

우리나라 실정에 맞는 자치경찰제 도입에 관한 연구

A Study on Introduction of Autonomous Police System in Korea

성수영, 김상운
대구가톨릭대학교 경찰행정학과

Su-Young Sung(ssy3319@naver.com), Sang-Woon Kim(ksw48@naver.com)

요약

본 연구는 2020년 광역단위 자치경찰 전국시행을 목표로 문재인 정부에서는 2017년 5월 10일 경찰개혁위원회를 발족시켜 자치경찰과 수사구조개혁을 추진하고 있으며, 아울러 광역단위 자치경찰제 전국확대에 대한 구체적인 방안을 논의하기 위해 2018년 4월 5일 학계, 시민단체, 법조계 등 총 9명의 구성된 자치경찰제 특별위원회를 발족하였다. 우리나라는 1991년에 지방의회가 구성되어 1995년에 지방자치단체장 선거와 함께 지역별 지방자치시대가 출범했지만 치안분야는 지방분권화를 가져오지 못했다. 본 연구는 지역별 특성을 고려한 자치경찰제 도입방안을 위한 조직 및 인력운영, 인사운영 및 사무배분, 재정운영 및 정치적 중립 확보 등에 대하여 방향을 제시하고자 한다. 또한 급격한 제도 도입에 따른 시민의 불안과 사회적 혼란을 초래하지 않으면서 지방분권 제도와 국가경찰의 장점을 최대한 활용할 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 자치경찰은 자치분권의 시대 흐름을 반영하여 보다 안전한 대한민국을 위한 치안정책과 더불어 국가경찰과의 유기적인 협력과 상호경쟁시스템을 갖추어 지속 발전해 나가야 할 것이다.

■ 중심어 : | 자치경찰 | 제주자치경찰 | 국가경찰 | 지방분권 | 치안서비스 |

Abstract

The purpose of this study is to establish the Police Reform Committee on May 10, 2017, with the aim of enforcing the nationwide autonomous police system in 2020. In addition, the government is promoting reforms of autonomous police and investigative structures, On April 5, 2018, a special committee of autonomous police system consisting of academics, civic groups, and legal professors was established. In 1991, the local council was established in Korea. In 1995, the local autonomous government era was launched with the election of local autonomous governors, but the field of security did not bring decentralization. This study suggests direction of organization and manpower management, personnel management and distribution, financial management, and political neutrality in order to introduce autonomous police system considering regional characteristics. Also, it should be promoted in the direction of maximizing the advantages of the decentralization system and national police without causing civil unrest and social disorder caused by the introduction of the rapid system. Self-governing police should reflect on the trend of autonomous decentralization in order to secure the Republic of Korea with a more secure policing policy, along with organic cooperation and mutual competition system with the national police.

■ keyword : | Autonomous Police | Jeju Autonomous Police | National Police | Decentralization | Police Service |

접수일자 : 2019년 01월 18일

수정일자 : 2019년 03월 19일

심사완료일 : 2019년 03월 25일

교신저자 : 김상운, e-mail : ksw48@naver.com

I. 서론

우리나라 경찰의 시작은 1945년 10월 21일 미 군정청 내 경무국 설치와 지방의 각 도에 경찰부를 두면서 국립경찰이 창설되었으며, 이듬해 1946년 경무부로 승격되었다. 1948년 정부수립과 더불어 현재까지 중앙집권적 국가경찰체제를 유지하고 있다. 1991년 지방의회가 구성되고 1995년에 선거에 의해 지방자치단체장을 선출하여 지방자치 행정이 시작되었으나, 경찰은 여전히 중앙집권적 국가경찰체제가 유지되고 있어 지역주민의 요구에 부응하지 못하는 치안행정으로 치안서비스를 제대로 제공하지 못하고 있는 실정이다[1].

2004년 출범한 참여정부는 “지방분권촉진에 관한 특별법”에 자치경찰제 도입을 의무화 하였고, 2006년 7월 1일 “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법”을 근거로 우리나라 최초로 제주자치경찰이 출범하게 되었다.

2017년 출범한 문재인 정부에서는 광역단위 자치경찰제 도입을 100대 국정과제로 선정하고 지난 9월 11일 대통령 소속 자치분권위원회를 통해 자치경찰제 도입을 추진하고 있지만 검찰과 경찰의 수사구조개혁이 난항을 거듭하고 있어 자치경찰제 추진에도 적지 않은 영향을 미치고 있다. 이제는 치안행정도 지역주민의 참여를 통하여 지역별 맞춤형 치안서비스 제공과 지방자치단체의 법 집행력을 강화하여 보다 성숙한 지방자치 구현을 위해서도 우리나라 실정에 맞는 자치경찰제가 도입되어야 할 것이다.

본 연구의 목적은 그간 우리나라의 자치경찰제 도입 논의의 과정에서 연구·검토한 자료와 제주자치경찰 운영실태 분석을 토대로 제주자치경찰처럼 시범실시에 머물러 있지 않도록 우리나라 실정에 맞는 바람직한 자치경찰 도입방안을 제시하고자 하는 것이다.

본 연구를 위해 해당분야 연구논문과 학술자료 및 정책보고서 등을 활용하는 문헌연구(literature review) 방법과 경찰개혁위원회 및 자치경찰제 특별위원회 발표자료 및 경찰청 내부자료 등을 종합적으로 분석하여 우리나라 실정에 맞는 현실적인 자치경찰제 도입방안을 모색하는데 중점을 두었다.

II. 이론적 배경

1. 자치경찰의 의의

자치경찰제의 개념은 학자에 따라 다양하게 정의되고 있다. 자치경찰을 경찰의 기능을 중심으로 정의하기도 하고, 지방자치의 관점에서 정의하기도 한다.

전자의 경우는 “경찰이 지방자치단체의 권한과 책임 하에 지역주민의 의사에 따라 자주적으로 치안업무를 수행하는 제도”라고 정의하고 있고[2], 후자의 경우 자치경찰제는 “자치단체의 능력과 조직 및 인력으로 자치단체에 속한 자치경찰사무를 처리하는 제도”라고 정의하고 있다[3]. 자치경찰의 개념은 명확하게 일률적으로 정의할 수는 없으나 접근하는 방법과 바라보는 관점에 따라 다르게 나타나고 있다.

지방자치 관점에서는 자치경찰의 조직구성과 사무배분, 인사문제를 자치경찰의 권한과 책임으로서 접근하고 있다. 한편, 기능적 관점에서 자치경찰제도는 국가와 지방 간의 역할과 작용의 배분이며, 자치단체의 책임과 감독아래 자치경찰의 조직구성과 인사 및 사무배분 등에 대하여 경찰기능을 국가경찰의 연장선상에서 봐야 한다는 것으로 접근하고 있다[2].

자치경찰에 대한 정의는 권한과 책임소재에 대한 구분에 따라 표현하는 방법이 다양하다. 조직구성과 운영 및 관리에 대한 책임과 권한이 국가에 귀속되어 있으면 국가경찰로, 그리고 지방자치단체에 귀속되면 자치경찰로 볼 수 있다. 국가경찰제도는 경찰의 주체가 국가이고 중앙정부에 경찰권이 귀속되어 있으며, 자치경찰제는 자치권을 지방자치단체에 부여하여 경찰의 설치·운영과 책임을 부여하고 자치단체에 위임하는 제도로서 지방자치단체가 운영의 주체가 된다.

2. 자치경찰제도의 필요성

2.1 지역특성에 맞는 치안서비스 제공

그동안 전국 지방자치단체에서는 그 지역의 지리적 여건 및 지역특성을 고려한 차별화된 전략으로 다양한 정책을 추진하고 있다. 경찰의 치안분야도 지역별 맞춤형 치안정책이 요구되어 왔다. 지난날의 경찰 이미지는 범죄자에 대응하여 처벌하는 경찰로 인식되었지만, 오

늘날의 경찰활동은 범죄자를 처벌만 하는 것이 아니라, 지역사회 속에서 주민의 눈높이에 맞는 치안서비스를 제공하는 친절한 경찰 이미지로 바뀌었다. 이제 경찰도 단순히 사회질서 유지와 범집행 기관을 넘어 지역사회와 긴밀한 협력을 바탕으로 주민의 눈높이에 맞는 치안서비스를 제공하지 못한다면 경찰의 존립이 무의미하다고 해야 할 것이다[4].

따라서 경찰과 지방자치단체 간 긴밀한 협력관계를 유지하고 지역 규모에 맞는 예산편성은 물론 주민의 요구에 부응하는 치안서비스 제공으로 범죄로부터 신변의 안전과 평온한 치안상태를 유지시켜 주민의 삶의 질을 높일 수 있는 자치경찰제로 자리 잡아야 할 것이다.

2.2 경찰의 정치적 중립성 확보

경찰이 정치적 중립성을 지키기 위해서는 경찰력이 특정 정당의 목적과 자치단체장으로부터 중립을 유지하여 경찰업무의 전문성과 공정성 그리고 지속성을 유지하는 것을 의미한다[5]. 경찰이 오직 국민을 위한 치안정책을 펼치기 위해서는 통치자의 정치적 영향으로부터 벗어나야 경찰 본래의 민생치안활동에 전념할 수 있다.

현재의 국가경찰체제에서는 총경급 이상의 인사는 경찰청장이 추천하여 행정안전부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명(경찰공무원법 제6조)하기 때문에 경찰이 정치적 중립을 지키기에는 한계가 있다. 하지만, 지역을 기반으로 하는 자치경찰제에서는 지역주민의 적극적 참여와 감시시스템을 잘 구축할 수 있다면 경찰의 정치적 중립은 물론 지역주민이 요구하는 치안정책을 펼쳐 나갈 수 있을 것이다.

2.3 경찰의 민주성 확보

경찰의 민주성 확보는 경찰업무 수행에 있어 중요한 요소 중 하나라고 할 수 있다. 민주성이라 함은 경찰조직을 민주적 방법으로 관리한다는 의미도 있지만, 시민들과의 관계조절을 맞추어 치안정책을 추진해 나간다는 의미에서도 중요하다고 할 것이다. 또한, 경찰의 권한 행사는 최소화되어야 하며, 공공의 안녕과 사회질서 유지와 개인의 자유와 권리보호를 위해 경찰비례의 원

칙이 엄격하게 지켜져야 할 것이다[6].

경찰의 민주성 확보를 위해서도 자치경찰제 도입이 필요한 이유다. 따라서 자치경찰제는 경찰권력 분산으로 경찰민주화를 추구할 수 있으며, 경찰활동에 지역주민의 참여와 통제·감시체계 구축으로 민주적 경찰행정을 실현할 수 있을 것이다[7].

2.4 지방자치의 완성 및 종합행정 실현

자치경찰제를 실시하는 나라의 대부분은 지방자치행정을 실시하고 있다. 이는 치안행정은 물론 거의 대부분 일반적 행정업무까지 권한과 책임을 부여받아 수행을 하고 있어 지방자치의 이념과도 부합한다. 국가경찰제를 실시하는 나라에서도 온전한 국가경찰제를 운영하기보다는 자치경찰제를 병행하면서 두 제도의 장점들을 서로 받아들여 부족한 부분을 개선해 나가고 있다. 지방자치를 28년째 실시하고 있는 우리나라의 중앙집권적 국가경찰체제는 세계적 흐름과도 상당한 차이를 보이고 있으며, 국민들의 치안서비스 기대수준과 안전에 대한 욕구가 큰 만큼 이제는 국민 눈높이에 맞는 경찰의 치안서비스제공이 필요할 것이다.

3. 자치경찰제 유형

3.1 종속적 자치경찰제(국가경찰제)

종속적 자치경찰제는 경찰이 가지는 모든 권한을 국가가 가지고 있는 경찰체제이다. 중앙정부의 통제아래 경찰권은 모두 국가에 있으며, 지방경찰활동 역시 중앙정부에 소속된 국가경찰의 지시와 통제를 받으며 이루어진다. 경찰활동도 자치단체별 자의로 이루어지는 것이 아니고, 국가경찰의 지시와 통제를 받아 수행하도록 되어 있다. 보통 일반적인 국가경찰제도라 함은 중앙정부에 소속된 국가경찰체제 아래 지방경찰은 자의적인 요소가 허락되지 않는 제도를 말한다[8].

3.2 대등적 자치경찰제(절충형 또는 혼합형)

대등적 자치경찰제는 경찰의 사무성격 형태를 기준으로 구분되며 자치경찰과 국가경찰이 함께 병존해 있는 경찰체제를 말한다. 경찰사무를 구분할 때 국가경찰 사무로 분류된 것은 국가경찰이 수행하고, 지방경찰은

자치경찰사무로 분류된 업무수행을 원칙으로 한다.

하지만, 국가경찰사무 중 국가경찰이 직접 수행하기 어려운 사무는 자치경찰에 위임하여 업무를 수행하도록 하고, 위임한 사무에 대해서만 통제와 감독권을 행사한다. 따라서 국가위임사무를 제외하고는 국가경찰과 자치경찰과의 관계는 상하관계나 종속관계가 아니라 대등한 관계를 형성하게 된다.

그렇지만 실제 경찰제도의 내면을 살펴보면 자치경찰 활동은 국가경찰의 영향권 내에서 벗어나지 못하고 국가경찰에 대한 지배구조가 형성되어 있는 것이 현실이다. 대등적 자치경찰제에 대하여 좀 더 구체적으로 구분하면 국가경찰이 자치경찰보다 우위에 있는지 대등한 위치에 있는지에 대해서는 제도적 차원의 문제가 아니라 경찰업무의 특성상 경찰의 문화와 전통 및 관행에 따라 구분되어 진다고 할 수 있다[9].

3.3 독립적 자치경찰제(분리형)

독립적 자치경찰제는 자치경찰이 국가경찰로부터 완전히 분리되어 독립적으로 운영되는 경찰체제이다. 중앙정부 소속인 국가경찰은 국가경찰에 부여되어 있는 권한만 행사를 하고 자치경찰사무로 분류된 업무에 대해서는 어떠한 간섭이나 영향력도 행사를 할 수 없다.

지방정부 소속인 자치경찰은 지방정부의 책임아래 자치경찰에 부여된 권한을 행사하고 독자적 경찰업무수행을 함으로서 국가경찰의 통제와 영향력으로부터 완전히 독립되어 있다. 다만, 자치경찰의 운영에 대해서는 지방정부의 직속기관으로 운영할 것인지 아니면 독립된 기관으로 운영할 것인지에 대해서는 차이가 있다고 할 것이다.

III. 우리나라실정에 맞는 자치경찰제 도입방안

1. 조직 및 사무배분

1.1 조직구조

조직은 현재 국가경찰제도의 장점과 지방자치 이념이 어우러진 국가경찰과 자치경찰의 이원화로 전국 광역시·도에 자치경찰본부를 두고, 시·군·구에는 자

치경찰대를 신설하여 연계성을 강화하도록 해야 한다. 국가 경찰은 현행 지방경찰청과 경찰서 체계를 유지하되, 주민밀착형 치안활동을 위해 지구대와 파출소는 사무배분에 따라 자치경찰로 이관하고 국가경찰의 중대하고 긴급한 사건 사고 대응에 필요한 지역순찰대의 인력과 거점시설은 그대로 존치토록 한다.

또한, 112종합상황실은 국가경찰 소속으로 운영하고 각종 정보와 기능은 자치경찰과 공유 및 협조체제를 구축하도록 한다.

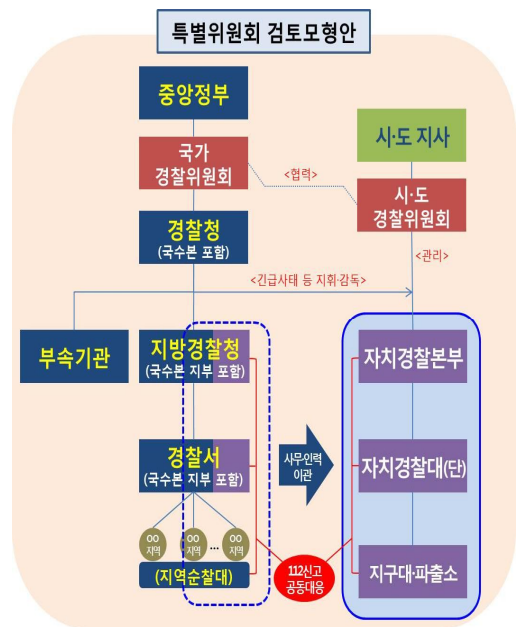


그림 1. 국가-광역자치경찰 조직도(이원화)

지난 2017년 서울특별시에서 자치경찰의 모형에 대하여 2회(7월, 9월)에 걸쳐 설문조사를 실시하였는데 국가경찰과 자치경찰이 함께 운영되는 이원화 모형을 제일 선호(1차 49.7%, 2차 51.3%)하는 것으로 조사되었다.

표 1. 자치경찰제도 유형 1차 설문조사

국가-자치경찰 이원화(49.7%) > 현행 국가경찰제도 유지(32.3%) > 완전 자치경찰 전환(9%) / 모르겠다(9%) 순
--

출처 : 경찰청 내부자료(2018. 3. 30자)

자치경찰의 조직은 전국의 광역시와 도지사 소속의 주요정책 등에 관한 심의·의결 기구인 ‘시도경찰위원회’를 두고, 그 아래에 광역단위에는 ‘자치경찰본부’를 시·군·구의 기초자치단체에는 ‘자치경찰대’를 두는 형태로서 국가경찰은 경찰청-지방경찰청-경찰서 체계를 유지하고, 국가경찰에 있던 지구대와 파출소는 자치경찰로 사무배분에 따라 이관토록 한다.

1.2 사무배분

사무배분의 기본원칙으로는 국가경찰과 자치경찰의 사무에 대하여 명확히 구분하여 상호 권한과 책임을 분명하게 구분하고, 상호간 긴밀한 협력관계를 유지해야 하는 사무에 대해서는 공동으로 주관하도록 해야 한다.

자치경찰은 주민밀착형 사무인 생활안전, 여성청소년, 지역경비, 교통업무 등 지구대·파출소에서 수행하는 지역경찰 활동을 말한다. 국가경찰은 국가의 안위와 존립에 밀접한 정보·보안·외사 등의 사무 및 수사, 그리고 민생치안과 관련하여 전국적인 규모나 통일적인 사무처리가 요구되는 업무를 처리한다. 다만, 구체적인 사무범위는 업무협약을 정하도록 하여 전국적 균질성 및 형평성을 유지함과 동시에 지역별 특성과 여건에 맞는 치안서비스를 제공하도록 한다.

수사의 경우 원칙적으로 국가경찰의 사무로 규정하되, 가정폭력·학교폭력·성폭력·교통사고·음주운전·공무수행 방해 등의 수사는 자치경찰도 담당하도록 한다. 아울러 긴급하게 조치해야 할 현장성 있는 사건의 피해자 보호·현장보존·범인검거 등 초동조치는 자치경찰과 국가경찰의 공동의무사항으로 두고 현장에서의 치안공백을 방지한다. 다시 말해 사건의 경중을 떠나 현장에 먼저 도착한 경찰이 초동조치를 하되, 그것이 국가경찰 소관 사무이면 자치경찰은 국가경찰에 인계해야 한다. 긴급사태 등 비상상황의 경우 국가경찰청장은 시도자치경찰에 대해 직접 지휘·감독할 수 있게 한다[10].

2. 인사관리

2.1 인사관리

자치경찰공무원은 지방공무원의 신분을 가지게 된다. 헌법 제118조 제2항에는 지방의회의 조직·권한·의원

선거와 지방자치단체장의 선임방법, 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정하도록 규정하고 있다. 지방자치단체 공무원 인사 관련 우리나라 현행 법률에는 지방지법과 지방공무원법 및 지방공무원훈련법 등이 있으며, 경찰공무원법에도 자치경찰간의 인사교류에 관하여 규정을 하고 있다[11].

먼저, 해당시의 모든 자치경찰공무원은 광역시·도 소속 공무원으로서 광역시장과 도지사가 인사권을 행사하게 된다. 인사권자는 자치경찰의 적절한 인사권 배분으로 지역치안에 관한 책임과 권한을 적절하게 분산하여 한쪽으로 집중되지 않도록 인사원칙에 있어서도 지역 주민들의 의견이 적극 반영되도록 해야 한다.

둘째, 자치경찰본부에는 자치경찰본부장을 두되, 자치경찰본부장은 정치적 중립성과 공정성 확보를 위해 시·도 자치경찰위원회에서 먼저 공개모집을 통해 후보자 2배수를 추천하면, 시·도지사가 후보자 중 1인을 임명하게 한다. 임명된 자치경찰본부장 임기는 2년으로 하고 연임은 1회에 한하여 할 수 있게 한다.

셋째, 자치경찰본부장은 자치경찰 내부임용 외에 개방형 운영도 가능하도록 하고, 개방형 임용자격은 자치경찰을 잘 이해하고 관련 분야에 사회적 신망을 갖춘 법조계 및 학계 그리고 지방자치와 관련된 시민단체 등 구체적인 사항은 해당 시·도 조례에서 정하도록 한다.

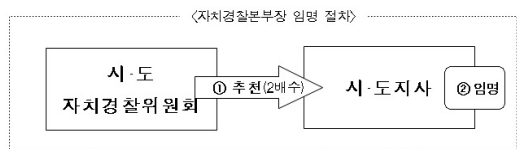


그림 2. 자치경찰본부장 임명절차 흐름도

마지막으로, 자치경찰대장은 해당 시·군·구의 입장과 지역적 특성을 충분히 반영해야 하므로 시·군·구청장의 동의를 받아서 자치경찰본부장이 시·도지사에게 후보자를 추천하게 되면 시·도지사가 자치경찰대장을 임명하게 한다.

2.2 인력운용

자치경찰은 광역단위 중심으로 인력을 운용하되

시·군·구와 연계하여 이루어져야 하고, 자치경찰의 신분과 예우도 국가경찰과 차별을 두지 말고 동등한 대우를 받도록 해야 한다.

자치경찰의 인력운용 방안으로는 먼저, 인력규모는 업무규모에 따라 전국적으로 통일된 인력기준이 마련되어야 하며, 보충인력에 대해서는 지역별 사정에 따라 자체적으로 결정하도록 한다. 둘째, 자치경찰 선발은 시·도별 일괄 선발하여 광역시장 및 도지사가 직접 운용을 하거나 관할 시·군·구에 배치도록 한다. 셋째, 시·도에서는 안정적으로 자치경찰제가 정착될 때까지 국가경찰에서 자치경찰로 이직을 원하는 경찰관들을 우선 선발하고 부족한 인원에 대해서만 신규채용한다. 넷째, 경찰인재개발원 및 수사연수원 등 국가경찰이 운영하는 교육기관에서 자치경찰이 신입·보충교육을 받을 수 있도록 하여, 국가경찰의 우수한 업무역량 등을 전수받을 수 있도록 해야 한다[10].

자치경찰이 국가경찰로 이직을 희망하는 경우 특별 채용 방식을 통한 인사교류가 이루어질 수 있도록 하여 신분과 처우에 있어서도 국가경찰과 차별받지 않도록 제도적 뒷받침이 마련되어야 할 것이다.

3. 재정확보

3.1 재정확보의 필요성

자치경찰제의 성공 여부는 재정 관련 문제해결이 핵심 사항이라고 할 수 있다. 각 지방자치단체는 자치경찰조직에 대한 권한은 물론 재정문제에 대한 책임도 져야 하는데, 우리나라 지방자치단체의 재정자립도를 감안할 때 상당한 부담을 가질 수밖에 없는 상황이다.

현재 우리나라 지방자치단체의 재정 현황은 서울과 대도시 일부 및 수도권 일대를 제외하면 대부분 지역에서 열악한 실정이다. 재정자립도가 낮은 자치단체에서는 재정 부담을 감당하기 어려울 뿐만 아니라, 상대적으로 열악한 재정능력 불균형이 경찰의 치안서비스 불균형으로 이어질 수도 있을 것이다. 자치경찰을 시행하고 있는 영국의 경우에는 지방경찰예산의 50% 이하를 내무장관이 지원을 해주고, 이후 합법성과 합목적성 감사를 통해 치안목표설정 등 보조금 지급에 관여하고 있다.

3.2 재정운용 방안

자치경찰 재정확충 문제는 국가와 지방자치단체 간 재원배분의 원칙이 선행검토되어야 한다. 재원배분의 대원칙으로는 우선 정부에서 추진하고 있는 업무의 성격에 따라 구분되며, 국가사무는 국세 등 국가재원으로 충당하고, 자치사무는 지방세 등 자체재원으로 충당한다. 그리고 공동사무에 대해서는 소요재원 조달책임에 따라 정부에서 책임을 져야 한다는 원칙이다.

재정문제에 관해서는 자치경찰제의 추진으로 인하여 지역주민의 비용부담이 새롭게 발생하는 것을 최소화하는 것을 원칙으로 해야 한다. 한편, 자치경찰제 시행 단계에서 국가경찰의 인력과 사무 등 상당 부분이 자치경찰로 이관되는 만큼, 국가경찰에 편성된 국고예산에 대하여 특별회계 및 교부금 등의 방식으로 자치경찰로 이관하고, 향후 지방세 조정 및 세외수입 발굴 등 재원 확대 방안이 검토되어야 할 것이다.

4. 중립성 확보 및 협력강화

4.1 정치적 중립성 확보

지방자치단체장 및 지역특정 집단으로부터 자치경찰의 정치적 중립성 및 민주적 통제성을 확보할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 이를 위해 먼저, 지역주민과 시민단체 인사 및 치안분야에 학식과 경험을 가진 시민으로 구성된 '시·도 자치경찰위원회'를 통해, 자치경찰 활동사항 전반에 대하여 감독하도록 한다.

둘째, 광역시장 및 도지사의 독자적인 인사권 행사를 견제하기 자치경찰본부장을 임명할 때에는 시·도 자치경찰위원회에서 후보자 2배수를 시·도지사에게 추천하도록 한다.

셋째, '시·도 경찰위원회' 구성은 시·도지사가 1인을 지명하고, 시·도 의회가 2인(여야 각 1명), 관할지방방법원에서 1명, 국가경찰위원회에서 1인을 추천하여 총 5인의 위원으로 구성되는 합의제 행정기관으로서 시·도지사로부터 독립적 직무수행을 하도록 한다.

넷째, 자치경찰위원들의 심의·의결에 대한 책임과 의무의 공정성 확보를 위한 조항을 법으로 규정함으로써 자치경찰의 정치적 중립성을 담보할 수 있어야 한다.

4.2 업무협력·연계성 강화

자치경찰제의 안정적 조기정착을 위해서는 먼저 국가경찰과 원만한 협력관계가 유지되어야 한다.

먼저, 국가경찰과 협력이 필요한 지역 현안문제에 대해서는 시·도의회에서 재적의원 과반수 동의를 얻어 해당 지방경찰청장에게 의회 출석을 요청하여 질의응답을 할 수 있도록 한다.

둘째, 112신고의 신속한 업무처리를 위해 국가경찰의 무선통신망과 진산망을 함께 사용하고 지방경찰청 112상황실에 자치경찰을 파견하여 근무하도록 한다. 또한, 112신고는 국가경찰이 총괄하고, 성폭력·학교폭력·가정폭력 등 여성범죄와 주민생활에 직결된 범죄에 대해서는 국가경찰과 공동 대응토록 하고, 치안서비스제공요청 등 경미한 신고는 자치경찰이 우선 대응토록 한다.

셋째, 국가경찰과 자치경찰이 합동으로 단속해야 할 청소년 유해업소나 성매매업소 및 합동수사가 필요한 형범과 특별사법경찰 결합범죄에 대해서는 국가경찰의 업무역량을 자치경찰과 공유할 수 있도록 한다.

넷째, 국가경찰과 자치경찰 상호간 협력치안을 통한 치안서비스를 제공하기 위한 협의기구를 설치·운영하도록 한다. 마지막으로 지역의 자율치안 역량 강화를 위해 ‘자율방범대’ 등 경찰협력단체를 활용한 다양한 방안도 함께 검토되어야 할 것이다.

IV. 결론 및 제언

자치경찰제 시행은 시대의 흐름에 따른 경찰제도의 당연한 변화로만 받아들이는 것이 아니라, 기본적으로 국민의 생명과 재산을 지키는 것은 물론 범죄와 위협으로부터 신변의 안전이 보장되어야 한다는 점을 전제로 신중하게 접근이 요구된다. 자치경찰제는 이론적으로 접근해서는 성공하기 어렵고 새로운 제도에 대한 이해와 필연적 갈등구조를 인식하고 문제해결을 위한 충분한 공감과 수용할 수 있는 범위에서부터 접근할 필요가 있다.

먼저, 조직구성에 있어서는 국가경찰과 자치경찰의 이원화로 조직을 구성하되 국가경찰의 장점을 최대한

유하면서 지방분권 이념에도 충족되어야 한다. 또한 시·군·구와의 연계성을 강화해야 한다. 시·도지사 소속의 심의·의결 기구인 시·도 경찰위원회를 설치하고, 자치경찰의 사무를 총괄할 자치경찰본부를 두고 시·군·구 기초지방자치단체에는 자치경찰대를 두며 지구대와 파출소는 사무배분에 따라 자치경찰로 이관하여 운영 하도록 한다.

둘째, 국가경찰과 자치경찰의 사무에 대해서는 보다 명확한 구분으로 상호 권한과 책임을 분명하게 해야 한다. 또한 공동사무에 대해서는 긴밀한 협력관계를 바탕으로 공동으로 주관하도록 해야 한다. 자치경찰은 생활안전, 여성청소년, 지역경비, 교통업무 등 지구대·파출소에서 수행하는 경찰활동을 하고, 국가경찰은 국가의 안위와 존립에 밀접한 정보·보안·외사 등 전국적인 규모나 통일적인 사무처리가 요구되는 업무를 처리한다.

셋째, 자치경찰공무원은 광역시·도 소속 공무원으로서 광역시장과 도지사가 인사권을 행사하게 된다. 인사권자는 자치경찰의 적절한 인사권 배분으로 지역치안에 관한 책임과 권한을 적절하게 분산하여 한쪽으로 집중되지 않도록 인사원칙을 준수할 필요가 있다. 특히, 자치경찰본부에는 자치경찰본부장을 두되, 자치경찰본부장은 정치적 중립성과 공정성 확보를 위해 시·도 자치경찰위원회에서 후보자 2배수를 추천하고, 시·도지사가 1인을 임명하게 한다. 자치경찰은 광역단위 중심으로 인력을 운용하되 시·군·구와 연계하여 이루어져야 하고, 자치경찰의 신분과 예우도 국가경찰과 차별을 두지 말고 동등한 대우를 받도록 해야 한다.

넷째, 자치경찰의 재정문제는 국가와 자치단체 간 재원배분의 원칙이 선행되어야 한다. 우선 정부의 추진업무 성격에 따라 구분하며, 국가사무는 국세 등 국가재원으로 충당하고, 자치사무는 지방세 등 자체재원으로 충당한다. 그리고 공동사무에 대해서는 소요재원 조달 책임에 따라 정부에서 책임을 져야 한다는 원칙이다.

자치경찰제 시행초기에는 국가경찰의 인력과 사무 등 상당부분이 자치경찰로 이관되는 만큼, 국가경찰에 편성된 국고예산에 대하여 특별회계 및 교부금 등의 방식으로 자치경찰로 이관하고, 향후 지방세 조정 및 세외수입 발굴 등 재원 확대 방안이 검토되어야 할 것이다.

마지막으로, 자치경찰의 안정된 정착을 위해서는 무엇보다 국가경찰과 자치경찰 상호 긴밀한 협력관계 유지가 필요하다. 상호간 최대한 협력관계 유지를 위한 노력이 필요하며, 지방자치단체장 및 지역특정 집단으로부터 자치경찰의 정치적 중립성 및 민주적 통제성을 확보할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 그리고 원활한 자치경찰제 운영을 위한 지방행정의 인적·물적 자원에 대한 연계시스템이 잘 구축되어야 한다.

지방자치의 완성을 위해서도 우리나라 실정에 맞는 바람직한 자치경찰제가 정착되어야 한다. 더 이상 제주 자치경찰체처럼 10년 동안 시범실시에만 머물러 있어서는 안 된다. 중앙정부와 국가경찰 그리고 각 지방자치단체에서 구체적인 목표를 제시하고 목표를 향해 조금씩 나아가야 한다. 이를 위해 공론화 과정을 통해 미흡한 부분을 보완하고 국민들의 관심을 이끌어 낸다면 보다 안정적인 자치경찰제가 정착될 것으로 기대한다.

참 고 문 헌

[1] 김봉구, *제주특별자치도 자치경찰의 효율화 방안*, 동의대학교, 석사학위논문, 2012.
 [2] 양영철, *자치경찰론*, 서울 : 대영문화사, 2008.
 [3] 이황우, *경찰행정학(제2판)*, 서울 : 법문사, 2001.
 [4] 최중술, “우리나라 자치경찰제도 도입의 갈등요인에 관한 연구,” *정부학연구*, 제8권 2호, p.85, 2002.
 [5] 김규정, *행정학원론*, 서울 : 법문사, 1999.
 [6] Seuma Miller and John Blacker, *Ethical Issues in Policing*, Ashgate Publishing Limited, 2005.
 [7] 최응렬, “자치경찰과 지방정부와의 관계,” *한국공안행정학회보*, 제18권, 18호, pp.75-114, 2004.
 [8] 최중술, “통합 창원시의 자치경찰 도입안 연구,” *한국행정학회*, 2010년도 추계학술대회, p.123, 2010.
 [9] 최중술, “우리나라 자치경찰제 도입의 쟁점과 경찰인력관리,” *한국행정학회*, 2004년 하계학술대회 발표논문집, pp.123-124, 2004.
 [10] 경찰청, “경찰개혁위원회 광역단위 자치경찰 권고안 및 경찰청 내부자료,” 2018.

[11] 양영철, “자치경찰제 도입과정상 나타난 갈등과 해결방안, 행정자치부, 자치경찰제 추진평가 토론회,” 2007.

저 자 소 개

성 수 영(Su-Young Sung)

정회원



- 2005년 2월 : 경운대학교 경찰행정학과(경찰행정학사)
- 2018년 8월 : 경북대학교 행정대학원(행정학석사)
- 2018년 9월 ~ 현재 : 대구가톨릭대학교 경찰행정학과(박사과정)

<관심분야> : 자치경찰, 수사구조개혁

김 상 운(Sang-Woon Kim)

정회원



- 2012년 2월 : 동국대학교 경찰행정학과(경찰학박사)
- 2012년 9월 ~ 현재 : 대구가톨릭대학교 경찰행정학과 교수

<관심분야> : 경찰인사, 조직, 민간경비, 범죄심리