중심의 일원화 자치경찰제에서 자치경찰 사무는 있으나 자치경찰관(인력), 자치경찰기관 등(장비)은 없다. 2021년 현재 자치경찰 예산은 자치경찰제 시행 이전과 동일하게 경찰청(국가)에서 2020년 기준으로 편성한 예산을 각 시·도에 배분하고 있다.⁵²⁾

중앙정부는 경찰청 자치경찰부 예산으로 편성된 자치경찰 사업비(약 1,500억 원 추산)를 국고보조금 형태(2022년)로 지원할 계획이다. 앞으로 시·도는 자치경찰사무 수행 관련 제반 예산을 부담하나, 자치경찰교부세 마련, 과태료 등 세외수입 징수권 부여 등 재원

51) 전남자치경찰위원회는 2021년 경찰서 관서 평가 성과지표를 총 44개(61점)로 하여 분야별 비중을 국가경찰 17개(22점), 수사경찰 17개(25점), 자치경찰 10개(14점)로 배정하였다. 자치경찰과제를 세부적으로 보면 공동체 예방치안 활동, 문제해결적 경찰활동, 생활질서위반 단속·수사 활동, 가정폭력 사건대응 지수, 소년법 선도·보호 지수, 사회적 약자 보호 주요 활동, 교통사고 사망자 감소율, 교통 과태료 징수 활동, 국민편의 위주 교통경찰활동, 교통사고 예방을 위한 교통안전시설 개선 활동이다.

52) 사업비의 편성은 경찰청(국가)에서 이루어지고 국가가 교부한 국고보조금을 통해 지자체(시·도)에서 예산의 편성이 이루어진 후 시·도 자치경찰위원회에서 시·도 경찰청 및 경찰서로 사업비를 재배정하는 특이한 방식이라고 할 수 있다.

이전 방안은 부재한 상황이다. 현재로서는 타 분야의 사업 예산을 삭감하여 자치경찰예산을 확보해야 하는 문제점이 발생하고 있다. 국고보조금 형식의 국비 지원은 예산의 규모와 사용처의 제한으로 지역 맞춤형 신규 사무의 추진을 어렵게 할 것이다. 이러한 단기적인 방법에서 벗어나 지자체 스스로 독립적인 운영이 가능한 다양한 재정지원 방안 마련이 필요하다.

2023년 2단계 재정분권 추진방향에 따라 지역밀착형 국고보조사업 지방이양에 생활안전·교통 등 자치경찰예산 1,131억 원이 포함된 것은 자치분권 관점에서 진일보한 결정이다. 하지만, 시·도 위원회별로 추후 신설될 수 있는 사업을 위한 추가예산이 고려되지 않았으며 해당 예산은 행안부에서 4년간 보전 예정으로 시·도자치경찰위원회는 2026년도까지 4년 동안 계속사업에 대한 예산만을 확보할 수 있다. 예산편성 및 집행은 지자체가 자율적으로 추진하도록 하였으나, 행안부에서 적정 투자 여부 등을 평가해 예산을 조정한다는 조건이 있어 예산에 대한 시·도자치경찰위원회의 자율성은 제한적이다.

또한, 위원회 및 사무기구 운영예산의 부담 주체에 대하여 중앙부처 간 이견이 있다. 현재 자치분권위원회에서 의결한 시·도자치경찰위원회 및 사무기구 운영예산 386억 원에 대하여 행정안전부와 경찰청은 자치경찰사무는 국가 이관사무로 국가에서 3~5년간 지원 하는 것이 필요하다는 입장인 반면에 기획재정부는 자치경찰사무는 지방 사무로 지방 공무원 인건비에 대한 지원은 어렵다는 입장이다.

국가의 예산 지원 부분은 국가사무 지방이양 과정에서 충분한 논의 없이 이양된 것으로 비용 추계 등에 관한 추후 연구가 필요하며 자치경찰 사무이양에 따른 완전한 재원이 마련 되기 위해서는 시·도자치경찰위원회 사무기구와 신규 사업에 대한 재정지원 방안이 추가적으로 마련되어야 한다.⁵³⁾

53) 시·도자치경찰위원회 사무국에 대한 예산 지원이 국회에서 의결(2021년 12월 3일)되었고 경찰청의 국고보조사업 이외에 특별교부세 형태로 총 20억 원이 시·도별로 1억 원씩 지원(우수 시·도는 1억 원 추가)될 예정이다.

(2) 자치경찰 공무원에 대한 복지예산의 전향적인 검토

「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제35조 제2항에 따라 시·도지사는 자치경찰사무 담당 공무원에게 조례에서 정하는 예산의 범위에서 재정적 지원 등을 할 수 있다고 규정하고 있다. 이 조항에 따라 각 시·도자치경찰위원회는 자치경찰사무 담당 공무원 지원 관련 조례를 제정하였으나, 그 적용 범위에 대해서는 논란이 있다.⁵⁴⁾ 국가·지방 공무원이 적용받는 후생 복지 법체계 구분으로 자치경찰사무를 수행하는 국가경찰 공무원과 지방자치단체 공무원이 받는 복지혜택이 다르게 된 것이다. 대한민국시·도지사협의회는 ‘공무원 후생복지에 관한 규정’ 및 ‘시·도 후생복지에 관한 규정’상 자치경찰사무 담당공무원 지원을 위한 중앙부처 지침의 명문화화를 건의하였다. 자치경찰사무를 담당하는 국가경찰 공무원에게도 시·도 공무원에 준하는 복지포인트를 받을 수 있는 명확한 지원 근거 마련이 필요하다.

(3) 시·도지사의 예산 수립 및 집행 절차 개선

2022년도 예산 편성 시 시·도지사의 예산 수립 및 집행 관련 규정과 시스템이 완전히 갖추어져 있지 않다. 시·도에서 시·도경찰청으로 사업비를 재배정하는 방식⁵⁵⁾과 자치단체 회계 관리에 관한 훈령(행안부령) 개정과 시·도경찰청 및 일선 경찰서의 e-호조 사용방안⁵⁶⁾이 최근예야 마련되었다.⁵⁷⁾

설문조사 결과에서도 자치경찰 사무담당 공무원 맞춤형 예산교육 프로그램이 필요하다

54) 지구대·파출소 소속 공무원은 자치경찰사무와 국가경찰사무를 모두 담당하고 있기 때문에 자치경찰사무 담당 공무원에 포함된다는 의견과, 지구대·파출소 소속 공무원은 시·도자치경찰위원회 임용권 대상에서 제외되어 있으므로 지원대상이 아니라는 의견이 대립하고 있다.

55) 지방회계법 제48조에 따라 시·도경찰청 및 일선 경찰서 공무원으로 회계 담당 공무원 임명이 가능하고 지방자치단체 예산편성 운영기준과 지방자치단체 회계관리훈령 개정으로 시·도(자치경찰위원회)에서 시·도경찰청(서)에 예산 재배정이 가능해졌다.

56) 시·도경찰청 및 일선 경찰서 예산집행 담당자의 e-호조 사용을 위한 조치로 다음 사항들이 논의되었다. ①시·도행정정보시스템 내 가상조직 생성 및 조직 내 사용자 등록(시·도정보통신부서, 필요시 조직담당 부서와 협의)→시·도경찰청(서) 예산집행 담당자 기존 GPKI 사용 시·도행정포탈 접속, e-호조 사용, ② 시·도 행정포탈에서 e-호조 시스템 구분사용(표준시스템을 사용하는 시·도는 시·도별 설정으로 구분사용 가능, 개별시스템을 사용하는 시·도(부산, 인천, 경기, 충남)는 개별 확인 필요)

57) 행안부 자치경찰추진지원단에 따르면 자치경찰 e-호조 사용에 따른 일부 메뉴 권한 조정 기능이 개선 중(‘21년 12월 중 완료 예정)에 있으며 경찰청 및 일선 경찰서 예산집행 담당 공무원을 대상으로 자치경찰 e호조 사용 교육(‘21년 11월 중 예정) 및 자치경찰 e호조 매뉴얼 작성을 계획하고 있다.

는 의견이 다수였다. 앞으로 재정 분권에 따라 지자체 예산 수립 및 집행 절차가 더욱 중요해질 것이다. 자치경찰 맞춤형 예산교육 프로그램을 마련하여 지자체 역량에 대한 중앙정부의 우려를 불식할 수 있도록 하여야 한다.

2. 서비스 집행

1) 초기 경험을 반영한 자치사무의 범위 재조정

자치경찰이 담당해야 하는 사무는 지역 맞춤형 치안 서비스의 제공과 직결되며 이는 성공적인 자치경찰제 정착의 가장 중요한 과제라고 할 수 있다.

본 연구의 분석 결과, 자치경찰 법정 사무로 제시된 생활안전, 교통관리, 행사관리, 수사 사무의 4대 영역 중 수사사무, 생활안전 및 교통관리의 순으로 근소한 차이를 보이며 업무량(또는 업무빈도)이 많다고 응답하고 있으며, 다중운집 행사관리는 이 세 가지 영역에 비해 상대적으로 업무 비중이 높지 않은 것으로 나타났다.

세부적으로는 교통법규 위반 지도·단속이 가장 비중이 높고, 교통안전시설·무인단속 장비 심의·관리와 아울러 생활안전 분야에서 순찰 및 시설 운영, 사회적 약자 보호 및 가정·학교·성폭력 등 예방 등의 업무 비중이 높았다. 수사사무는 가정폭력 및 아동학대, 교통사고 및 관련 범죄, 학교폭력, 가출인·실종 가족 수색 및 범죄 등의 순으로 제시되었다.

자치경찰 도입의 초창기에는 국가경찰 중심의 국가경찰 및 자치경찰 사무의 중복이 부득이 한 것이다. 시범운영을 거치면서 국가경찰 사무와 자치경찰 사무에 대하여 보다 명확하게 구분하고, 경찰 사무 배분에서 오는 가외성을 반영하여 자치경찰 업무를 단계별로 확대하는 방안을 고려해 볼 수 있다(김영식, 2017). 자치경찰제가 성숙함에 따라 자치경찰 사무의 범위도 확대가 되고 자치경찰의 기능과 역할이 증대되면서 자치경찰 사무의 안정성이 확보될 것이다. 앞으로 자치경찰 운영 능력의 성숙도에 따라 단계별로 자치경찰 사무의 고유 영역 및 자율성을 확대하여 지역의 치안 수요 및 여건에 맞게 탄력적으로 자치경찰제도를 운영해 갈 수 있을 것이다.

2) 지역의 특수성을 고려한 자치경찰 시책개발

자치경찰사무 간 중요도에 대해서는 전체적으로 생활안전과 교통관리가 수사활동이나 행사관리보다 상대적으로 더 중요한 것으로 나타났다. 지역별로 차이를 보이는데, 농산어촌 지역에서는 대도시 및 도농복합지역과 달리 생활안전과 교통관리가 수사활동이나 행사관리보다 중요하지 않다고 볼 수 있는데 이는 인구저밀지역의 특성을 반영한 결과로 해석된다.

세부적으로는 생활안전 분야에서 사회적 약자 보호 및 관련 범죄예방, 위반행위 지도·단속, 순찰 및 시설 운영 등이 중요한 사무로 조사되었고, 교통관리 분야에서는 법규위반 지도·단속, 시설·심의·관리, 교육·홍보 등이, 범죄 수사 분야에서는 가정폭력·아동학대, 학교폭력, 교통사고·범죄 등이 중요도가 높은 사무로 제시되었다.

지역별로는 대도시 및 도농복합지의 경우 전체적인 경향과 유사하게 나타나고 있으나, 공간분포가 넓고 인구가 적으며 고령화가 심한 농산어촌 지역의 경우 상대적으로 주민참여에 의한 자치경찰 사무의 중요도가 높게 나타나고 있다.

자치경찰제가 성공적으로 추진되기 위해서는 지역 특성에 따른 자치경찰 사무의 발굴이 중요하며, 주민의 거주지역 유형별로 자치경찰 시책을 달리할 수 있을 것이다. 예를 들면, 관광지 중심지역의 경우 교통사고 위험지역 안내시설 설치 및 개선이 추진될 수 있으며 농업지역의 경우 농산물 도난예방대책의 일환으로 지자체와 농협의 핫라인 구축이 고려될 수 있다. 각 지역별 자치경찰 사무의 상대적 중요도에 따라 차별화된 자치경찰 사무를 발굴하고 지방행정과의 연계를 통해 서비스의 효과성을 강화시켜 나가야 한다.

3. 연계성

1) 치안행정과 지방행정의 연계

(1) 안전·복지·주거·환경 등 영역에서 지방행정과의 적극적인 연계

자치경찰제가 성공적으로 시행되기 위해서는 지방행정과 치안행정이 효과적으로 연계

되어야 한다. 서로 업무를 떠넘긴다는 우려를 불식하고 협력을 통해 시너지를 이끌어낼 수 있도록 시·도자치경찰위원회와 지자체는 안전의 영역에서 치안 사업에 대한 상호 협의가 긴밀하게 이루어져야 한다.

치안행정은 안전·복지·주거환경의 영역에서 지방행정과의 적극적인 연계를 통해 생활 안전 및 범죄예방, 사회적 약자 보호, 교통안전 시책의 효과성을 극대화할 수 있다. 특히 사회적 약자에 대한 범죄예방 및 피해지원 등과 관련해서는 복지행정과의 적극적인 연계를 통해 보다 효과적인 사무 추진이 필요하며, 안전 및 도시계획·주거환경 개선 등의 지방행정 사무와 연계를 통하여 안전시설의 확충과 효율적인 운영 등도 가능할 것이다.

(2) 기초자치단체·기초의회와의 협력

지방행정과 치안행정의 연계 사업들이 원활하게 집행되기 위해서는 지방행정과 치안행정의 협력 주체로서 시·도 경찰청, 지자체, 민·관·학 협업체계 구축도 필요하다. 또한 지역 맞춤형 치안 서비스를 제공하기 위해서는 주민 보호를 위한 기초지자체 단위에서의 치안 안전망 구축이 중요하다. 기초자치단체와 기초의회의 협력에 기반한 범죄예방 디자인 조례 개정 및 범죄취약계층 지원을 위한 근거 조항 마련도 필요하다.

(3) 연계 분야

향후 다음과 같은 분야에서 시·도자치경찰위원회와 지자체의 예산 수립 및 사업 집행이 협력적으로 이루어질 것으로 예상할 수 있다.

첫째, 범죄예방환경디자인(CPTED)⁵⁸⁾ 방식을 활용한 안전도시 구축 사업에 자치경찰이 참여함으로써 치안 서비스의 보완적인 제공과 함께 안전한 마을만들기 사업의 완결성을 기할 수 있을 것이다. 셉테드에 기반한 인적·물적 인프라 구축에는 방법용 CCTV 통합관제센터 운영 및 지원, 활주로형 LED 횡단보도 및 바닥 신호등 설치 등을 생각해 볼 수 있다.

58) 셉테드(CPTED)는 환경 디자인을 통한 범죄예방의 약자로 '건조환경에 대한 적절한 디자인과 효과적인 활용을 통해 범죄발생수준 및 범죄에 대한 두려움을 감소시키고 삶의 질을 향상시키는 것'을 의미한다(Jeffery, 1971, 박준휘, 2014 재인용). 셉테드는 범죄문제를 형사사법기관만의 책임 및 권한 구조로 바라보는 거버먼트에서 벗어나 사회 구성원 모두의 참여와 협력 속에서 공동으로 문제를 해결하고자 하는 거버넌스적인 시각으로의 전환을 의미한다(박준휘, 2014).

둘째, 지방행정과 연계하여 생활안전 활동을 촉진할 수 있는 자치경찰 시책은 코로나19 예방을 위한 유흥시설 점검, 불법풍속사범 근절을 위한 단속활동, 여름철 해수욕장 범죄예방활동 및 다중운집 인원관리, 주택단지와 변화가의 순찰강화 및 범죄 방지대책, 불법주정차 단속 협력 등이 있다.⁵⁹⁾

셋째, 아동·여성·청소년·노인 등 사회적 약자 보호 활동과 관련하여 지방행정과 치안행정의 연계는 지역사회의 실정을 잘 파악하고 해당 분야에 전문성을 지니고 있는 자치단체 유관기관과의 사례회의, 사회적 약자 보호를 위한 행·재정적 지원, 소외계층 복지와 치안사각지대에서의 서비스 연계 등을 고려해 볼 수 있다.

아동보호와 관련하여 아동보호 중간센터와 같은 전문기관 등과 연계하고 시·도의 아동·청소년 업무 관련 실무부서와의 협업 등을 통한 아동학대 예방이 중요하다. 해당 센터 실무자들의 교육프로그램 운영, 협업을 통한 신속 대응, 철저한 사후관리(아동학대 신고 시 경찰 출동 후 바로 분리 조치, 24시간 현장 대응팀 공동 운영)가 필요하다.⁶⁰⁾

성범죄 피해자 보호와 관련하여 성범죄 피해자들의 법률, 의료, 심리 등 윈스탑 지원이 가능한 해바라기 센터 설치, 안심귀가 서비스, 공중화장실 안심 벨 설치 운영 등의 시책이 필요하다.

어르신 보호와 관련하여 지역안전순찰과 연계를 통한 어르신 치안문제 대응 및 예방을 위한 활동이 필요하다. 특히, 소외된 1인 가구 어르신들은 사회적 지원으로부터 고립되어 있기 쉽기 때문에 지자체·민간협력단체·유관기관과의 실질적인 협업을 통해 어르신 보호정책을 강화해 나가야 한다.⁶¹⁾

정신질환자 보호와 관련해서는 정신과적 응급상황의 효과적 대응이 요청되며 고도화된 응급인원 체계로서 지자체와 자치경찰이 유기적으로 공동 대응할 수 있는 응급의료 절차에 대한 지원 시책을 개발하여야 한다.⁶²⁾

59) 대구자치경찰위원회는 1호 시책으로 시민중심 네트워크 협의체 구성을 제시하였으며 제주특별자치도자치경찰위원회는 1호 시책으로 휴가철 종합 치안활동 시책을 제시하였다. 부산자치경찰위원회는 1호 시책으로 해수욕장 개장 대비 종합치안대책과 기장오시리아 관광단지 교통안전대책을 제시하였다.

60) 전북자치경찰위원회와 인천자치경찰위원회는 1호 시책으로 아동·청소년 안전 강화 시책을 제시하였다.

61) 전남자치경찰위원회는 1호 시책으로 위기 어르신 발굴·보호를 위한 찾아가는 현장 활동 강화를 제시하였다.

62) 대전자치경찰위원회와 경북자치경찰위원회는 1호 시책으로 고위험 정신질환자 응급인원 체계 고도화 및

넷째, 지역 내 교통안전 활동과 관련하여 교통행정과 자치경찰의 연계로 단속 위주의 적발에서 교통안전 개선 및 서비스 지원으로 행정의 역할을 전환할 수 있다⁶³⁾. 어린이 교통안전과 관련하여 학교 앞 어린이 보호구역을 명시하고 통학로 안전확보(안전한 어린이 통학로) 등 사업을 진행하고 교육시설 및 어린이 교통안전 인프라를 구축하여 홍보활동을 전개하는 방식도 가능하다. 또한 어린이 보호구역 교통안전 종합대책으로 시·도 경찰청과 시·도청 교통건설과, 교육청 안전총괄과와의 협업도 필요할 것이다.⁶⁴⁾

2) 자치경찰과 주민참여의 연계

(1) 주민참여 플랫폼 구상

자치경찰제의 시행은 주민참여의 관점에서 ‘우리 동네 치안은 우리가 책임진다’는 주민 자치를 실현할 수 있는 기회가 될 수 있으며, 지역 경찰의 입장에서는 지역의 안전 취약요인을 사전에 제거하여 치안 서비스의 효과를 강화할 수 있는 기회이기도 하다(박재희, 2021).

지역 맞춤형 치안 서비스를 제공하기 위해서는 시민이 직접 생활 속 치안 문제를 발굴하여 대안을 제시할 수 있는 주민 밀착형 자치경찰 운영의 중요성이 강조된다. 이를 위해서는 주민참여를 연계할 수 있는 플랫폼이 필요하며, 이는 자치경찰제의 성공적인 시행을 위한 마을 공동체의 허브가 될 수 있다. 주민참여 플랫폼은 자율방범대, 의용소방대 등 기존 주민참여조직들이 안전취약 계층 및 지역에 대한 정보를 자치경찰과 공유하고 학습하는 공간으로 활용할 수 있으며, 주민들이 지역의 경찰과 함께 지역 치안 정책을 기획하고 위협 요소에 협력적으로 대응하는 민관 거버넌스 활동을 배양할 수 있다.

현재 치안행정과 연계할 수 있는 주민자치 플랫폼은 구성되어 있지 않다. 지역의 마을 공동체 단위 구성은 잘 되어 있으나, 치안행정과 연계할 수 있는 마을의 자치 역량은 높지

고위험 정신질환자 응급인원 병상확충 시책을 제시하였다.

63) 박재희(2020). 자치경찰의 성공적인 시행을 위한 지방행정 및 주민참여와의 연계 방안. 한국지방행정연구원 지방자치 이슈와 포럼. vol. 34.

64) 울산자치경찰위원회는 1호 시책으로 교통안전 환경 조성을 제시하였고 광주자치경찰위원회는 1호 시책으로 어린이 교통안전 종합대책을 제시하였다.

않은 것으로 판단된다(박재희, 2021).

(2) 주민참여 조직의 활용

읍·면·동 근린 단위에서 주민자치(위원)회는 지역공동체의 앵커(anchor) 조직이자 다양한 주민조직에 대한 우산(umbrella) 조직으로서 주민의 안전과 복지 등이 가장 중요한 영역으로 자리매김되고 있다.

따라서 주민참여와 연계하는 사무의 발굴에 있어서 주민자치(위원)회를 비롯한 다양한 주민 모임과 단체 등과의 연계를 통한 읍·면·동 지역사회의 안전망 확보를 핵심적인 추진 과제로 볼 수 있을 것이다.

더불어 지역주민 협의체, 아동·청소년 협의체, 마을 공동체 협의체, 자원봉사 단체 등 기존 주민참여 조직과의 연계방안을 고려해 볼 수 있다. 주민참여예산제도 활동 단체, 시민 중심 네트워크 협의체, 지역별 주민자치조직, 치안실무협의회 등 주민참여 네트워크를 통해 정기적으로 의견수렴 및 소통도 필요하다.

현재 활동하고 있는 자율방범대, 의용소방대 등 주민참여조직이 자율방범활동, 지역안 전순찰활동을 통해 지역주민 스스로 범죄예방 등 치안활동을 수행할 수 있도록 주민참여 기반 협력사업을 추진해 볼 수 있다. 이를 통해 자치경찰 캠페인을 공동으로 실시하고 시책을 개발하는 등 정책 시행 전 과정에서 정보 및 어려움을 공유할 수 있다.

(3) 주민참여 유인 정책 설계

자치경찰 정책 과정에 주민참여를 유도하기 위해서는 주민들이 지역의 치안활동에 소 명 의식을 가지고 참여할 수 있도록 정책을 설계해야 한다. 자율방범대, 모범운전자회 등 주민참여 조직은 주민들의 자발성에 기초하기 때문이다. 이들의 자발성을 이끌어 내기 위해 시·도자치경찰위원회 전문가 자문단에 주민자치조직의 대표자를 포함하는 것도 고려해 볼 수 있다.

자율방범대, 생활안전협의체 등 주민참여조직에 대한 지원을 통해 치안활동 참여를 촉진시키는 동시에 주민참여조직의 책임성 및 투명성을 강화하기 위해 주민자치조직 활동에 대한 정기적인 평가도 필요하다. 이를 통해 감사패, 상장, 유니폼, 우수사례 발굴 및 포상 등 참여 주민들의 소속감을 키워 지속가능한 참여를 보장하는 방안도 고민해 볼 수 있다.

자치경찰 정책 공모사업, 주민자치조직 지원 조례 제정, 시·도자치경찰위원회와 주민자치조직 간 협력 MOU 체결, 정기적인 간담회 등 제도적 지원 마련도 필요하다.

(4) 민주적 통제

자치경찰제에 대한 민주적 통제 방안으로는 독립적 감찰관을 설치하여 감찰 활동을 강화하는 내부적 통제 방안과 지역시민단체, 지역 언론, 지방의회의 모니터링, 정치적 편향성을 방지하기 위한 법령 개정 등 외부적 통제 방안 등을 생각해 볼 수 있다.

지역주민들이 자치경찰 시책을 건의할 수 있는 시스템을 조성하고 자치경찰사무에 대하여 주민들에게 정기적으로 보고할 수 있는 체계를 구축하여야 한다. 정책집행의 정당성 확보 및 선거를 통한 민주성을 확보하기 위해 시·도자치경찰위원 선정 방식을 다각화하고 자치경찰위원장의 주민 직선제도와 주민 소환제 입법화도 고려해 볼 수 있다.

제3절 결론

1. 요약

자치경찰제가 2021년 7월 1일부터 전국에 시행되고 있다. 현재 도입된 자치경찰제는 기존의 시·도경찰청에서 국가사무와 자치사무를 구분하여 운영하는 국가경찰 중심의 일원화 모델로 지방자치단체는 조직·인사·예산·사무 등 분야에서 여러 가지 어려움을 경험하고 있다.

본 연구의 목적은 시·도자치경찰위원회의 권한을 실효적으로 강화하고 지역맞춤형 치안 서비스를 제공하기 위한 전략 및 과제를 제시하는 것이다. 이를 위하여 국내·외 자치경찰 사례, 자치경찰제의 초기 운영 성과 및 쟁점, 자치경찰 사무를 분석하고 의사결정 권한 요인, 서비스 집행 요인, 연계성 요인을 검토하였다.

지방행정의 의사결정 권한 요인의 세부 요인은 자치경찰 조직, 인사, 예산, 사무를 포함하며 국가경찰의 서비스 집행 요인의 세부 요인은 자치경찰 사무의 비중 및 중요도를 포함하고 연계성 요인은 치안행정과 지방행정의 연계와 자치경찰과 주민참여의 연계를 포함한다.

자치경찰을 우리보다 앞서 시행한 국가들의 자치경찰 사례를 통해 자치경찰 조직, 인사, 예산, 사무, 연계성 등의 운영체제를 살펴보았다. 현재 우리나라 광역자치단체의 조례제정 및 시·도자치경찰위원회 구성 현황을 통해 치안행정과 지방행정의 협력관계를 가늠해보고 자치경찰제 시범운영의 성과 및 조직·인사·예산·사무에 대한 쟁점을 시·도자치경찰위원회 구성원들의 인식을 통해 살펴보았다.

마지막으로 자치경찰 사무의 비중 및 중요도 분석을 통해 현장에서 자치경찰사무를 직접 수행하는 경찰 공무원들의 초기 경험이 반영된 자치경찰 법정 사무의 개선안을 논의하였다.

상기 분석을 기초로 자치경찰제의 성공적인 시행을 위한 의사결정 권한 전략으로 ① 소극적 대표에서 적극적 대표로의 전환, ② 감찰 요구 권한의 실질화, ③ 경찰청과의 협업을 통한 정보 공유, ④ 독립적 인사권 운용 시스템을 통한 임용권 실질화, ⑤ 심의·의결 절차 개선으로 인사 운영의 효율성·적시성 강화, ⑥ 자치경찰 사무담당 경찰공무원의 명

확한 분류, ⑦ 성과평가체계 내 자치경찰 지표 비중 강화, ⑧ 중앙정부의 적극적인 재정지원, ⑨ 자치경찰 공무원에 대한 복지예산의 전향적인 검토, ⑩ 시·도지사의 예산 수립 및 집행 절차 개선을 제시하였고, 치안 서비스 집행 전략으로 ① 초기 경험을 반영한 자치사무의 범위 재조정, ② 지역의 특수성을 고려한 자치경찰 시책개발을 제시하였다. 연계성 전략으로는 ① 안전·복지·주거 환경 등 영역에서 지방행정과의 적극적인 연계, ② 기초자치단체 및 기초의회와의 협력, ③ 주민참여조직 활용을 통한 주민참여 플랫폼 구성, ④ 주민참여 유인정책 설계, ⑤ 민주적 통제를 제안하고 구체적인 실행방안을 제시하였다.

2. 향후 과제

역대 정부에서는 지방자치의 실질적 구현을 위한 주요 전략의 하나로 자치경찰제에 대한 의지를 표명하고 지속적인 추진을 도모하여 왔다. 국가가 가지고 있는 경찰 기능을 지방자치단체로 배분하는 목적은 민주성과 효율성. 두 가지 관점에서 생각해 볼 수 있다.

일반적으로 기초단위에서 서비스를 공급할 때 서비스 집행자가 주민에 근접할수록 행정과정에 주민의 참여가 촉진되어 주민의 의사가 반영되기 쉽고 주민에 의한 통제가 용이하다. 반면에, 광역단위가 행정서비스 공급의 의사결정 및 집행의 주체가 되는 것이 규모의 경제를 통한 행정의 효율성을 제고하는 방법이다. 따라서, 현재 도입된 광역단위 자치경찰제는 민주성보다는 효율성을 중시한 제도라고 할 수 있다.

현재 시행되고 있는 국가경찰 중심의 자치경찰제가 치안 서비스의 효율성과 민주성을 제고하는 방향으로 진화해 가기 위해서는 행정안전부와 경찰청의 역할이 중요하다. 이들 중앙정부의 역할은 지방자치단체의 의사결정 권한과 관련하여 다음과 같이 생각해 볼 수 있다.

우선, 자치경찰제가 성공적으로 시행되기 위해서는 자치경찰 관련 법령의 정비가 필요하다. 「지방교육자치에 관한 법률」의 제정과 균형을 이루는 (가칭) '자치경찰에 관한 법률'의 제정 등을 통해 시·도자치경찰위원회의 형해화된 권한을 실질화시키는 작업이 필요하다.⁶⁵⁾

지역에 특화된 치안 시책이 집행되기 위해서는 충분한 자치경찰 사업비가 확보되어야 하며, 자치경찰교부세 등 재정적 지원 방안이 설계되어야 한다. 또한, 자치경찰 사무에 대한 기준을 정비하여 국가 및 지방행정의 업무를 자치경찰에 전가한다는 우려를 불식시켜야 한다. 자치경찰제가 정착되면서 국가사무와 자치사무의 경계가 보다 명확해지고 자치사무의 범위가 확대되어 갈 수 있을 것이다.

나아가 자치경찰제가 국가경찰과 지방행정의 의사결정 권한과 서비스 집행의 과정에서 논의되는 것에 그치는 것이 아니라 주민의 관점이 치안 정책의 의사결정 및 집행과정에 들어 올 수 있는 계기가 마련되어야 한다. 이러한 측면에서 주민들을 대상으로 한 자치경찰제도에 대한 인식 교육 및 주민참여의 구체적인 방안에 대한 논의가 더욱 풍성해져야 한다. 이를 위해서는 광역단위 시·도자치경찰위원회와 읍·면·동 지구대 및 파출소 단위의 협력이 반드시 필요하다. 일부 개별적으로 이루어지고 있는 시·도자치경찰위원회와 기초자치단체 간 협의회 구성을 행안부가 지원할 수 있을 것이다

행안부는 전국협의회 운영 및 각 지역의 시·도자치경찰위원회 대표단과의 간담회를 통해 자치경찰 시행에 있어서의 애로사항 등 정보를 교환하는 협의체를 마련하고 중앙정부와 지자체의 협조를 이끌어낼 수 있는 창구가 되어야 한다. 시·도 경찰청과 시·도자치경찰위원회 간 다툼이 있는 사안에 대해서는 중재안을 제시할 수도 있을 것이다. 앞으로 자치경찰제 시행과정에서 드러난 문제점들을 보완하고 지역별 모범 사례는 서로 벤치마킹하여 우수한 정책이 전국으로 확산할 수 있도록 하여야 한다.

경찰청은 중앙정부(기재부, 행안부)와 인력 정원 및 예산 지원 등을 협의하고 자치경찰제가 순조롭게 시행될 수 있도록 시·도자치경찰위원회와 관련 법령 개정을 협의하고 국가경찰의 업무, 통계 자료, 예산 정보 등을 지자체와 협력적으로 공유할 수 있도록 하여야 한다.

경찰청 본청의 조직 진단을 통해 전체 인력 재배치 및 효율적 인사 운영을 위한 시스템을 마련⁶⁶⁾하고 자치경찰 사무담당 경찰공무원의 이동·승진·전보에 있어서 차별에 대한

65) 예를 들면, 시·도경찰청장 추천시 자치경찰위원회와 ‘협의’ 아닌 ‘합의’로 법률을 개정하는 것을 고려해 볼 수 있다.

66) 황문규 경남자치경찰위원회 사무국장은 경찰청 조직 및 인력에 관한 개선책으로 다음 사항들을 제시하였다. ① 지구대·파출소 관리부서를 “112치안종합상황실”에서 “생활안전”으로 재변경하여 치안공백 방지 및 자치경찰사무의 원활한 수행 담보, ② 경찰청 “생활안전국”과 “교통국”의 점진적 개편을 통해 경찰청의 자치경찰 관련 기능을 축소하고 그에 따른 조직과 인력을 일선 현장에 재배치하여 현장 치안활동

심리적인 우려를 불식시켜야 하며 자치경찰 사무담당 공무원 정원을 대폭 증원하도록 하여야 한다. 자치경찰사무 담당 공무원에게 공정한 근무 여건을 마련하고 자치경찰 사무수행에 대한 동기부여 마련도 필요하다.

시·도경찰청의 자치경찰사무 수행 업무에 대한 명확한 조정과 구분을 통해 자치경찰권을 폭넓게 인정하고 국가의 예산 지원을 위한 제도에 대한 세부 기준을 명확하게 정비해야 한다.

시·도자치경찰위원회와 상시적인 연락체계 구축, 지역 치안을 위한 실질적 논의 활성화, 지역 경찰 인력의 자치경찰 이양 및 자치경찰과의 합리적인 업무분장도 등도 논의하여야 한다. 특히, 기획·인사·청문 등 비자치경찰 사무담당 부서에서 통일성과 집행력이 있는 협력방안이 마련될 수 있도록 협조하여야 한다.

자치경찰제에 대한 인식 개선을 위한 노력도 필요한데 자치경찰제로 인한 변화에 대한 대 주민 홍보와 일선 지휘관들의 자치경찰에 대한 인식 전환을 유도해야 한다. 각 시·도에서 시행하거나 준비 중인 우수 자치경찰 시책과 치안 서비스 품질 관련 지수 등을 공유하고 치안 서비스의 대상인 주민들이 경찰의 규제적 행정을 서비스 행정으로 인식할 수 있도록 노력하여야 한다.

표 6-1 자치경찰 제도·정책적 개선 과제

구분	세부 추진 전략	제도·정책적 개선 사항
조직	■ 소극적 대표에서 적극적 대표로의 전환	- 자치경찰위원 중 여성 및 인권전문가의 비율 확보를 위해 할당제 등 위원추천 방식 다각화
	■ 감찰 요구 권한의 실질화 ■ 경찰청과의 협업을 통한 정보 공유	- 경찰법 개정을 통한 시·도자치경찰위원회에 감찰권 부여 - 인사통계, 범죄통계, 교통관리, 112통합시스템 상 정보를 시·도자치경찰위원회와 협력적으로 공유
인사	■ 독립적 인사권 운용 시스템 구축	- 시·도자치경찰위원회 내 승진심사위원회 구성 - 승진 또는 징계 심사, 근무성적 평정 등과 관련한 절차 마련 - 신규채용과 면직에 대한 권한 부여 - 자치경찰사무 담당 경찰공무원에 대한 교육 권한 부여
	■ 심의 의결 절차 개선으로 인한 인사 운영의 효율성·적시성 강화	- 서면 의결, 위원장 결재 또는 사무국장 위임절차 조치 후 위원회 추진 의견을 얻는 방법 등 법령상 재량 규정 마련

강화, ③ 시·도경찰청 자치경찰부장의 임명권을 위원회에 부여하거나 위원회의 의견을 청취하도록 조치

구분	세부 추진 전략	제도·정책적 개선 사항
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자치경찰 사무 담당 경찰공무원의 명확한 분류 	<ul style="list-style-type: none"> - 자치경찰사무 비율에 관계없이 시·도경찰청 자치경찰부의 직제와 정원을 기준으로 자치경찰부 소속 경찰 공무원을 자치경찰사무 담당 공무원으로 분류 - 자치경찰부 안 경정 이하 경찰공무원에 대한 임용권을 위원회에 위임
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 성과평가 체계 내 자치경찰 지표 비중 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 자치경찰에 대한 평가부서, 경찰서장 평가 및 인사 반영 기준 설정 및 강화
예산	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중앙정부의 적극적 재정지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체 스스로 독립적인 운영이 가능한 다양한 재정지원 방안 마련 - 시·도자치경찰위원회 사무기구와 신규 사업에 대한 재정지원 방안 마련
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자치경찰 공무원에 대한 복지예산의 전향적인 검토 	<ul style="list-style-type: none"> - 자치경찰사무를 담당하는 국가경찰 공무원에게 시·도 공무원에게 준하는 복지포인트를 받을 수 있는 명확한 지원 근거 마련
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 시·도지사의 예산 수립 및 집행 절차 개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 자치경찰 맞춤형 예산 교육 프로그램 마련
사무	<ul style="list-style-type: none"> ■ 초기 경험을 반영한 자치사무의 범위 재조정 	<ul style="list-style-type: none"> - 경찰법 또는 대통령령 수준에서 재정리 필요 (가칭) 자치경찰에 관한 법률 제정 시 반영
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역 특수성을 고려한 자치경찰 시책 개발 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역별 자치경찰 사무의 상대적 중요도에 따라 차별화된 자치경찰 사무 발굴 - 주민참여 및 지방행정과의 연계를 통한 자치경찰 서비스 효과성 강화
지방행정과의 연계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 안전·복지·주거 환경 등 영역에서 지방행정과의 적극적인 연계 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 약자에 대한 범죄예방 및 피해지원에 있어서 지자체 복지행정과의 연계 - 도시 및 농촌지역의 안전시설 확충과 효율적인 운영을 위해 지자체 도시계획·주거환경과의 연계
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기초자치단체·기초의회와의 협력 	<ul style="list-style-type: none"> - 기초자치단체와 기초의회의 협력에 기반한 범죄예방 디자인 조례 개정 및 범죄취약계층 지원 근거 조항 마련
주민참여의 연계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주민참여 플랫폼 구성 및 주민참여 조직 활용 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민자치(위원)회를 비롯한 다양한 주민모임과 단체 등과의 연계를 통한 지역사회 안전망 확보 - 주민참여조직(자율방범대, 의용소방대 등)과 주민참여 기반 협력사업 추진
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주민참여 유인 정책 설계 	<ul style="list-style-type: none"> - 시·도자치경찰위원회 전문가 자문단에 주민자치 조직 대표자 포함 - 우수사례 발굴 및 포상 등을 통한 지속 가능 참여 유인 - 주민자치조직의 지속적 활동에 대한 평가
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 민주적 통제 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역주민의 자치경찰 시책 발의 및 자치경찰 사무에 대한 정기적인 보고 시스템 구축 - 자치경찰위원 선정 방식 다각화 및 자치경찰위원장의 주민 직선제 입법화

참고문헌

- 경찰청. (2017). '경찰개혁위원회 광역단위 자치경찰제 권고안' 발표. 2017.11.7.
- 경찰청 자치경찰협력정책관실. (2021). 「자치경찰의 이해」.
- 고문현. (2005). 자치경찰제의 도입방향. 「공법연구」, 33(5): 431-477.
- 고승희·조성. (2021). 경찰법 개정에 따른 지방정부의 자치경찰제도 도입과 운영 활성화 방안. 「한국민간경비학회보」, 19(5): 1-30.
- 김건식. (2003). 「자치경찰제 도입에 관한 법제적 고찰」, 국회사무처 법제실.
- 김성호 외. (1998). 「자치경찰제의 준거틀과 모형설계」, 서울: 한국지방행정연구원.
- 김성훈. (2019). 자치경찰제에 근거한 남북한 경찰통합에 대한 연구. 「통일과 평화」, 11(2): 399-446.
- 김순은. (2018). 「광역단위 자치경찰제 도입방안」, 자치분권위원회 주최 '자치경찰제 특별 위원회안 발표 및 정책토론회'.
- 김순은. (2021). 「문재인 정부의 자치분권」, 강원도자치경찰위원회 역량 강화 워크숍 자료집.
- 김원식. (2017). 국가경찰과 자치경찰의 합리적 사무배분 방안. 「예술인문사회 융합 멀티 미디어 논문지」, 7(1): 107-116.
- 김원중. (2016). 제주자치경찰에 관한 지방자치 및 경찰사무 부합성 검토. 「지방자치법연구」, 16(3): 403-428.
- 김재한. (2021). 자치경찰제의 시행과 발전방안에 관한 연구. 「법이론실무연구」, 9(1): 265-289.
- 김재호·김원중. (2013). 자치경찰의 사무 역할에 관한 검토. 「지방자치법연구」, 13(4): 109-130.
- 김종후·이승준. (1999). 지방자치제하의 경찰제도의 발전방향에 관한 연구 - 자치경찰제 도입을 중심으로. 「지역개발연구」, 11, 67-86.
- 김주현 외. (2007). 「자치경찰 표준운영모델 개발에 관한 연구」, 행정자치부 자치경찰제

실무추진단.

- 김흥주. (2019). 「세종형 자치경찰제 도입방안」, 세종: 대전세종연구원.
- 남재성. (2019). 국가경찰과의 조화를 통한 바람직한 자치경찰제 도입방안 모색. 「한국경찰학회보」, 21(4): 39-69.
- 박경래. (2005). 「주요국의 자치경찰제도와 한국의 자치경찰법안 연구」, 서울: 한국형사정책연구원.
- 박재희. (2020). 자치경찰의 성공적인 시행을 위한 지방행정 및 주민참여와의 연계 방안. 「한국지방행정연구원 지방자치 이슈와 포럼」, pp. 30-33.
- 박재희. (2020). 부산형 자치경찰제 모형에 관한 연구. 「지방정부연구」, 23(4): 1-25.
- 박재희·이행준. (2020). 「울산시 광역단위 자치경찰제 도입에 따른 사전진단」, 한국지방행정연구원 정책이슈리포트.
- 박재희·한부영·최선미. (2020). 「부산형 자치경찰제 추진 모델 개발」, 한국지방행정연구원 정책이슈리포트.
- 박재희. (2021). 「치안행정과 지방행정의 협력관계」, 한국정책학회 춘계학술대회.
- 박재희. (2021). 「시·도자치경찰위원회의 구성과 역할/ 꼭 알아야 할 지방자치 정책브리프 No. 117. 한국지방행정연구원. 2021.4.
- 박재희. (2021). 자치경찰제 성공의 두 축, 지방행정과 주민참여. 「공공정책」, 187: 65-68.
- 박준휘 외. (2014). 「선택된 이론과 실무 I」, 법무부·한국형사정책연구원.
- 서정섭 외. (2021). 「자치분권과 연계한 자치경찰제 재정지원 방안」, 자치분권위원회.
- 송승철. (2021). 「제도는 예술이다. “K-형 자치경찰제” 정착을 위하여」, 자치분권 열린 포럼 발표문. 2021.4.28.
- 신원부. (2020). 자치경찰 일원화모델 사전 진단과 평가: 3대 방향 10대 쟁점을 중심으로. 「한국경찰학회보」, 22(5): 121-150.
- 안영훈. (2005). 「유럽형자치경찰제도모델분석 프랑스·스페인·이탈리아 자치경찰제도를 중심으로」, 연구보고서 용인 치안정책연구소.
- 양영철. (2021). 「신지방자치경찰론 이론과 실제」, 온누리디앤피.
- 양재열. (2017). 제주자치경찰 특별사법경찰 사무 현황분석을 통한 수사권 효율화 방안. 「자치경찰연구」, 10(1): 109-138.
- 원소연 외. (2011). 「광역자치경찰과 기초자치경찰제에 대한 입법평가-제주자치경찰제의

- 사례와 독일 경찰법제의 연구를 중심으로」, 한국법제연구원.
- 윤재욱. (2004). 「자치경찰제 도입의 준거와 합리적인 도입방안」, 연세대 경찰행정학 석사 학위논문.
- 이상훈 외. (2021). 「지방행정과 치안행정 연계를 통한 자치경찰제 발전방안 연구」, 행정안전부 용역과제 보고서.
- 이승철. (2021). 「지방정부의 자치경찰제 운영방안: 자치입법권의 조례를 중심으로. 자치경찰제 시대의 개막, 그 과제와 전망」.
- 이시철. (2006). 「중앙권한 지방이양의 현실과 주요 쟁점: 특별지방행정기관을 중심으로」, 한국행정학회 추계학술대회 논문자료집.
- 이재원. (2019). 「지방재정론」, 윤성사.
- 이황우. (1995). 지방자치시대 자치경찰제 도입모형에 관한 연구. 「한국공안행정학회보」, 4: 1-30.
- 이황우. (2003). 「경찰행정학(제3판)」, 서울: 법문사.
- 이현우 외. (2009). 「자치경찰제도 도입에 관한 연구」, 경기개발연구원.
- 임승빈 외. (2014). 「자치경찰제 도입 방안 연구」, 한국지방자치학회.
- 임준태. (2004). 독일: 검사주재형 수사구조. 박창호 외(공편). 「비교수사제도론: 한국수사구조의 개혁을 위한 기초연구」, 209-363. 서울: 박영사.
- 장석현. (2012). 「경찰핵심가치교육의 발전방향」, 경찰청.
- 장일식·강용길. (2021). 자치경찰제도의 성공인 정착을 위한 쟁점과 논의. 「한국지방자치연구」, 22(4): 97-119.
- 정진환. (2001). 「비교경찰제도」, 서울: 책사랑.
- 제주특별자치도 자치경찰단. (2006). 「제주특별자치도 자치경찰 운영 기본계획」, 제주특별자치도 자치경찰단, 2006.07.18.
- 조철욱. (2007). 「경찰학개론」, 서울: 대영문화사.
- 조현빈. (2021). 한국형 자치경찰제도의 도입과정과 내용에 대한 비판적 논의. 「한국치안행정논집」, 18(1): 171-186.
- 참여연대. (2019). 「자치경찰제」 도입방안에 대한 참여연대 의견서. 2019. 5. 17.
- 최미경. (2020). 자치경찰 도입의 쟁점과 방향. 「NARS 현안분석」, 2020(131).
- 최종술. (2003). 한국적 자치경찰제의 도입 방안에 관한 연구. 「행정논총」, 41(1): 101-132.

- 최종술. (2017). 자치경찰제 도입의 조건과 과제정책. 「정책&지식」 제883회, 서울대 행정대학원.
- 최종술. (2019). 정부의 자치경찰제 도입방안의 개선방안과 과제. 「한국경찰학회보」, 21(2): 199-222.
- 최종술. (2020). 자치경찰제의 발전단계론, pp.35~39. 지방자치와 이슈와 포럼. 한국지방행정연구원
- 통일부. (2014). 「경찰분야 통합 관련 정책문서 제5권 독일통일 총서」.
- 한건우. (1999). 지방자치경찰의 실시에 따른 법적 문제점. 「치안정책연구」, 13: 91-111.
- 한국형사정책연구원. (2004). 「21세기 형사사법 개혁의 방향과 대국민 법률서비스 개선방안 III: 형사사법 기관의 선진화를 위한 기초 연구」, 서울: 한국형사정책연구원.
- 한부영. (2019). 자치분권 사전협의제의 사무배분 기준과 원칙. 「자치발전」, 7: 22-29.
- 한부영·박재희. (2019). 「국가와 지방자치단체 간 사무배분 원칙과 기준 재정립 방안 연구」, 한국지방행정연구원 연구보고서 2019-08.
- 행정자치부 자치경찰제실무추진단. (2008). 「자치경찰제 추진 중간보고서」.
- 행정안전부 자치경찰지원단. (2021). 「자치경찰 예산집행 관련 관계기관 회의결과」.
- 행정안전부·자치분권위원회·경찰청. (2021). '7월 자치경찰제 전면시행 앞두고 전국 시·도에서 시범운영' 보도자료, 행정안전부·자치분권위원회·경찰청, 2021.6.2.
- 황문규. (2019a). 문재인 정부 자치경찰제 도입방안의 의의와 과제. 「경찰법연구」, 17(1): 95-120.
- 황문규. (2019b). 광역단위 자치경찰제의 기대역할과 한계 및 과제. 「한국공안행정학회보」, 2019(75): 297-328.
- 황문규. (2020a). 경찰법 전부 개정안에 대한 분석과 개선 방안 -자치경찰제를 중심으로-. 바람직한 자치경찰제 도입을 위한 과제와 전망 발제문. 2020. 8. 20.
- 황문규. (2020b). 자치경찰제 도입 추진상의 문제점과 대응 전략. 「경찰법연구」, 18(1): 35-68.
- 황문규. (2021). 「자치경찰제 안정적 정착을 위한 제도적·정책적 개선 과제. 자치경찰제 나아가야 할 방향은?」, 박완주 국회의원 토론회 .
- Satty, T. L. (1990). *Multicriteria Decision Making, The Analytic Hierarchy Process*. Pittsburgh.: RWS Publication.

〈법령 자료〉

- 경범죄 처벌법 (시행 2017.10.24.)
 경찰공무원법 (시행 2021.1.1.)
 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률(약칭: 경찰법) (시행 2021.7.1.)
 도로교통법 (시행 2021.5.13.)
 사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률(약칭: 사법경찰직무법) (시행 2021.6.9.)
 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법(약칭: 성폭력처벌법) (시행 2021.1.21.)
 시·도자치경찰위원회에 두는 경찰공무원의 정원에 관한 규정(시행 2021.1.1.)
 시·도자치경찰위원회에 두는 경찰공무원의 정원에 관한 시행규칙(시행 2021.3.15.)
 자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영 등에 관한 규정(시행 2021.1.1.)
 정부조직법(시행 2020.12.10.)
 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(약칭: 제주특별법) (시행 2021.6.9.)
 즉결심판에 관한 절차(약칭: 즉결심판법) (시행 2017.7.26.)
 지방자치법(시행 2022.1.13.)
 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(약칭: 지방분권법) (시행 2021.1.1.)

〈인터넷 자료〉

- 원주경찰서 조직도 https://www.gwpolice.go.kr/wj/sub05/sub05_01_02.jsp(검색일: 2021.12.15.)
 경상남도경찰청 조직도 https://www.gnpolice.go.kr/gnpolice/page.do?MENU_ID=IT0202
 (검색일: 2021.12.15.)

부록

부록1. 자치경찰제 성과 및 쟁점 설문지

『성공적인 자치경찰제 시행을 위한 전략과 과제』

안녕하십니까? 2020년 12월 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」이 제정되어 2021년 7월부터 전국적으로 자치경찰제가 시행될 예정입니다.

본 설문지는 각 지역의 특수성을 고려한 자치경찰제가 성공적으로 집행될 수 있도록 실무 전문가들을 대상으로 현장의 문제점을 파악하고 이를 통해 자치경찰 제도의 개선 방향을 도출하는 것을 목적으로 하고 있습니다.

각 문항에 대한 정답은 없으며, 통계법 제33조에 의거 비밀이 보장되며, 응답해 주신 모든 사항은 오직 연구목적으로 활용됩니다.

귀하께서 평소에 생각하시거나 느끼시는 점이 조사 결과에 충분히 반영될 수 있도록 성실한 답변을 부탁드립니다.

감사합니다.

2021년 7월

주관기관: 행정안전부 자치경찰 TF & 한국지방행정연구원

연구책임: 자치분권제도실 박재희 부연구위원

※ 본 질의서에 대하여 의문 사항이 있으시면 아래로 연락주시시오.

연락처: 033-769-9853, 010-6780-3585

이메일: jpark@krila.re.kr

	ID			
아래 문항을 읽고 해당 사항에 √ 하여 주시기 바랍니다.				

① 자치경찰제 실시의 성과에 대한 기대

문1. 다음은 자치경찰제 시행이 가져올 성과에 대한 질문입니다. 아래 질문에
응답해주시시오.

연 번	문 항	전혀 그렇 지 않다	그렇 지 않다	보통	그렇 다	매우 그렇 다
1	자치경찰제 시행으로 치안서비스의 종합성이 향상될 것이다	①	②	③	④	⑤
2	자치경찰제 시행으로 치안서비스의 능률성이 제고될 것이다	①	②	③	④	⑤
3	자치경찰제 시행으로 치안서비스의 민주성이 강화될 것이다	①	②	③	④	⑤
4	자치경찰제 시행으로 치안서비스에 대한 책임성이 향상될 것이다	①	②	③	④	⑤
5	자치경찰제 시행으로 치안서비스에 대한 신속성이 향상될 것이다	①	②	③	④	⑤
6	자치경찰제 시행으로 치안서비스에 대한 보충성이 향상될 것이다	①	②	③	④	⑤
7	자치경찰제 시행으로 중대/긴급 사건 발생시 초동 대응역량이 강화될 것이다	①	②	③	④	⑤
8	자치경찰제 시행으로 지역 주민과의 유대가 강화될 것이다	①	②	③	④	⑤
9	자치경찰제 시행으로 지역 주민의 치안만족도가 증가할 것이다	①	②	③	④	⑤
10	자치경찰제 시행으로 시·도지사에 의한 자치경찰의 정치적 중립성 훼손이 우려된다	①	②	③	④	⑤

② 자치경찰제 시범실시의 성과에 대한 인식

문2. 다음은 자치경찰제 시범실시 과정에서 나타난 사무, 조직 및 인사, 예산 문제들과 관련된 질문입니다. 아래 질문에 응답해 주십시오.

연 번	문 항	전혀 그렇 지 않다	그렇 지 않다	보통	그렇 다	매우 그렇 다
11	자치경찰 사무의 자율적이고 창의적인 수행이 가능하다	①	②	③	④	⑤
12	자치경찰 사무의 범위는 적정하다	①	②	③	④	⑤
13	자치경찰 사무는 지방행정으로부터 업무 전가 없이 독자적으로 수행되고 있다	①	②	③	④	⑤
14	자치경찰 사무 범위 개정 시 경찰청장의 의견을 청취하도록 한 조례는 효과적이다	①	②	③	④	⑤
15	국가경찰 사무와 자치경찰 사무의 업무 연계가 효과적으로 이루어지고 있다	①	②	③	④	⑤
16	자치경찰 사무와 광역자치단체 지방행정 사무의 업무 연계가 효과적으로 이루어지고 있다	①	②	③	④	⑤
17	자치경찰의 사무 범위에 대하여 시범실시 지역 경찰 공무원은 긍정적으로 평가하고 있다	①	②	③	④	⑤
18	자치경찰과 지방행정 사무의 혼선과 중복이 발생하지 않고 있다	①	②	③	④	⑤

2.1. [지방행정과 치안행정의 협력] 지방행정과 치안행정의 협력을 통해 성공적으로 자치경찰 서비스를 수행한 대표적인 분야 및 사례가 있다면 말씀해 주십시오.

2.2. [지방행정과 치안행정의 협력] 지방행정과 치안행정의 협력을 통해 성공적으로 자치경찰 서비스를 수행할 필요가 있는 분야 및 사례가 있다면 말씀해 주십시오.

연 번	문 항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
19	자치경찰위원회의 구성 및 방식은 중립적이다	①	②	③	④	⑤
20	자치경찰위원회 구성(성별, 연령, 출신, 전문성 등)은 다양하다	①	②	③	④	⑤
21	자치경찰위원회 구성(여성, 인권 전문가 등)은 법에서 권장한 사항을 반영하고 있다	①	②	③	④	⑤
22	자치경찰위원회는 여성, 청소년 등 사회적 약자를 잘 대표한다	①	②	③	④	⑤
23	자치경찰위원회는 자치경찰 정책수립 및 평가, 인사, 감사, 국가경찰과의 협의 및 조정에 있어서 전문성이 있다	①	②	③	④	⑤
24	시·도지사의 자치경찰 공무원에 대한 임용권한을 강화하는 것이 필요하다	①	②	③	④	⑤
25	시·도지사의 자치경찰 공무원에 대한 임용권 강화는 자치경찰의 정치적 중립성을 훼손하므로 자치경찰위원회를 통해서 투명하고 공식적으로 영향력을 행사하는 것이 바람직하다	①	②	③	④	⑤
26	자치경찰위원회의 자치경찰 공무원에 대한 임용권한을 강화하는 것이 필요하다	①	②	③	④	⑤

27	자치경찰위원회의 심의·의결 절차로 인하여 인사 운영의 효율성 및 적시성이 떨어진다	①	②	③	④	⑤
28	효율적이고 적시성있는 자치경찰위원회의 인사 운영이 가능하도록 법령상 재량 규정 마련이 필요하다	①	②	③	④	⑤
29	자치경찰위원회 사무국의 경찰인력과 행정인력의 관계는 협력적이다	①	②	③	④	⑤
30	자치경찰위원회 사무국 차원에서 경찰 활동에 대한 자료 및 정보가 충분하다	①	②	③	④	⑤
31	국가경찰(시·도경찰청)과 지방행정(시·도자치경찰위원회)의 관계는 협력적이다	①	②	③	④	⑤
32	경찰과의 실무협의회 운영은 효과적이다	①	②	③	④	⑤
33	자치경찰위원회 활동에 대한 의회의 관여가 필요하다	①	②	③	④	⑤
34	자치경찰위원회 위원장의 의회 출석 및 답변 의무는 필요하다	①	②	③	④	⑤
35	자치경찰위원회 위원의 활동에 대한 수당 및 여비 지급 규정은 적정하다	①	②	③	④	⑤
36	지역대학의 졸업생 특별채용도 자치경찰 담당 경찰공무원의 채용방식의 한 형태로 고려해 볼 수 있다	①	②	③	④	⑤
37	교육자치(교육감 선거)의 경우처럼 자치경찰의 전반적 정책을 담당하는 지역치안위원장을 주민직선으로 선출하는 것도 고려해 볼 수 있다(구체적 집행·지휘는 현행대로 지방경찰청장이 독립적으로 수행)	①	②	③	④	⑤
38	자치경찰위원회의 자치경찰사무 수립 관련 시·도지사의 재의요구 권한 외에도 공식적이고 투명한 의견제시 권한이 필요하다	①	②	③	④	⑤
39	시·도지사는 경찰권 행사와 관련하여 집회시위, 체포 등 구체적인 집행·지휘를 행해서는 안된다	①	②	③	④	⑤

2.3. [공무원 교육훈련] 자치경찰 담당 공무원을 교육시킬 수 있는 훈련기관 설치 및 프로그램 개발 등이 요구됩니다. 기관 설치 혹은 신설 프로그램에 대한 의견이 있으시면 말씀 부탁드립니다.

2.4. [국가의 재정지원 방식] 재정지원방식과 관련하여 가장 적절한 방식은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 국고보조금 ② 자치경찰 교부세 ③ 지역상생발전기금 ④ 범칙금의 일부를 지방세외 수입으로 보전 ⑤ 국세의 지방세 이양을 통한 지방세 확충 ⑥ 균형발전특별회계
⑦ 기타()

*국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 (약칭: 경찰법)

[시행 2021. 1. 1.] [법률 제17689호, 2020. 12. 22., 전부개정]

제34조(자치경찰사무에 대한 재정적 지원) 국가는 지방자치단체가 이관받은 사무를 원활히 수행할 수 있도록 인력, 장비 등에 소요되는 비용에 대하여 재정적 지원을 하여야 한다.

연번	문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
40	사무국 외 자치경찰사무 수행 경찰 공무원에 대한 지원(후생복지 등)은 필요하다	①	②	③	④	⑤
41	예산편성 시 사무국 차원에서 경찰 활동에 대한 자료 및 정보가 충분하다	①	②	③	④	⑤
42	재정 운영의 책임성을 확보하기 위해 주민참여의 범위를 자치경찰사업 예산 편성 이후까지 확대하여야 한다	①	②	③	④	⑤
43	자치경찰사무 담당 공무원 맞춤형 예산교육 프로그램이 필요하다	①	②	③	④	⑤

③ 자치경찰제 시행의 전략

문3. 다음은 자치경찰제 시행 전략과 관련된 질문입니다. 아래 질문에 응답해 주십시오.

3.1. [행정 가치] 자치경찰이 지역맞춤형 치안 서비스를 제공할 때 가장 중요하게 고려해야 할 행정 가치는 무엇입니까? 우선순위에 따라 아래에 번호를 기입해 주십시오.

(우선순위:

☞ 제1순위: __번, ☞ 제2순위: __번, ☞ 제3순위: __번)

- ① 민주성 ② 효율성 ③ 합법성 ④ 정치적 중립성 ⑤ 가외성*(보충성) ⑥ 효과성
⑦ 기타()

*가외성

행정체계가 작동할 때 일부 사무 중복이 일어나는 여유분을 두어, 행정서비스 제공 시 한 기관이 실패하더라도 다른 기관이 제공할 수 있도록 예비하는 것

3.2. **[주민참여 연계]** 주민참여를 활성화하기 위한 지역별 주민자치조직(관련 조직 : 자율 방범대, 자전거순찰대, 의용소방대, 녹색어머니회, 청년회, 배움터 지킴이, 안전지킴이 등)의 활용 방안 또는 기타 주민참여 활성화 방안을 말씀해주세요.

3.3. **[지역 협력 사업]** 우리 시도에서 마을 공동체 등 지역 거버넌스와 자치경찰이 함께 할 수 있는 사업은 무엇입니까?

3.4. **[민간경비 활용]** 범죄예방 민간경비업체 역시 지역별 범죄예방에 활용될 수 있을 것으로 보입니다. 이를 어떠한 방식으로 활용하는 것이 좋을지 의견을 부탁드립니다.

3.5. **[민관 협력]** 협력적 거버넌스* 틀에서 치안 서비스가 이루어질 때 민간 참여자의 권한 남용, 지역 카르텔 형성으로 인한 부패 등의 문제점이 우려되고 있습니다. 이에 대한 해결책을 말씀해 주십시오.

***협력적 거버넌스**

지방자치단체 등 국가기관이 문제 상황을 해결하기 위하여 기존의 공적 체계를 활용할 뿐만 아니라 민간과의 적극적인 협력을 통하여 새로운 해결책을 찾는 협력 구조

3.6. **[민주적 통제]** 자치경찰제의 민주적 통제장치를 확보할 수 있는 방안에 대하여 말씀해주세요.

3.7. **[행안부의 역할]** 자치경찰제의 성공적 운영을 위한 행정안전부의 역할은 무엇이라고 생각하십니까?

3.8. **[경찰청의 역할]** 자치경찰제의 성공적 운영을 위한 경찰청의 역할은 무엇이라고 생각하십니까?

3.9. **[기타]** 이 밖에 자치경찰제의 성공적인 시행을 위해 개선되어야 할 사항은 무엇인지 의견을 부탁드립니다.

4 일반적 사항

(응답자 기본정보) <응답요령> ☞ 해당번호 괄호 안에 “✓” 표시(✓)

4.1. 선생님의 신분은 ?

- ① 자치경찰위원회 위원() ② 지방직 공무원() ③ 국가직 공무원()

4.2. (4.1.에서 ① 로 응답하신 경우) 선생님의 출신은 무엇입니까?

- ① 교수() ② 일반행정공무원() ③ 경찰공무원() ④ 교육공무원()
⑤ 법조인() ⑥ 언론인() ⑦ 시민단체() ⑧ 기타 (구체적으로: _____)

4.3. (4.1.에서 ① 로 응답하신 경우) 선생님께서 해당 직업군에서 일하신 기간은 어느 정도이십니까?

- ① 4년 이하() ② 5~9년 이하() ③ 10~14년 이하()
④ 15~19년 이하() ⑤ 20년 이상()

4.4. (4.1.에서 ②, ③로 응답하신 경우) 선생님께서 공무원으로 일하신 기간은 어느 정도이십니까?

- ① 4년 이하() ② 5~9년 이하() ③ 10~14년 이하()
④ 15~19년 이하() ⑤ 20년 이상()

4.5. 선생님의 직급은? (해당 직급 상당 포함하여 응답)

- ① 3급 이상() ② 4, 5급() ③ 6급 이하() ④ 해당없음()

4.6. 선생님의 성별은?

- ① 남() ② 여()

4.7. 선생님의 연령은 ?

- ① 20대() ② 30대() ③ 40대() ④ 50대() ⑤ 60대 이상()

협조해 주셔서 대단히 감사합니다.

부록2. 자치경찰제 성과 및 쟁점 설문조사 결과

1. 치안서비스 성과에 대한 기대

<부록 표 2-1> 치안서비스 성과에 대한 기대 점수

항목	세부항목	전체	위원	지방직	국가경찰직
치안서비스 성과에 대한 기대	종합성	3.68	4.17	3.69	3.49
	능률성	3.37	3.67	3.35	3.28
	민주성	3.74	4.31	3.78	3.46
	책임성	3.51	4.11	3.51	3.27
	신속성	3.27	3.64	3.30	3.09
	보충성	3.73	3.94	3.80	3.52
	초동대응역량	3.11	3.36	3.24	2.78
	유대감	3.92	4.31	3.98	3.68
	치안만족도	3.73	4.09	3.73	3.58
	정치적 중립성 ⁶⁶⁾	2.85	2.50	2.69	3.26

* 점수는 전혀 그렇지 않다(1점), 그렇지 않다(2점), 보통(3점), 그렇다(4점), 매우 그렇다(5점)의 점수를 부여하여 평균값을 산출하였음

2. 자치경찰제 쟁점에 대한 인식

<부록 표 2-2> 조직 분야 쟁점에 대한 인식 점수

항목	세부항목	전체	위원	지방직	국가경찰직	
조직	위원회 구성	중립성	3.39	3.61	3.51	3.09
		다양성	3.29	3.44	3.30	3.23
		법권장사항 반영	3.21	3.19	3.26	3.14
		대표성	3.26	3.61	3.25	3.13
		전문성	3.27	3.56	3.32	3.07
	조직간 협력	국가-지방 협력관계	3.50	3.69	3.50	3.41
		실무협의회	3.29	3.53	3.29	3.20
		사무국 내 협력관계	3.10	3.42	3.05	3.05
		정보충분성	2.57	2.97	2.51	2.53
	의회 관여	의회관여	2.30	2.39	2.38	2.13
		출석답변의무	2.72	2.83	2.83	2.47
	시도지사 권한	의견제시	3.44	3.61	3.55	3.18
		경찰력	3.75	3.89	3.54	4.07

* 점수는 전혀 그렇지 않다(1점), 그렇지 않다(2점), 보통(3점), 그렇다(4점), 매우 그렇다(5점)의 점수를 부여하여 평균값을 산출하였음

66) 정치적 중립성 설문 항목은 자치경찰제 실시의 성과에 대한 기대를 측정하는 다른 설문 항목들과 달리 부정적 인식을 묻는 문항으로 점수가 높을수록 정치적 중립성 훼손 우려가 높음을 의미한다.

● 성공적인 자치경찰제 시행을 위한 전략과 과제

<부록 표 2-3> 인사 분야 쟁점에 대한 인식 점수

항목	세부항목		전체	위원	지방직	국가경찰직
인사	임용권	사·도지사 임용권	3.27	3.25	3.62	2.66
		위원회 임용권(행사)	3.72	4.03	3.61	3.80
		위원회 임용권(강화)	3.63	4.11	3.74	3.24
	운영	심의의결절차	3.42	2.81	3.41	3.68
		재량규정마련	3.92	3.78	3.98	3.87
	선출·채용 등	주민직선	2.97	3.03	2.83	3.20
		지역대학채용	2.85	3.58	2.90	2.48
		수당·여비	3.12	2.28	3.32	3.11

※ 점수는 전혀 그렇지 않다(1점), 그렇지 않다(2점), 보통(3점), 그렇다(4점), 매우 그렇다(5점)의 점수를 부여하여 평균값을 산출하였음

<부록 표 2-4> 예산 분야 쟁점에 대한 인식 점수

항목	세부항목	전체	위원	지방직	국가경찰직
(조직)예산에 대한 인식	후생복지 지원	3.99	4.25	3.69	4.4
	자료 및 정보의 충분성	2.5	2.75	2.4	2.58
	주민참여 범위 확대	3.15	3.37	3.09	3.18
	맞춤형 예산교육 프로그램	4.04	4.03	4	4.13

※ 점수는 전혀 그렇지 않다(1점), 그렇지 않다(2점), 보통(3점), 그렇다(4점), 매우 그렇다(5점)의 점수를 부여하여 평균값을 산출하였음

<부록 표 2-5> 사무 분야 쟁점에 대한 인식 점수

항목	세부항목		전체	위원	지방직	국가경찰직
사무	사무의 자율성 및 독립성	자율장의수행	3.26	3.33	3.25	3.26
		독립적 수행	3.31	3.53	3.36	3.13
	사무 범위	범위적정 업무전기없음	3.08	3.00	3.16	2.97
		지역경찰긍정적평가	2.70	2.97	2.75	2.52
		의견청취조항효과	3.33	3.28	3.16	3.63
	사무의 연계성	국가-자치 업무연계	2.93	3.11	2.90	2.92
		자치경찰-지방행정업무연계	3.02	3.39	3.00	2.90
		혼선중복방지	2.79	3.11	2.73	2.76

※ 점수는 전혀 그렇지 않다(1점), 그렇지 않다(2점), 보통(3점), 그렇다(4점), 매우 그렇다(5점)의 점수를 부여하여 평균값을 산출하였음

부록3. 자치경찰 사무에 관한 AHP 설문지

자치경찰 사무에 관한 비교 설문서			
	ID		
<p>안녕하십니까?</p> <p>행정안전부 산하의 국책연구기관인 (재)한국지방행정연구원은 자치경찰제도의 시범실시 결과에 대한 이슈와 발전방안의 연구 차원에서 자치경찰의 수행업무에 관한 비교분석 연구를 진행하고 있습니다.</p> <p>이에 자치경찰 제도의 현장을 담당하는 여러 분들을 대상으로 다양한 의견을 수렴하기 위하여 “자치경찰 사무에 관한 비교 설문”을 수행하고 있으며, 바쁘신 와중에도 부득이 설문 조사에 대한 여러분들의 협조를 구하고자 합니다. 각 문항은 정답이 없으며 여러 분들의 소중한 의견은 자치경찰제도의 성공적 정착을 위한 자료가 되므로, 성의 있는 답변을 부탁드립니다.</p> <p>여러 분들의 응답 정보는 「통계법」에 의거하여 익명으로 처리되어 응답자 및 응답 비밀이 보장되며 연구 및 정책적 목적 이외의 다른 용도로 사용되지 않습니다. 궁금한 사항이 있으시면 아래의 연락처로 알려주시면 안내드리겠습니다. 조사에 협조해 주셔서 다시 한 번 감사드립니다.</p> <p style="text-align: center;">2021년 8월</p> <p>♣ 연구 진행 : 한국지방행정연구원 전대욱 연구위원 ♣ 설문 문의 : 033-769-9830, dujeon@krila.re.kr</p>			

I 응답자의 인구통계학적 특성

※ 다음 사항은 통계분류 목적으로만 사용되며 익명으로 처리되어 특정 개인정보는 철저히 보호됨을 알려 드립니다. 최대한 솔직하게 응답하여 주시기를 부탁드립니다.

문1-1. 응답자의 근무기관은 어디입니까?

① 중앙부처·관계기관	② 광역지자체·관계기관	③ 기초지자체·관계기관
④ 자치단체 연합 또는 협의기관	⑤ 기타 ()	

문1-2. 응답자의 연령은?

① 만 25세 이하	② 만 25~30세	③ 만 31~35세	④ 만 35~40세
⑤ 만 41~45세	⑥ 만 45~50세	⑦ 만 51~55세	⑧ 만 55세 이상

문1-3. 응답자의 해당분야 업무 경력은 얼마나 되었습니까?

① 만 5년 이하	② 만 6~10년	③ 만 11~15년	④ 만 15~20년
⑤ 만 21~25년	⑥ 만 26~30년	⑦ 만 30년 이상	⑧ 기타 ()

문1-4. 응답자의 직급은?

① 6급 이하	② 5급	③ 4급	④ 3급 이상
⑤ 민간 전문가	⑥ 기타 ()		

문1-5. 응답자가 근무하는 기관이 입지한 지역의 특성은 무엇입니까? (중복선택 가능)

① 대도시	② 도·농복합지	③ 농·산·어촌
④ 기타 ()		

II 자치경찰 법정 사무(요약)

※ 『국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률』(법률 제17689호, 2020. 12. 22. 전부개정) 제4조(경찰의 사무) 제1항 제2호(자치경찰의 사무) 및 『자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영 등에 관한 규정』(대통령령 제31349호, 2020.12.31 제정) 제2조(생활안전·교통·경비에 대한 자치경찰사무의 범위) 및 제3조(수사에 대한 자치경찰사무의 범위)에 따르면 자치경찰의 법정 사무가 제시되어 있으며, 아울러 조례로서 지역의 실정에 맞도록 자치경찰 사무를 규정하고 있습니다. 이러한 내용을 요약하면 다음과 같습니다.

대분류	소분류	범위
지역 주민	생활안전 순찰 및 시설 운영	범죄예방진단, 관련 시설 설치·운영, 순찰 및 관련활동에 대한 시행 및 관리
	주민참여 방법활동 지원·지도	범죄예방을 위한 주민참여 지역협의체 구성·운영, 주민 참여형 범죄예방활동 시행·관리
생활 안전	안전사고 및 재해·재난 시	재난 발생우려 및 발생한 경우 주민의 생명·신체 및 재산

	긴급구조 지원	을 보호하기 위한 긴급구조지원, 재해 시 지역 사회질서 유지 및 교통관리, 기타 활동 등
	아동·청소년·노인·여성·장애인 등 보호 및 가정·학교·성폭력 등 예방	아동·청소년·노인·여성·장애인 등 학대 예방과 피해 보호, 실종 예방·대응, 아동 대상 범죄예방 및 아동안전 보호, 청소년 비행방지 등 선도·보호, 가정폭력범죄, 학교폭력, 성폭력 예방·근절과 피해자 등 보호, 기타 관련 활동 등
	사회질서 유지 및 위반행위 지도·단속. (단, 타 행정청 사무제외)	경범죄 위반행위 지도·단속 등 공공질서 유지, 공공질서에 반하는 풍속·성매매사범, 사행행위 지도·단속, 기타
	기타 지역주민의 생활안전에 관한 사무	지역주민의 생활안전 관련 112신고(일반신고 포함)처리, 지하철·내수면 등 일반적인 출동이 어려운 특정 지역에서 주민의 생명·신체·재산의 보호를 위한 경찰대 운영, 유실물 관리, 「경찰관 직무집행법」 제4조에 따른 응급구조 대상자에 대한 보호조치 및 유관기관 협력, 기타 주민 생활안전 관련 법령 경찰사무
교통관리	교통법규 위반 지도·단속	교통법규 위반 지도·단속, 공익신고 처리, 음주단속 장비 등 교통경찰용 장비 보급·관리·운영 등
	교통안전시설 및 무인 교통단속용 장비 심의·설치·관리	사고 예방, 교통안전시설 설치·관리·운영, 도로교통 규제 관련 지역 교통안전시설 심의위 설치·운영, 무인 교통단속용 장비 심의·설치·관리·운영 등
	교통안전 교육 및 홍보	교통안전에 대한 교육 및 홍보
	주민참여 지역 교통활동의 지원·지도	교통활동 지원 협력단체에 대한 운영·관리, 주민참여형 교통안전활동 지원 및 지도
	통행 허가, 어린이 통학버스의 신고, 긴급자동차의 지정 신청 등 각종 허가 및 신고에 관한 사무	차마 안전기준 초과 승차·적재, 차로폭 초과차 통행허가, 도로공사 신고접수·현장점검 및 지도·감독, 어린이통학버스 관련 신고접수·관리 및 관계기관 합동점검, 긴급자동차 및 버스전용차로 통행의 지정 신청·관리, 주·정차 위반차량 견인대행법인등 지정 등
	기타 교통안전·소통 관련 사무	지역주민 교통안전 관련 112신고(일반신고 포함) 처리, 운전면허 관련 민원 업무, 지역교통정보센터 운영 및 교통정보 연계, 정체 해소 등 소통·안전 확보를 위한 교통관리, 지역 내 교통안전대책 수립·시행, 교통안전 관련 기관 협의 등
지역 내 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전 관리	다중운집 행사 등 안전관리, 교통질서 확보 및 교통안전 관리 지원 등	
수사사무	학교폭력 등 소년(19세 미만) 범죄	『형법』 §225, §229(문서·도화 행사죄 한정), §257, §258, §258의2, §260-§264, §266, §276, §283, §287, §294(미수범 한정), §307-§309, §311, §319, §320, §322(§319, §320 미수범 한정), §324, §324의5(§324 미수범 한정), §329-§331, §331의2, §342(§329-§331, §331의2 미수범 한정), §347, §350, §350의2, §351(§347, §350, §350의2 상습범 한정), §352(§347, §350, §350의2, §351 미수범 한정), §366, §368, §369①, §371(§366, §369 미수범 한정), 『정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률』 §70①②, §74조①(2)(3), 범죄, 기타 타 법률에 따라 가중처벌되는 범죄
	가정폭력 및 아동학대 범죄	『가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법』 §2(3), 『아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법』 §2(4) 범죄

● 성공적인 자치경찰제 시행을 위한 전략과 과제

교통사고 및 교통 관련 범죄	『교통사고처리 특례법』 §3①, 『도로교통법』 §148, §148의2, §151, §151의2(2), §152(1), §153②(2), §154~§157, 『자동차손해배상보장법』 §46②, 『특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률』 §5의11, §5의13 범죄
음란행위 (『형법』 §245), 공공장소 침입 (『성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법』 §12)	
경범죄 및 기초질서 관련 범죄, 『경범죄처벌법』 §3의 경범죄	
가출인·실종가족 수색 및 범죄	가출인·실종아동 등 수색, 『실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률』 §17조 및 §18조의 범죄

III 자치경찰 사무의 업무 비중

문3-1. 해당 지역의 자치경찰 사무에 있어서, 그 업무량(및 빈도)는 어떠합니까?

대분류	소분류	업무량 및 빈도								
		매우 적음			보통			매우 많음		
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
지역 주민	생활안전 순찰 및 시설 운영									
	주민참여 방법활동 지원·지도									
생활 안전	안전사고 및 재해·재난 시 긴급구조 지원									
	아동·청소년·노인·여성·장애인 등 보호 및 가정·학교·성폭력 등 예방									
	사회질서 유지 및 위반행위 지도·단속									
	기타 지역주민의 생활안전에 관한 사무									
교통 관리	교통법규 위반 지도·단속									
	교통안전시설·무인단속 장비 심의·관리									
	교통안전 교육 및 홍보									
	주민참여 지역 교통활동의 지원·지도									
	통행허가, 어린이 통학버스, 긴급자동차 등 각종 허가 및 신고에 관한 사무									
	기타 교통안전·소통 관련 사무									
지역 내 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전 관리										
수사 사무	학교폭력 등 소년(19세 미만) 범죄									
	가정폭력 및 아동학대 범죄									
	교통사고 및 교통 관련 범죄									
	음란행위 및 공공장소 침입 범죄									
	경범죄 및 기초질서 관련 범죄									
	가출인·실종가족 수색 및 범죄									

IV 자치경찰 사무에 관한 중요도 비교

문4-1. 해당 지역의 자치경찰 사무(대분류)에 있어서, 응답예시와 같은 방법으로, 상호 비교를 통한 상대적 중요도를 체크하여 주십시오.

< 응답 예시 >

A	A가 더 중요								모두중요	B가 더 중요								B
	덜 중요				매우 중요					덜 중요				매우 중요				
	9	8	7	6	5	4	3	2		1	2	3	4	5	6	7	8	
지역주민 생활안전								V										지역내 교통
지역내 교통관리					V													다중운집 행사관리

※ (일관성있는 응답을 위한 응답요령) 생활안전, 교통, 다중운집행사, 수사의 4가지 법정 사무에 대한 중요도의 우선순위를 마음속으로 정하신 후, 그에 따라 상호 비교 응답을 해 주십시오.

< 본 응답자의 응답 >

자치경찰 사무 대분류 (A)	A가 더 중요								모두중요	B가 더 중요								자치경찰 사무 대분류 (B)
	덜 중요				매우 중요					덜 중요				매우 중요				
	9	8	7	6	5	4	3	2		1	2	3	4	5	6	7	8	
지역주민 생활안전																		지역내 교통관리
지역주민 생활안전																		다중운집 행사관리
지역주민 생활안전																		수사 활동
지역내 교통관리																		다중운집 행사관리
지역내 교통관리																		수사 활동
다중운집 행사관리																		수사 활동

문4-2. 해당 지역의 자치경찰 사무 중 "생활안전" (소분류)에 있어서, 상호 비교를 통한 상대적 중요도를 체크하여 주십시오.

(비교대상간 순위 결정 후 응답이 응답 결과의 일관성과 신뢰성을 제고시킴)

< 본 응답자의 응답 >

주민 생활안전 (A)	A가 더 중요								모두중요	B가 더 중요								주민 생활안전 (B)
	덜 중요				매우 중요					덜 중요				매우 중요				
	9	8	7	6	5	4	3	2		1	2	3	4	5	6	7	8	
순찰 및 시설 운영																		주민참여 방법 지원·지도
순찰 및 시설 운영																		안전사고·재난 긴급지원
순찰 및 시설 운영																		사회적 약자 보호, 가정·학교·성폭력 등 예방
순찰 및 시설 운영																		사회질서 유지 및 위반행위 지도·단속
주민참여 방법 지원·지도																		안전사고·재난 긴급지원
주민참여 방법 지원·지도																		사회적 약자 보호, 가정·

문4-4. 해당 지역의 자치경찰 사무 중 "범죄수사" (소분류)에 있어서, 상호 비교를 통한 상대적 중요도를 체크하여 주십시오.

(비교대상간 순위 결정 후 응답이 응답 결과의 일관성과 신뢰성을 제고시킴)

범죄수사 (A)	A가 더 중요								모두 중요	B가 더 중요								범죄수사 (B)
	덜 중요				매우 중요					덜 중요				매우 중요				
	9	8	7	6	5	4	3	2		1	2	3	4	5	6	7	8	
학교폭력 등 소년 범죄																		가정폭력·아동학대 범죄
학교폭력 등 소년 범죄																		교통사고·교통관련 범죄
학교폭력 등 소년 범죄																		음란행위 및 해당 목적의 공공장소 침입 범죄
학교폭력 등 소년 범죄																		경범죄 및 기초질서 관련 범죄
학교폭력 등 소년 범죄																		가출인·실종가족 수색 및 범죄 수사
가정폭력·아동학대 범죄																		교통사고·교통관련 범죄
가정폭력·아동학대 범죄																		음란행위 및 해당 목적의 공공장소 침입 범죄
가정폭력·아동학대 범죄																		경범죄 및 기초질서 관련 범죄
가정폭력·아동학대 범죄																		가출인·실종가족 수색 및 범죄 수사
교통사고·교통관련 범죄																		음란행위 및 해당 목적의 공공장소 침입 범죄
교통사고·교통관련 범죄																		경범죄 및 기초질서 관련 범죄
교통사고·교통관련 범죄																		가출인·실종가족 수색 및 범죄 수사
음란행위 및 해당 목적의 공공장소 침입 범죄																		경범죄 및 기초질서 관련 범죄
음란행위 및 해당 목적의 공공장소 침입 범죄																		가출인·실종가족 수색 및 범죄 수사
경범죄 및 기초질서 관련 범죄																		가출인·실종가족 수색 및 범죄 수사

V 기타 자치경찰 사무에 관한 자유 의견

문5-1. 지방행정과 자치경찰의 연계사무에 관한 문항입니다. 해당 지역에서 중요한 또는 필요한 연계사무는 무엇입니까? 연계사무 3가지를 기술하여 주십시오.

1.	
2.	
3.	

문5-2. 마지막으로 자치경찰 사무에 대하여 자유롭게 의견 기술을 부탁드립니다.

--

※ 소중한 시간을 내 주시고 까다로운 설문에 응답해 주심에 깊이 감사드립니다.

부록4. 자치경찰 관련 언론보도

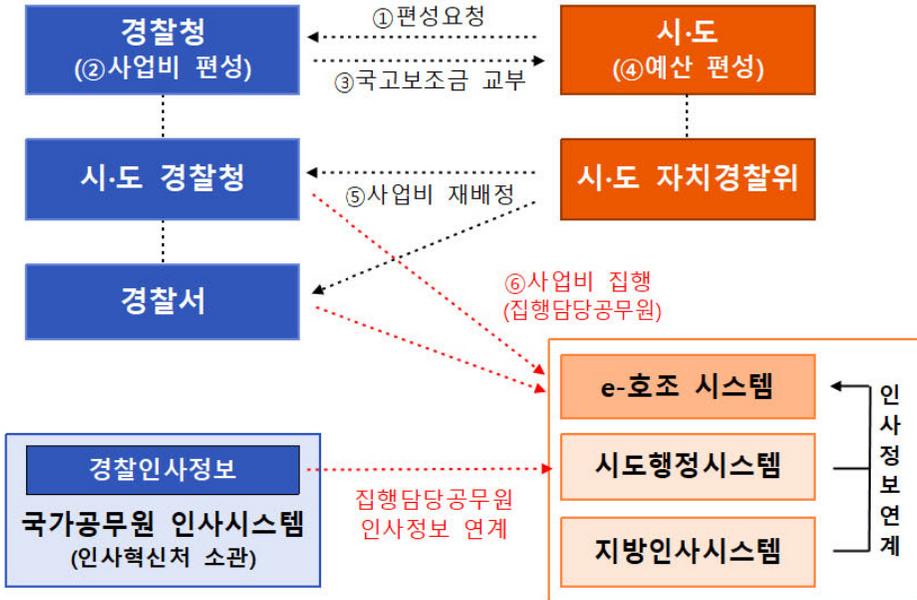
□ 주요 쟁점 및 대응방안

쟁점사항		주요 원인및 대응 방안
위원회 구성	남성위주	△ 법상 위원 추천권 분산① ※ 기관별 복수추천, 2명 추천 기관 남1·여1 추천 등 제도 개선 검토 △ 법상 위원 추천권 분산①으로 위원출신에 대한 협의·조정 곤란 △ 위원이 여러개 자격을 갖춘 경우 현재 경력 기준 소개② △ 법상 위원 자격③만 규정, 자격간 의무 구성비율 부존재 ※ 기관별 복수 추천, 위원추천위원회 구성 시 지역 시민단체 등 추가방안 검토 △ 위원추천 방법·절차 법적 근거 부재
	교육·경찰계 인사 편중	△ 방법·절차를 의회규칙④으로 정할 수 있으나 상임위별 추천 등 선호 △ 시·도의회 정당 간 구성 비율 불균형(일부 시·도 교섭단체 구성불가) ※ 의회규칙 제정(교섭단체별 추천, 별도 추천위원회 구성 등) △ 법상 결격사유⑤ 외 행위, 전과 외 도덕적 결함 등 사전확인 한계
	의회추천 위원 정당별 배분	△ 사후 확인시 배제(당연퇴직, 징계 등) 근거 부재 ※ 객관적·확인가능한 결격사유 추가(당연퇴직), 사회적 지탄받을 행위로 인한 징계 근거 마련(자체 윤리위원회 구성 등)
	단체장과 관계, 도덕성 등	△ 시·도 예비비, 추경 활용 자치경찰제 준비·시범운영 중 △ 분권위 등 논의중인 재정재원 대책에 대한 시·도, 언론 이해·정보 부족 ※ 5.28(금) 분권위 본회의 개최결과 시·도, 관계부처 통보, 홍보실시 ※ 운영비용 총 385.3억 원(인건비 272.5, 운영경비 88.3, 임차료 13.5) ※ e호조 등 시스템·제도 조속 정비로 22년부터 자치경찰 사업비 예산 시·도 편성 및 배정 ※ 범칙금·과태료 등 활용한 지방재정 확충방안 마련 검토
국가의 시·도 재정지원 부족		

- ① **위원추천** : 시·도의회 2명, 국가경찰위 1명, 시·도 교육감 1명, 위원추천위 2명, 시·도 지사 1명
- ② **(A광역시) 학계출신 대다수(교수 6, 前교육공무원 1)**라고 보도됐으나 교수 6명은 △전직 경찰출신 3명, △인권전문가 1명(여), △여성가족 전문가 1명(여)으로 구성
- ③ **위원자격** : 판·검·변호사 및 경찰직 5년 이상, 변호사 자격 + 법률사무 종사 5년 이상, 법률·행정·경찰학 조교수(이상) 5년 이상, 학식·덕망 갖춘 지역주민 등
- ④ **지방자치법 제43조(의회규칙)** : 법에서 정한 것 외에 필요한 사항은 규칙으로 정할 수 있다.
- ⑤ **경찰법 제20조제7항제1호~제5호(결격사유)** : 정당 당원·당적 이탈 3년 미경과자, 선거에 의한 공직자·퇴직 3년 미경과자, 검·경·국정원·군인·공무원 및 퇴직 3년 미경과자, 지방공무원법 제13조(파산, 금고, 자격상실, 형법 위반 300만원 벌금 등) 결격사유자

부록 5. 자치경찰 예산(사업비) 편성 및 집행 흐름도 및 행정 사항

□ 자치경찰 예산(사업비) 편성 및 집행 흐름도



□ 행정 사항

담당 조직	행정 사항
행안부 재정정책과	지자체 예산편성 운영기준 재정 (재배정 예산의 '자치경찰사무에 한함'에 대한 해석 및 후생복지 통계목 등 개정 검토)
행안부 회계제도과	지자체 회계관리 훈령 개정(재배정)
행안부 차세대지방재정세 입정보화추진단	e-호조 기능 개선 경찰 공무원 매뉴얼 작성 및 교육
경찰청	시·도위원회 예산 편성 시 경찰청장 의견 청취 범위에 대한 지침 시·도 안내
경찰청, 시·도경찰청, 시· 도 정보통신담당부서	기관 간 행정망 연결
시·도 정보통신 담당부서	행정정보 가상조직 생성 및 자치경찰 공무원(e-호조 사용자) 등록(필요시 조직 담당 부서와 협의) 시·도 행정포탈(새울) 경찰 사용자 매뉴 조정
시·도 예산·회계 부서	시·도경찰청 및 일선 경찰서 회계관계 공무원 임명 및 e-호조 ID 발급
시·도 자치경찰위원회	관계 부서별 조치사항 안내·협조 및 추진상황 관리

부록 6. 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 회계관리 훈령

□ 지방자치단체 예산편성 운영기준('21년 7월 개정)

현 행	개 정
<p>[별표 13] 사업예산 운영기준</p> <p>2. 예산배정</p> <p><input type="checkbox"/> 예산재배정</p> <p>○ 개념 : 각 과에 배정된 예산 범위 내에서 시·도 의회사무처, 시·군·자치구, 제1관서의 지출원으로 하여금 집행할 위임하는 것</p>	<p>[별표 13] 사업예산 운영기준</p> <p>2. 예산배정</p> <p><input type="checkbox"/> 예산재배정</p> <p>○ 개념 : 각 과에 배정된 예산범위 내에서 시·도의회사무처, 시·군·자치구, <u>시·도 경찰청(서)(자치경찰사무에 한함)</u>, 제1관서의 지출원으로 하여금 집행할 위임하는 것</p>

□ 지방자치단체 회계관리훈령('21년 9월 의견조회 개정예정)

현 행	개 정
<p>제19조(예산배정 및 통지)</p> <p>③ 본청 실·국장은 배정받은 세출예산을 의회사무처(국·과)장, 제1관서의 재무관 및 지출원(분임지출원을 포함한다), <u>시·도의 경우에는 시·군·자치구로 하여금 집행하고자 할 때에는 예산업무담당실(국)장에게 예산재배정을 요구하여야 한다.</u></p>	<p>제9조(예산배정 및 통지)</p> <p>③ 본청 실·국장 또는 제1관서의 장은 배정받은 세출예산을 의회사무처(국·과)장, 제1관서 또는 다른 제1관서 및 <u>시·도경찰청(서)(자치경찰사무의 경우)</u>의 재무관 및 지출원(분임지출원을 포함한다), 시·도의 경우 시·군·구(읍면동 포함)로 하여금 집행하도록 할 때에는 예산업무담당실(국)장에게 예산재배정을 요구하여야 한다.</p>

Abstract

Strategies and Tasks for Successful Implementation of the Local Police System

The local police system has been implemented nationwide from July 1, 2021. The current local police system is a unification model centered on the national police, in which the existing metropolitan and provincial police departments separate and operate state works and local works. Under this circumstance Local governments are experiencing various difficulties in the areas of organization, personnel, budget, and work. The purpose of this study is to present strategies and tasks for the successful implementation of the local police system.

To this end, we analyzed domestic and foreign local police cases, initial operational performance and issues, and local police works, and reviewed decision-making authority factors, service execution factors, and connectivity factors. The detailed factors of local administration's decision-making authority include local police organization, personnel, budget, and work. The detailed factors of the service execution factors of the national police include the weight and importance of local police works, and the linkage factors include the linkage between public safety administration and local administration and the linkage between local police and resident participation.

The structure of each chapter is as follows. In the Chapter 2, the focus and analysis framework of the study were presented through the background of the implementation of the local police system, the significance of the local police system, and the basic

structure of the local police system. The Chapter 3 compares and analyzes the local police organization, personnel, budget, and work of domestic and foreign local police systems, and Chapter 4 examines the local police ordinance and the composition of the local police committee, and examines perceptions of local police committee about the issues of police organization, personnel, budget, and work. The Chapter 5 conducts AHP analysis on the weight and importance of local police work. Based on the analysis of each chapter, the Chapter 6 presents strategies and tasks for the successful implementation of the local police system by dividing them into decision-making authority and service execution factors and linkage factors.

The results of this study were conducted based on the experience of the initial operation of the national police centered-local police system. As the local police system has been established and evolved, more in-depth and realistic alternative studies are expected to continue.