



Seoul Metropolitan Council ●●●

서울시민 안전확보를 위한 광역 자치경찰제 도입 방안



서울특별시의회
SEOUL METROPOLITAN COUNCIL

2015 서울특별시의회 연구용역 최종보고서

서울시민 안전확보를 위한 광역자치경찰제 도입 방안

2015. .



서울특별시의회

SEOUL METROPOLITAN COUNCIL

제 출 문

서울특별시의회 의장 귀하

이 보고서를 「서울시민 안전확보를 위한 광역자치경찰제 도입 방안」의 최종보고서로 제출합니다.

2015.

- 연구기관 : 중원대학교 산학협력단
- 책임연구원 : 이상열 중원대학교 교수
- 연구원 : 한형서 중원대학교 교수
김은정 중원대학교 교수
박영만 중원대학교 교수
- 보조연구원 : 신동선 한세대학교 박사과정

■ 자문위원

박진형(서울시의회의원)

당연직 : 지영림(서울시의회 입법담당관)

최규해(서울시 민생사법경찰과장)

김태한(서울시의회 행정자치위원회 전문위원)

위촉직 : 이창한(동국대학교 교수)

이상훈(대전대학교 교수)

윤태관(강남전문대학교 교수)

양세훈(한국정책분석평가원장)

(요약문)

서울시민 안전확보를 위한 광역자치경찰제 도입 방안

중원대학교 이상열

요 약

본 연구는 생활범죄를 비롯한 범죄취약인구와 장소가 증가하고 있음에도 불구하고 뚜렷한 대안을 마련하지 못하고 있는 서울시 치안서비스의 한계를 해결하기 위한 방안으로 서울시 광역자치경찰제의 도입방안을 개발하는 것을 목적으로 함. 연구방법은 이론적 논의와 자치경찰제도의 의의와 필요성, 자치경찰제도의 유형, 법적근거 등과 함께 특별사법경찰관제도, 학교보안관제도, 여성 안심귀가스카우트 등 자치경찰제의 유사제도들에 대한 선행연구 및 현황을 검토하고, 전국의 경찰행정학과, 법학과 전공교수 및 경찰실무자들을 대상으로 델파이 설문조사를 실시하여 질적 연구방법을 실시함. 자료분석은 SPSS 통계처리 프로그램을 활용하며 빈도분석과 교차분석 그리고 AHP 분석기법, 관련 집단의 의견수렴을 위한 학술세미나를 개최함. 연구내용은 서울시 자치경찰제 도입의 필요성과 도입시 고려사항, 효율적인 도입방안 등을 중심으로 자치경찰제 도입에 관한 일반사항, 자치경찰제의 사무 및 인사관리, 자치경찰제의 예산, 자치경찰제 실시에 따른 기대 및 우려, 자치경찰제 이념 및 사무배분에 대한 중요도 평가와 관련된 전문가 인식조사를 토대로 서울시 안전을 확보할 수 있는 광역자치경찰제 도입에 관한 정책적인 제언을 제시하였음. 서울시 광역자치경찰제 도입을 위한 효율적인 방안으로는 첫째, 향후 광역자치단체 중심의 자치경찰제를 실시하는 방안이 고려될 수 있으며 둘째, 자치경찰제의 실시단위는 주민과 지역적 특성에 적합한 치안행정을 실현할 수 있는 범위로 해야 하며 셋째, 자치경찰은 방법·교통·지역경비 등 국민생활의 질이 향상되면 수요가 확대되어가는 민생치안을 중심으로 우선 도입하는 것이 필요하며, 넷째, 생활안전, 사회적 약자 보호, 위생환경 등 주민생활과 밀접한 분야의 업무는 자치경찰이 수행하고, 국가사무에 해당하는 정보, 보안, 수사 분야는 국가경찰이 수행하는 방안으로 구분하여야 할 필요가 있으며, 다섯째, 학교보안관 제도와 여성안심귀가 스카우트 제도를 서울시 광역자치경찰제의 핵심기능으로 특화시켜 시정의 집행력을 확보함으로써 자치경찰의 업무기능을 명확히 할 필요가 있으며, 여섯째, 자치경찰과 특별사법경찰간의 업무영역이 조정되어야 하며, 일곱째, 자치경찰은 인력, 재원, 장비의 재배치를 통해 시·도·시·군·구 자치경찰제로의 점진적인 확대가 필요하다는 발전방안을 마련하였음.

목 차

I. 서 론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구범위	3
3. 연구방법	3
II. 자치경찰제도의 이론적 고찰	5
1. 자치경찰제도의 의의와 필요성	5
가. 자치경찰제도의 의의	5
나. 자치경찰제도의 이념적 특성	8
다. 자치경찰제도의 필요성	12
2. 자치경찰제도의 유형	16
가. 자치정부의 도입단위에 의한 분류	16
나. 국가경찰과의 관계에서의 분류	21
다. 국가경찰 조직형태에 의한 분류	23
3. 자치경찰제도의 법적근거	25
가. 헌법	25
나. 경찰법	27
다. 정부조직법 및 지방자치법	28
라. 지방분권특별법	30
4. 자치경찰제도의 유사제도 현황	31
가. 특별사법경찰제도	31
나. 학교보안관제도	45
다. 여성안심귀가스카우트	52
라. 자치경찰제도 유사제도의 문제점 및 발전 방안	55

Ⅲ. 주요 국가의 자치경찰제 현황	60
1. 미국	60
가. 특징	60
나. 자치경찰조직	61
다. 자치경찰의 활동.....	62
라. 자치경찰의 재정.....	63
마. 국가경찰과의 관계.....	63
2. 프랑스	64
가. 특징	64
나. 주요 임무	65
다. 인사관리.....	66
라. 자치경찰의 재정.....	66
마. 국가경찰과의 관계.....	66
3. 일본	67
가. 특징	67
나. 인사제도	68
다. 자치경찰의 재정.....	68
라. 국가경찰과의 관계.....	69
4. 이탈리아	69
가. 특징	69
나. 자치경찰의 법적 지위	70
다. 자치경찰의 기능.....	70
라. 자치경찰의 조직.....	71
마. 자치경찰의 재정.....	73
바. 국가경찰과의 관계.....	73
5. 제주특별자치도	74
가. 제주자치경찰의 출범 과정	74
나. 제주자치경찰의 조직	74
다. 제주자치경찰의 기능별 정원 및 현원 현황.....	77

라. 제주자치경찰의 기능	78
마. 경찰 상호간의 관계	79
바. 추진 성과	80
사. 제주자치경찰의 문제점	81
IV. 서울시 광역자치경찰제의 도입방안	85
1. 자치경찰제 도입에 대한 전문가 인식분석	85
가. 조사개요	85
나. 조사결과	86
2. 서울시 광역자치경찰제 기본방안	104
가. 자치경찰의 조직 및 인력편성 방향	104
나. 자치경찰의 인력편성 및 직급기준	109
다. 예산	110
라. 국가경찰과의 관계 및 자치단체장의 관여 범위	112
3. 서울시 광역자치경찰제 발전방향	113
가. 국가경찰과 협약을 통한 자치경찰의 고유사무 지정	113
나. 청소년, 여성 등 사회적 약자 보호를 위한 기능 특화	113
다. 특별사법경찰사무 등의 일원적 운영	115
라. 자치경찰의 권한 확대	118
4. 서울시 광역자치경찰제 도입을 위한 로드맵	119
가. 광역자치경찰제 실시이후 기대효과	119
나. 단계별 로드맵	119
다. 1단계	120
라. 2단계	121
마. 3단계	121
V. 결론	122
참고문헌	126
부록: 델파이설문지	137

표 목 차

〈표 2-1〉 자치정부의 도입단위에 의한 자치경찰 모형 간 비교	20
〈표 2-2〉 조직 형태에 의한 자치경찰 모형 간 비교	25
〈표 2-3〉 특별사법경찰과 일반사법경찰의 차이점	35
〈표 2-4〉 지방자치단체 수행 특별사법경찰사무	36
〈표 2-5〉 서울시 특별사법경찰제도 추진 경과	38
〈표 2-6〉 서울시 특별사법경찰 기능별 인력 현황	39
〈표 2-7〉 서울시 특별사법경찰 정원·현원 현황	40
〈표 2-8〉 서울시 민생사법경찰과 예산 총괄 현황	40
〈표 2-9〉 서울시 특별사법경찰 업무분장	41
〈표 2-10〉 서울시 특별사법경찰 직무범위	41
〈표 2-11〉 서울시 특별사법경찰 사건처리 현황	42
〈표 2-12〉 서울시 특별사법경찰 추진실적	43
〈표 2-13〉 학교보안관 연령별 현황	47
〈표 2-14〉 학교보안관 성별 현황	47
〈표 2-15〉 학교보안관 예산 현황	48
〈표 2-16〉 학교보안관 자치구별 인원 및 예산 현황	48
〈표 2-17〉 학교보안관 업무 범위 분류	51
〈표 2-18〉 여성안심귀가스타우트 추진실적	53
〈표 2-19〉 자치구별 안심귀가스카우트 현황(2015년)	54
〈표 2-20〉 안심귀가스카우트 연령·성별 분포	55
〈표 3-1〉 미국 경찰기관의 구성	62
〈표 3-2〉 제주자치경찰의 사무 내용 현황	76
〈표 3-3〉 제주자치경찰의 기능별 인원 현황	77
〈표 3-4〉 제주자치경찰의 정원·현원 현황	77
〈표 3-5〉 2014년 제주자치경찰 예산 현황	82
〈표 4-1〉 자치경찰제 도입에 관한 조사표	86
〈표 4-2〉 자치경찰제 도입의 찬반여부	87
〈표 4-3〉 자치경찰제의 도입 시기	88
〈표 4-4〉 자치경찰제 도입단위에 대한 인식	89
〈표 4-5〉 자치경찰제 조직의 설립위치	90

〈표 4-6〉 자치경찰제의 관리형태	92
〈표 4-7〉 자치경찰제의 사무배분	93
〈표 4-8〉 자치경찰책임자의 임기 필요여부	94
〈표 4-9〉 자치경찰책임자의 임기	94
〈표 4-10〉 경찰책임자의 임용방식	95
〈표 4-11〉 자치경찰제 도입초기에 바람직한 경찰임용방법	96
〈표 4-12〉 자치경찰의 운영경비 부담	97
〈표 4-13〉 자치경찰의 재정확보	97
〈표 4-14〉 자치경찰제 주요이념의 중요도(가중치) 분석결과	102
〈표 4-15〉 자치경찰제 사무배분의 중요도(가중치) 분석결과	103
〈표 4-16〉 자치경찰 도입단위간 장·단점 비교	105
〈표 4-17〉 특별사법경찰과 자치경찰의 공통점과 차이점	116
〈표 4-18〉 국가경찰과 자치경찰, 특별사법경찰 비교	117
〈표 4-19〉 광역자치경찰제 실시이후 기대 효과	119
〈표 4-20〉 서울시 광역자치경찰 도입을 위한 단계별 로드맵	120
〈표 4-21〉 서울시 광역자치경찰제 기본 방향	120

그 립 목 차

〈그림 2-1〉 종속적 자치경찰제 모형	21
〈그림 2-2〉 독립적 자치경찰제 모형	22
〈그림 2-3〉 절충형 자치경찰제 모형	23
〈그림 2-4〉 서울시 특별사법경찰 조직도	39
〈그림 2-5〉 여성 안심귀가스카우트 운영 체계도	54
〈그림 3-1〉 이탈리아 도 자치경찰 조직도	72
〈그림 3-2〉 이탈리아 시 자치경찰조직도	73
〈그림 3-3〉 제주자치경찰단 조직도	75
〈그림 4-1〉 광역자치경찰제의 모형	106
〈그림 4-2〉 기초자치경찰제 모형	108

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

도시가 다양화되고 복잡해지면서 범죄가 증가하고 있을 뿐만 아니라 그 성격도 바뀌어가고 있다. 도시화 현상에서 빼놓을 수 없는 특징 중의 하나인 범죄문제에 대하여 시민들이 양질의 치안서비스를 제공받는 것은 상당히 중요하다. 왜냐하면 안정감과 더불어 다양한 복지를 누리면서 살고자 하는 현대 도시인들에게 있어 치안문제는 삶의 질과 직결되는 문제이기 때문이다(오용래, 1999: 1). 이러한 가운데 지방자치가 시행된 지 24년째를 맞이하고 있다. 지방자치의 가장 중심적인 부분이 치안, 교육, 복지, 문화 영역이므로 지역개발, 지역산업, 교통, 환경 등의 영역에서도 지방정부가 중심이 되어서 창의적이고 자율적으로 지역행정과 지역정책을 기획하고 집행할 필요가 있다(김찬동·이세구, 2010: 3).

지방자치는 자주적인 결정권을 가지고 지역에서 요구하는 치안서비스를 제공하는 것을 기본목표로 한다. 지역주민의 요구에 부응하는 치안활동 제공으로 효율적인 치안이 가능하고, 지역주민과 함께 하는 자치경찰제 활동으로 치안확보는 물론 지역주민의 치안참여를 확대할 수 있을 것이다(지방분권추진위원회, 2013: 410).

한국의 자치행정은 24여년의 역사를 가지고 있다. 1991년에 도입된 지방자치제와 2003년 참여정부의 지방분권화의 영향으로 지금의 지방자치행정의 틀을 마련하였다. 하지만, 국가행정의 분권화는 치안행정의 분권화를 가져오지는 못하였다. 중앙집중화되어 있던 한국의 정치기틀은 일제치하와 미군정을 지나면서도 크게 변화하지 않았고, 경찰제도 역시 일제치하에서 마련된 틀에서 크게 변화하지 못하고 현재에 이르고 있다(이창훈, 2015: 207).

서울의 경우 5대 강력범죄 발생건수는 해마다 증가하고 있으며, 이 가운데 범죄 취약인구의 증가와 상대적 박탈감의 심화 등으로 인해 서울시민의 안전을 저해하는 요인들은 급증할 것으로 예상된다. 서울은 도시의 특성인 개인화, 익명화 등이 극대화된 곳으로 범죄발생 취약성이 높은 반면, 고밀도 기성 시가지로서 적극적인 범죄예방 대책을 적용하는데 제약이 많은 실정이다(신상영·조권중·장현석, 2013: 26). 오늘날 경찰이 범죄로부터 안전한 사회를 위해 지역사회 경찰활동을 표방하여 경찰만의 단독적인 활동이 아

닌 지역사회 구성원 모두가 함께 하는 공동치안을 추구하고 있음을 고려할 때, 자치경찰제의 도입은 시민의 안전을 확보하는 중요한 영역 가운데 하나이다.

전 세계적으로 지방자치가 발전한 나라일수록 그 지역에 적합한 치안서비스와 지역주민의 안전욕구를 충족시켜줄 수 있는 다양한 형태의 자치경찰제를 실시하고 있는 것은 주지의 사실이다. 지역주민들의 복리를 위하여 포괄적인 자치권을 행사하고 있는 지방자치단체로서 ‘주민의 안전확보’와 ‘치안활동에 지역주민 참여’는 이제 새로운 시대적 패러다임으로 볼 수 있다(김해모, 2013: 1).

급변하는 치안환경에 새롭게 적용하고 지역주민의 요구에 부응하고 더 나은 삶과 생활 및 편익의 증진을 위해서라도 지방분권적인 자치경찰제도의 도입에 대한 요구가 지속적으로 요구되고 있는 것이다(강선주, 2012: 2). 따라서 급증하는 범죄에 적극적으로 대처하여 ‘안전한 서울 만들기’에 자치경찰제의 도입이 필요하며, 또한 성숙한 지방자치를 구현함에 있어서 지방자치단체의 법 집행 보강을 통한 종합행정서비스를 강화하기 위하여 자치경찰제 도입의 필요성이 한층 증가하고 있다(지방분권추진위원회, 2013: 411). 지방분권화가 실시되면서 지방자치단체장과 지방의회에 대한 주민의 감시·견제장치가 미비했던 점을 인식하고, 이를 통제하기 위한 주민에 의한 통제장치가 도입되었다. 또한 현재 주민들의 지방행정에 대한 권리의식이 향상되면서 제도적인 통제장치를 통한 주민들의 감시와 견제활동이 더욱 강화되고 있다. 이러한 주민참여와 감시 및 견제활동의 강화는 경찰영역에도 영향을 주고 있으며, 지역주민들이 직접 자신들의 지역 내 치안문제를 해결하고자 하는 자치경찰제의 도입 당위성을 더욱 강화시키고 있다(강선주, 2012: 26).

지방자치의 중요한 영역은 안전과 관련된 치안분야라고 할 수 있으며, 이는 곧 지방행정과 치안행정의 결합으로 완전한 지방자치를 실현할 수 있음을 의미한다. 또한 급증하고 있는 각종 범죄로부터 안전한 서울, 치안강시(治安強市) 서울특별시를 위해 자치경찰제의 도입의 필요성이 제기된다.

본 연구는 생활범죄¹⁾를 비롯한 범죄취약인구와 장소가 증가하고 있음에도 불구하고 뚜렷한 대안을 찾지 못하고 있는 서울시 치안서비스의 한계를 해결하기 위한 방안으로 서울시 광역자치경찰제의 도입방안을 개발하는 것을

1) 생활범죄란 “법적으로 규정된 것은 아니고, 시민들의 일상생활(거주, 통행, 여가·휴식 등)과 밀접하게 관련하여 생활환경에서 발생하는 범죄를 편의상 지칭하는 개념”이다. 일반 생활범죄는 강도, 폭력, 성폭행과 같은 중범죄 뿐만 아니라 소란행위, 기초질서 위반, 불안감 조성 등과 같은 경범죄도 해당된다. 즉, 생활범죄는 법률상 개념이 아니라 실무상 개념이라 할 수 있다.

목적으로 하고 있다. 이를 위하여 서울시 자치경찰제 도입의 필요성과 도입 시 고려사항, 효율적인 도입방안 등을 중심으로 자치경찰제 도입에 관한 일반사항, 자치경찰제의 사무 및 인사관리, 자치경찰제의 예산, 자치경찰제 실시에 따른 기대 및 우려, 자치경찰제 이념 및 사무배분에 대한 중요도 평가와 관련된 전문가 인식조사를 토대로 서울시 안전을 확보할 수 있는 광역자치경찰제 도입에 관한 정책적인 제언을 제시하였다.

2. 연구범위

본 연구는 서울시 광역자치경찰제 도입의 필요성에 대한 근본적인 문제로 부터 시작하여 광역단위의 자치경찰제의 필요성과 그에 따른 합리적인 도입방안을 제시하고자 하는 것이다. 이를 위한 연구의 범위는 다음과 같다.

첫째, 대상적 범위는 자치경찰제를 분석대상으로 하고자 한다.

둘째, 시간적 범위는 지방자치제가 실시되어 자치경찰제가 구체적으로 논의되기 시작한 1990년대 중반부터 현재에 이르기까지 자치경찰제의 근간을 일부 수정하여 입법화를 추진하고 있는 현재까지를 시간적 범위로 설정한다.

셋째, 내용적 범위는 자치경찰에 대한 개념 및 유형에 관한 이론적 검토와 학계, 경찰, 정치권 등에서 논의되어 온 자치경찰제 도입(안)을 검토하였다. 또한 제주특별자치도를 포함한 주요 국가의 자치경찰제의 운영사례 분석을 통해 시사점을 도출하여 자치경찰제 도입에 따른 효율적인 방안을 마련하고자 한다.

3. 연구 방법

본 연구는 문헌연구와 실증적 연구를 병행한다. 먼저 문헌연구를 통해 자치경찰제도의 의의와 필요성, 자치경찰제도의 유형, 법적근거 등과 함께 특별사법경찰관제도, 학교보안관제도, 여성 안심귀가스카우트 등 자치경찰제의 유사제도들에 대한 선행연구 및 현황을 검토하여 연구의 이론적 부분을 다룬다. 이를 위하여 자치경찰제도의 도입에 관한 각종 서적과 학위·학술논문, 간행물 등을 중심으로 고찰하였다.

또한 이에 대한 실증연구는 자치경찰과 관련된 전국의 경찰행정학과, 법학과 전공교수 및 경찰실무자들을 대상으로 델파이 설문조사를 실시하여 질적 연구방법의 일환으로 자치경찰제 도입방안과 발전방안을 도출하였다. 질적 연구방법을 선택한 이유는 자치경찰제의 도입을 위한 정책개발의 방법에서

일반 시민, 일반공무원들의 대부분이 자치경찰의 업무와 국가경찰의 업무를 명확히 구분하기 어려워 자치경찰의 업무에 대한 정확한 판단을 내릴 수 없기 때문이다. 따라서 자치경찰의 현황과 문제에 대하여 보다 심층적이고 전문적인 견해를 종합할 수 있는 전문가들을 대상으로 질적 연구방법을 선택하게 되었다.

설문 대상은 만5년 이상의 경찰공무원과 경찰학 및 법학 교수를 중심으로 구성하였다. 조사대상자는 경찰공무원 10명과 경찰학 및 법학 교수 15인으로 총 25인이다. 조사내용은 유사 선행연구를 검토한 후 모두 5개의 큰 영역으로 자치경찰제 도입에 관한 일반사항, 자치경찰제의 사무 및 인사관리, 자치경찰제의 예산, 자치경찰제 실시에 따른 기대 및 우려, 그리고 AHP 분석을 위하여 자치경찰제 이념 및 사무배분과 같이 구성되어 있다. 설문지의 자료분석은 SPSS 통계처리 프로그램을 활용하며, 빈도분석(Frequency Analysis)을 통해 일반사항을 검토하였고, 각종 설문에 대한 인식여부와 인식차이를 분석하기 위해 교차분석(Cross Analysis)을 실시하였다. 그리하여 각 유형별로 의사결정을 내리게 된 이유를 델파이 설문을 통하여 질문함으로써 양적 연구에서 수행하기 힘든 내용검토를 질적 연구를 통하여 보완하고 있다. 뿐만 아니라 자치경찰제의 기본이념과 사무배분과 같이 개념과 기능별 중요도를 평가해야 할 분야에 대해서는 AHP(Analytical Hierarchical Process: 분석적 계층화 과정법) 분석기법을 활용하여 항목별 중요도에 대한 우선순위를 제시하였다.

Ⅱ. 자치경찰 제도의 이론적 고찰

1. 자치경찰제도의 의의와 필요성

가. 자치경찰제도의 의의

자치경찰은 주민의 의사에 기초하여 경찰활동을 수행하는 경찰제도를 의미한다. 자치경찰의 개념은 관점에 따라 다양하게 정의되고 있는데 대표적으로 지방자치단체를 중심으로 자치경찰을 파악하는 입장과 경찰기능을 중심으로 파악하는 입장으로 구분할 수 있다.

우선 지방자치단체를 중심으로 자치경찰의 개념을 정의하는 관점에서는 무엇보다 자율적인 행정행위로서 주민생활중심의 경찰서비스를 확보하고 제공하는데 자치경찰의 의의가 있다고 본다(안영훈, 2007: 5). 이 경우에는 지방자치단체에 경찰권을 부여하고 지방자치단체가 경찰의 설치·유지 및 운영에 관하여 책임을 지는 경찰제도로 보고 있다(최용환, 2010: 14). 즉, 일정한 지역 내의 경찰작용이 지방자치단체의 권한과 책임에 의하여 이루어지기 때문에 주민의 선거로 선출된 자치단체의 장은 중앙정부의 획일적인 지시에서 벗어나 주민의 요구와 지역실정에 맞게 치안행정을 펼칠 수 있는 지방자치 이념의 진정한 구현을 위한 제도라고 정의된다(박진현, 2000: 31).

반면 경찰기능을 중심으로 자치경찰을 파악하는 입장에서는 국가와 지방간의 기능배분 원칙에 따라 경찰의 지방적 기능을 지방자치단체가 감독과 책임을 담당하는 제도로 본다(장석현, 2007; 이상열, 2013). 이 경우에는 자치경찰을 지방분권에 따라 경찰이 지방자치단체의 권한과 책임 하에 지역 주민의 의사에 근거하여 치안업무를 자주적으로 수행하는 제도이며(이황우, 1999:5), 경찰의 정치적 중립성을 보장하는 제도라고 정의한다(최기문, 2000: 11).

한편 자치경찰의 개념은 대륙법계 국가와 영미법계 국가에서도 다르게 정의되고 있는데, 주로 경찰기능의 주요내용에 따라 구분된다. 대륙법계 국가에서는 경찰을 국민의 생명과 신체, 재산의 보호뿐만 아니라 국가 통치권에 기초하여 국가권위의 대변자로서의 역할까지도 포함하는 개념으로 보고 있기 때문에 국가경찰을 중심으로 발전하여 왔다(이만중, 2008: 150-151)

반면 영미법계에서는 외부의 침략에 대응하여 시민의 권한을 지키기 위한

기능을 경찰개념으로 인식함으로써 일찍부터 자치경찰제도가 발전하였다. 영미법계에서는 자치경찰을 지방자치행정의 일부로 간주하며 경찰권의 설치 및 운영의 권한이 지방자치단체에게 있다고 본다. 따라서 경찰권의 행사방법도 주민의 자유와 권리를 보호하는 것을 주목적으로 하며, 경찰권의 남용을 방지하기 위해 소극적인 입장을 취하고 있다(김건식, 2003: 5).

결국 자치경찰이란 “지역중심의 생활치안과 사회안전망 확보, 지역행정의 종합성 제고라는 비전을 가지고 치안역량 저변확대와 국가전체 치안력 강화, 그리고 지역특성에 맞는 치안행정 실현, 주민친화적 치안서비스 제공, 지역치안에 대한 자치행정의 책임성 확보를 목표로 이루어지는 경찰활동”을 의미한다(안전행정부, 2013; 송하철, 2013).

자치경찰제도는 “지방자치단체의 책임하에 치안행정을 유지하도록 하는 제도로서, 국가 전체를 대상으로 해서 통일성 있는 치안정책을 수립하고 집행하는 국가경찰제도와 대비되는 개념이다. 즉, 자치경찰제도는 지역의 치안실정에 맞는 치안정책을 수립하고 이를 효과적으로 집행하여 지역의 주민들에게 보다 나은 양질의 치안서비스를 제공하기 위한 경찰제도”를 의미한다(박종승·배정환, 2013: 200). 자치경찰제란 “지방자치제의 실시에 따라 자치경찰이 지역주민들의 의사를 종합해 지방자치단체장의 권한과 책임 하에 지역의 치안을 담당하는 제도”이다(박역중, 2006: 90). 또한 자치경찰제도는 “지역주민들에게 고품질의 치안서비스를 제공하기 위하여 각 지방자치단체별로 치안업무를 담당하는 제도”로 정의할 수 있다(송하철, 2013: 7). 자치경찰제는 “국가 전체가 아닌 국가 내의 일부 지역에 소속되어 그 지역과 지역주민의 치안과 복리를 위해 활동하는 경찰제도”로 이해할 수 있다(이종철, 2005: 36).

이상의 개념들을 종합해 볼 때 자치경찰제란 “지방자치단체가 지역주민의 범죄예방과 범죄의 두려움 감소를 비롯한 체감안전의 향상과 각종 안전확보로 주민들의 삶의 질 향상을 위해 시행하는 경찰제도”로 정의할 수 있다.

자치경찰제도의 장점은 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체가 작은 지역에 집중된 행정조직이기 때문에 대체로 주민의 경제상태나 문화의 과정 등에 따라 각 지역마다 색다른 특색을 유지하고 있다. 또한 범죄, 교통 등 경찰상 제반문제들 안에서도 서로 다른 것이 보통이다. 그러므로 이러한 특색에 따라 대응할 수 있는 유리한 조건이 주어져 있다(고문현, 2005: 66). 즉, 지역실정에 맞는 치안행정을 구현할 수 있다는 것이다(이황우, 1998: 56).

둘째, 중앙정부나 다른 지역의 경찰조직과는 관계없이 독자적으로 조직개

편이 가능하다는 점이다(조철옥, 2008: 33). 특히 인접 또는 동급의 지방자치단체와의 경쟁심에서 개혁이 더욱 촉구되는 경우가 많다(고문현, 2005: 67).

셋째, 자치경찰관의 책임성과 대응성 확보에 용이하다. 자치경찰은 지역주민들로부터 선출된 자치단체장에 의해 임명되고 지휘·명령을 따라 치안행정이 수행될 수 있기 때문에 지역주민들에 의한 통제가 용이하다. 그리고 대부분 인력구성에 있어서 지역주민 중에서 충원될 수 있어서 치안유지의 책임감이 강할 뿐만 아니라 지역의 민원에 적극적으로 대응할 수 있다. 지역주민도 경찰에 대해 우호적이며 협력에 적극적으로 동참할 수 있다(신현기, 2010: 28).

넷째, 지역치안의 업무에 있어서 지역실정에 정통한 사람이 자치경찰로 임명되어 장기간 근무할 수 있기 때문에 효과성이 제고된다. 즉, 경찰관이 지방자치단체 소속의 공무원이기 때문에 치안수요에 대한 책임감이 강할 뿐만 아니라 지역주민의 일원으로 토착생활을 하려는 경향이 많아 공복으로서 지역주민을 위한 치안서비스를 제공하며, 동시에 일탈행위와 근무태만 등의 행태를 줄일 수 있다.

다섯째, 개혁이 용이하다. 자치경찰은 규모가 작고 독자적인 의사결정 권한을 가지기 때문에 필요한 경우 개혁이 용이하다(이황우, 1998: 56). 즉, 지방자치단체가 작은 지역의 독립조직이기 때문에 필요한 조직운영의 개혁을 쉽게 할 수 있다. 특히 인접 또는 동급의 지방자치단체와의 경쟁심에서 개혁이 더욱 촉구되는 경우가 많다(신현기 외, 2012: 341).

하지만 이러한 장점에도 불구하고 다음과 같은 단점들이 제시되고 있다.

첫째, 자치경찰제는 지역단위로 운영되는 경찰이기 때문에 전국적·광역적 범위에 대응하기 곤란하다. 최근의 범주는 점차 광역화·기동화되어 가고 있는 추세이기 때문에 지역단위 관할체제로는 이러한 범주에 신속히 대응하기가 매우 어려운 실정이다. 국가경찰체제 하에서도 지방경찰 간 공조가 잘되지 않는다는 지적이 많은 현실을 고려할 경우 자치경찰제도로서는 공조를 기대하기 더욱 어렵다(안재경, 2015: 10-11).

둘째, 자치단체별 재정과 자치단체장의 행정능력 차이로 인해 지방자치단체별 치안서비스의 질에 많은 차이가 발생할 수 있다(조철옥, 2008: 34). 즉, 치안은 공공재이므로 비배제성, 비분할성, 비경합성인 공공재의 특성이 무시될 수 있다. 다시 말해 ‘치안의 빈익빈 부익부’ 현상이 한층 더 심화될 개연성이 높다.

셋째, 장기근무로 인한 부패발생 소지와 지방정치인과 토호세력 등의 간섭

으로 인해 인사의 공정성이 저해될 수 있으며, 토착비리가 발생할 개연성이 높다. 특히, 단체장이 임기 후 다른 사람으로 교체될 경우 경찰간부도 인사 이동이 있게 될 가능성이 크며, 자치행정의 폐해가 심할 경우 지역 유지와 유착관계로 인해 부패가 발생할 수 있다(송하철, 2013: 14).

넷째, 경찰관들의 사기저하가 우려된다. 자치단체가 작고 조직인원이 적은 경우에는 인사가 고정되어 유능하고 능력있는 자도 승진할 기회를 얻기 힘들어서 사기가 저하될 우려가 있다(고문현, 2005: 68) 즉, 자치단체별 인사배치·전환이 거의 불가능하고 승진기간에 있어서 국가경찰보다 장기간이기 때문에 무사안일주의가 만연될 개연성을 갖고 있으며, 이로 인해 자치경찰공무원들의 사기가 저하될 수 있다.

다섯째, 경찰인사에 대한 정치인의 간섭으로 경찰간부의 소속직원에 대한 통제력이 충분히 이루어지지 않을 경우에는 간부의 위신이 떨어지고 필요한 관리·감독 및 적정한 배치를 할 수 없게 된다. 결국에는 기강문란과 경찰정신의 이완을 초래하고 전면적인 붕괴상태에 까지 도달할 위험성이 내포되어 있다(고문현, 2005: 68).

나. 자치경찰제도의 이념적 특성

지방자치제도를 내실화하기 위한 경찰기능의 분권화로서 자치경찰제도의 이념적 특성으로는 학자들에 따라 다양하게 분류하고 있다. 대부분의 학자들은 자치경찰제의 이념적 특성으로 민주성, 능률성, 효율성, 합법성, 정치적 중립성, 보충성, 지방분권화 등을 들 수 있다.

1) 민주성

경찰행정에 있어서 민주성이란 지역주민의 참여로 주민의 의사가 경찰운영에 적극적으로 반영됨으로써 주민에 의한 경찰행정을 구현하고 권력적 행정작용의 특성이 강한 경찰활동을 주민이 감시·통제하려는 것을 의미한다(경기개발연구원, 2009: 15)

경찰행정의 민주화는 국민 또는 주민의 의사와 욕구가 경찰행정에 잘 반영되고 국민에 의하여 통제되는 국민을 위한 경찰행정이 이루어질 때 실현된다고 볼 수 있다. 지역주민 참여로 주민의사가 치안행정에 적극적으로 반영되도록 함으로써 주민에 의한 경찰행정이 되도록 하는 것이다. 이러한 민주행정의 확보방안의 대표적인 사례가 공개행정, 권한의 분권화와 위임, 민

주적 행정통제, 행정구제제도의 확립, 행정윤리관의 확립 등이다(최종술, 2004: 22; 이현우·이미매, 2010: 250).

즉, 경찰 민주화는 경찰행정에 주민을 참여하게 하여 주민의사가 적극 반영된 치안행정과 함께 주민에 의한 통제를 하게 하는데 있다(조규향, 2009: 9). 중앙집권적 체제하에서 경찰행정은 지역주민이 지역사회의 치안문제에 자신들의 의사를 제대로 반영하는 데에는 각종 문제들로 인하여 한계가 있을 수 밖에 없다. 자치경찰제는 자치경찰이 지역치안에 대한 의사 결정을 할 수 있기 때문에 주민의 참여가 용이하고 이로 인해 지역주민 위주의 지역주민에 의한 경찰행정이 이루어질 수 있으며, 지역주민에 의한 치안행정의 통제도 가능하게 된다(안재경, 2015: 8-9).

경찰행정은 지역사회와 시민생활 준립의 기본적 사항에 관한 것이고, 경찰 활동은 시민생활과 시민들의 인권에 직접적으로 영향을 미치기 때문에 경찰 조직과 제도도 민주성에 부합한 방향으로 운영되어야 한다. 즉, 자치경찰제는 지역주민의 의사가 경찰행정에 적극적으로 반영되고, 주권자인 지역주민 위주의, 지역주민에 의한 경찰행정이 행해진다는 것을 의미한다(박억중, 2008: 80).

2) 능률성

사회내의 인간적인 가치 존중과 사회적 목적 실현, 그리고 시민생활에 편익을 제공하는 측면에서 능률성이 강조된다. 따라서 경찰행정은 무엇을 그리고 누구를 위한 것이냐를 해결하기 위해서는 사회적 능률성이 보장되어야 한다. 경찰행정을 집행하기 위해서는 주민에게 근접하여 주민의 요구사항을 해결하기 위해서는 유일한 '최선의 길(one best way)'을 추구하기 위한 노력이 선행되어야 한다(문재우, 2003: 32). 경찰행정에 있어 능률성은 투입 대비 산출을 극대화하되 그 방향은 사회내의 인간적 가치 존중과 사회적 목적 실현, 그리고 시민생활에 편익을 제공하여야 한다는 것이다(이현우·이미매, 2010: 254).

능률성이란 투입과 산출 간의 비율을 말하여 행정 관리의 가치 중심개념으로 그 중요성이 강조되고 있다. 공공부분에서는 사업의 성격상 산출 계량화가 곤란한 경우가 많아 능률성의 측정은 한계가 있다. 더욱이 경찰행정에 있어서는 산출을 파악할 수 없는 경우가 많아서 능률성을 평가하기가 어렵다. 그러나 정부의 가용자원이 한정되어 있다는 사실은 능률성을 여전히 중요한 행정이념의 하나로 보고 있다. 오늘날 한국 경찰은 실적 위주의 능률성을 강

조하는 경향이 있어 직권남용이라는 비난이 제기되고 있다. 따라서 능률성은 민주성과 상반되는 관계에 있으므로 능률성과 민주성을 조화시키는 것이 중요한 과제이다. 자치경찰제도는 중앙집권화된 경찰권을 지방으로 이양하여 지역치안을 그 지역경찰이 스스로 책임하에 지역실정에 맞게 자율적으로 수행하도록 함으로써 경찰운영체계의 효율성을 높이고자 하는 것이다(오충익, 2010: 12).

3) 효율성

자치경찰은 국가경찰과는 달리 범집행이나 질서유지 기능보다는 지역주민들의 일상생활의 편익과 안락한 삶을 위한 서비스를 제공하고, 이를 가장 중요한 경찰작용으로 인식하여야 한다. 따라서 지역의 문제를 해결하고, 지역주민이 요구하는 치안서비스를 보다 효율적으로 제공함으로써 지역사회에서 경찰의 기능을 다하게 되는 것이다. 이는 기존의 단속과 처벌위주의 경찰행정에서 탈피하여 시민의 삶의 질을 향상시키는 경찰행정으로 전환하는 것을 의미하며, 또한 경찰조직의 목표이며, 존재의 정당성을 실현하는 것이라고도 할 수 있다(허경미, 2003a: 247).

4) 합법성

합법성은 경찰이 의회에서 만들어진 법률에 따라 국민의 자유와 권리를 최대한 보장해 주어야 하는 것을 의미한다. 이 경우 경찰의 자의적 해석에 따라 행해지는 경찰권은 배제된다. 이것은 반드시 법에 따라 합법적으로 경찰권이 행하여지는 것을 의미한다(김상윤, 2007: 8).

5) 정치적 중립성

국가경찰체제 하에서는 인사와 예산문제 등으로 인해 상대적으로 중앙정치의 영향을 더 받을 수밖에 없다. 그러나 지역사회를 기반으로 하는 자치경찰체제 하에서는 주민의 참여가 용이하기 때문에 정치적 중립성의 확보가 가능하며, 또한 주민의 입장에서 치안행정을 구현할 수 있게 된다. 물론 이러한 전제는 경찰활동과 그 운영에 대해 지역주민들이 참여하고 통제할 수 있는 시스템이 구축되어야 한다(안재경, 2015: 9).

즉, 경찰의 정치적 중립성이란 경찰조직이 어떤 특정한 정당이나 특수계층

의 이익을 위하여 존재하는 것이 아니라, 그 직무수행에 있어서 헌법이 보장하는 국민의 자유와 권리를 존중하고, 지역주민의 편익과 지역사회의 삶의 질을 개선하기 위한 방법으로 접근해야 한다는 것이다. 경찰이 정치적 권력 구축과정에 개입하거나 정치로부터 부당한 영향력을 받게 될 경우 국민의 자유와 권리는 보장될 수 없기 때문이다. 이러한 경찰의 정치적 중립성 보장은 경찰행정의 안정성을 도모할 수 있을 뿐만 아니라 정책도 일관성 있게 추진할 수 있어 능률적인 행정을 도모할 수 있다(이현우·이미애, 2010: 250-251).

그동안 경찰은 법집행, 질서유지, 공공서비스 제공 등 경찰의 3대 역할을 훌륭하게 수행해 오면서 정권교체기 마다 ‘권력의 시녀’라는 오명을 안고 있었던 것은 정치적 중립성이 확보되지 않았었음을 의미한다고 할 수 있다(박억중, 2008: 80).

경찰이 국민을 위한 치안정책을 펼치기 위해서 집권자의 의도적인 정치적 목적과 활용이 차단되어야 민생치안 등 본래 취지인 치안목적에 전념이 가능할 것이다. 따라서 중앙정부의 영향력을 줄이기 위해서 경찰조직을 국가경찰과 자치경찰로 이원화하여야 한다는 것이며, 이는 정치적 중립성을 확보하는데 매우 유효한 작용을 하게 될 것이다(최병일, 2010: 22-23).

6) 보충성

보충성의 원칙(principle of subsidiarity)은 하나의 정치체제 내의 권한이나 기능배분에서 상위단위에 권한을 주어야 할 특별한 사정이 없는 한 하위 단위에 배분되어야 한다는 것이다(Follesdal, 1998: 190-218; 김석태, 2005: 96; 양영철, 2009). 우리나라의 지방자치제 실시로 기초자치단체를 중심으로 지역주민들의 생명, 재산, 신체를 보호하고 생활질서를 유지하는 것이 지방자치경찰의 주요 임무이다. 경찰은 수사, 형사, 정보, 외사, 경비 등을 주요업무로 하고 있다. 그러나 우리나라의 남북간의 대치상황이나 지방자치단체의 행·재정적인 여건을 고려한다면 기초자치단체에서 업무를 처리한다면 많은 문제가 노정될 것이 명확하다. 특히, 지방자치법 제10조 제3항은 “시·도와 시·군 및 자치구는 그 사무를 처리함에 있어 서로 경합하지 아니 하도록 하며, 그 사무가 서로 경합되는 경우에는 시·군·자치구에서 우선적으로 처리한다”고 규정하고 있는 것은 “주민의 복리에 대한 모든 사무는 원칙적으로 기초자치단체에서 처리하고, 이들이 처리하기에 적합하지 않은 경우에만 시·도가 이를 수행하는 것을 보충성 원칙으로 규정”한 것이라

고 주장한다(김석태, 2005). 따라서 보충성의 원칙을 고려하여 지방자치단체에서 할 수 없는 수사, 형사, 외사, 정보, 경비 등은 국가경찰이 그대로 수행하도록 한다. 반면에 지방자치단체는 주민들의 복리에 관련된 교통, 생활안전 기능 등을 자치경찰을 주요업무로 하는 것이 필요하다.

7) 지방분권화

지방분권화는 지방자치제도 성숙에 기여할 수 있어야 한다. 즉, 중앙정부에 집중되어 있는 권력을 지방에 분산시켜 경찰행정에 대한 지방정부의 의견을 최대한 반영하여 지역실정에 맞는 치안서비스를 제공할 수 있어야 한다. 다시 말해 지역적인 범위에서 이루어지는 자치적인 치안서비스는 정치적 중립성 확보나 관리의 효율화를 위해서도 획일적이고 권위적인 통제보다는 지역별 특수성을 반영하고, 자치적 참여와 감시가 가능한 분권적 경찰체제를 지향하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다(이현우·이미애, 2010: 250).

즉, 분권화는 국가에 집중되어 있는 경찰권을 지방으로 이양하여 지역치안을 지역경찰 스스로의 책임 하에 자율적으로 수행하도록 하는 것으로서 이를 통해 경찰운영체제의 효율성을 제고하고, 지역주민 위주의 봉사행정을 구현할 수 있다(문성호, 2004: 21). 중앙집권적인 경찰체제 하에서는 지역주민과는 관계없는 전국단위의 일률적인 경찰작용이 이루어지기 때문에 지역사회 주민들은 경찰의 역할에 대한 의문을 가질 수 밖에 없기 때문에 그만큼 신뢰도 낮을 수 밖에 없다. 따라서 분권화를 통한 경찰권의 지방 이양을 통해 지역실정에 맞고 지역주민의 요구에 적합한 경찰행정을 수행할 수 있다는 것이다(안재경, 2015: 8).

이러한 분권화의 이념에 따라 자치경찰제에서는 중앙집권화된 경찰권을 지방으로 이양함으로써 지방의 치안은 지방경찰관의 책임하에 지방의 실정에 맞게 자율적으로 수행함으로써 경찰운영의 효율성을 높이고, 지역주민에게 적실성 있는 경찰행정을 수행할 수 있다고 평가하고 있다(박역중, 2008: 80).

다. 자치경찰제도의 필요성

대다수의 학자들은 우리나라가 지금까지 국가경찰제를 유지해 온 이유는 남북분단이라는 특수한 치안여건 하에서 국가안보와 관련하여 강력하고도 신속하고 효율적인 지휘통솔이 가능한 중앙집권적인 권력구조를 강조하였다.

이에 따른 행정의 중앙집권화 경향, 지방의 낮은 재정자립도, 지방자치 경험의 부족 등이 지적되었다. 그러나 이러한 이유는 현재 복지국가를 지향하고 지방자치를 실시하고 있는 상황에서 그 근거가 정당성을 찾기 어렵다. 따라서 자치경찰 본래의 기본이념에 부합하고, 지방자치에 맞는 자치경찰제를 도입해야 할 것이다(이상열, 2013: 54).

자치경찰제 도입의 필요성은 여러 가지가 있지만 다음과 같이 설명될 수 있다(홍의표·원소연, 2014: 39-40).

1) 지방분권의 실현

자치경찰제를 도입하려는 가장 중요한 의미는 자치경찰제 실시가 한국 지방자치를 완결시키는 첩경임과 동시에 전통적인 국가 권력기관의 중립화 내지 분권화로의 정부조직개편이라는 점에 있다(김만기·심익섭, 1988: 55). 특히, 최근의 민주주의는 자신의 이익을 직접 참여하여 지키는 민주주의(strong democracy)가 새로운 패러다임으로 자리 잡아 가고 있다. 그 때문에 주민의 참여가 없는 치안행정은 아무런 의미가 없다(Barber, 2003: 117).

자치경찰제는 무엇보다도 국가경찰의 일원구조로부터 발생하는 불가피한 폐해를 제도적으로 개선하는 것이다. 그동안 국민들에게 경찰은 ‘범죄와의 투사’(crime fighter)로만 비쳐져 왔으나, 자치경찰제를 통해 경찰의 대민 서비스에 대한 질적 개선과 중앙경찰의 권력을 분산시킬 수 있다(조성택·김동현, 2008: 107; 이상열, 2013: 54).

지방자치의 궁극적 목적인 주민복지 증진 차원에서 볼 때, 주민이 안심하고 편리하게 생활할 수 있도록 자치단체가 지역경제·환경·교육 및 민생치안 서비스 수요에 대한 대응성을 확보하는 것이 대단히 중요하다. 지방자치가 본격화되면서 주민의 지방행정에 대한 관심과 수요가 계속 증대하고 있고, 지방경찰 행정수요 또한 폭증함에 따라 주민의 치안욕구를 직접 반영하여 지역실정에 적합하고 자율적인 경찰행정을 구현하기 위한 자치경찰제의 도입이 계속 강조되고 있다(강선주, 2012: 40).

자치경찰제의 도입은 주민생활과 밀접한 치안서비스를 자치단체의 권한과 책임하에 자율적으로 처리할 수 있는 경찰력을 확보함으로써 주민의 기대에 부응하는 진정한 의미의 종합행정을 온전히 수행할 수 있게 된다(김봉구, 2014: 259).

2) 맞춤형 치안서비스 제공

지역특성에 따른 지역특성에 따른 지역적 치안수요에 효과적 및 효율적으로 대응할 수 있다는 점이다. 즉, 지역의 특수성을 감안하여 경찰행정을 집행할 수 있다. 지역특성에 따라서 치안수요도 다르게 나타나고 있다. 따라서 자치경찰의 실시는 바로 지역사정을 고려하여 경찰조직을 운영함으로써 경찰행정의 효율성을 도모할 수 있다(이종철, 2005: 42).

지금까지 자치단체는 지역치안에 대해 아무런 권한과 책임이 없었다. 하지만 자치경찰제 도입은 책임있는 지역치안행정, 지역주민에게 봉사하는 치안행정을 추진할 수 있는 권한과 책임을 갖게 된다(전희재, 2006: 51-52). 자치경찰제는 국가적인 이해관계보다는 지역의 안정과 질서유지를 우선적으로 도모하게 되어 지역에 적합한 치안서비스를 제공하게 될 것이다.

자치경찰제의 도입을 통하여 지방실정에 대한 적응성과 지방실정에 맞는 적절한 경찰행정을 수행하게 될 것이고, 지방의 특수성을 고려한 치안서비스가 가능하게 된다(바산텔게르 텔게르마, 2014: 25). 자치경찰제는 국가적인 이해관계보다 지역의 안정과 질서유지를 우선적으로 고려해 지역에 적합한 치안서비스를 제공하게 된다(이승철, 2004: 17-18).

앞으로의 경찰활동은 법을 집행하고 질서를 유지하는 차원을 넘어 개인과 사회의 복지를 목적으로 지역사회에 대한 봉사자로서의 역할을 해야 하기 때문에 지역사회와의 긴밀한 관계를 이루지 않고서는 존립자체가 의미가 없다. 지역의 복잡적이고 여러 지역단체들이 증가하고 있는 현상도 국가경찰로서는 적기에 지역의 문제를 파악하기가 곤란하고 문제에 대한 핵심의 접근도 곤란할 경우가 많다. 이와 같은 현상은 자치경찰제 도입의 당위성을 한층 더 증가시키고 있다(강선주, 2012: 44).

3) 자치단체와 경찰 간 마찰 해소

자치경찰제가 도입될 경우 중앙경찰업무와 자치경찰간의 업무 적실성에 따른 적절한 기능 배분으로 경찰과 자치단체 간의 마찰이 상당히 해소될 것이다. 이로써 자치단체의 행정력을 경찰이 뒷받침함으로써 행정력 향상에 기여하게 될 것이다. 즉, 지방자치단체장은 지역주민에 대한 질적 서비스 제고를 위하여 치안서비스를 자치단체가 제공하는 자치권의 한 분야로 인식하여 경찰의 효율성을 높일 수 있다(곽영길·신인봉, 2011: 7).

4) 주민과 함께하는 친근한 자치경찰상 정립

자치경찰제는 무엇보다도 국가경찰의 일원구조로부터 발생하는 불가피한 폐해를 제도적으로 개선하는 것으로 그동안 국민들에게 경찰은 ‘범죄와의 투사’(Crime Fighter)로만 비쳐져 왔으나 자치경찰제를 통해 경찰의 대민서비스를 질적으로 제고시키고 중앙경찰의 권력을 분산시킬 수 있다. 또한 경찰에 대한 주민의 참여를 확대함으로써 지역주민의 의사에 부합되면서 주민의 안전을 지켜주는 친근한 경찰상을 정립하며 지역사회 경찰활동(Community Policing)을 통해 협력치안체제를 강화하고, 지역사회의 자발적인 협력을 이끌어냄으로써 경찰활동의 효율성도 제고시킬 수 있게 될 것이다(자치경찰제실무추진단, 2008: 31).

5) 체감치안 개선 및 국가전체 치안역량 강화

지방정부는 체감치안을 개선하기 위한 목적에서도 자치경찰제도가 도입되어야 한다. 국가경찰제 하에서는 지방경찰에 대한 주민참여와 통제가 불가능하기 때문에 국가경찰은 체감치안에 중점을 두지 않는 경향이 강하며, 이로 인하여 경찰에 대한 이미지는 매우 부정적이다. 이러한 상황에서 주민들로부터 신뢰받는 경찰 이미지를 구축하기 위해서는 주민의 통제속에서 운영되는 자치경찰제도의 도입은 필수적이다(고인종·강영훈, 2015: 231).

2003년 조직의 기동성과 효율성 제고를 위해 순찰지구대를 도입·설치하였으나 경찰서비스에 대한 시민들의 불편과 함께 범죄의 두려움(공포)의 증가 등 각종 민원이 발생하는 등 역기능적인 면이 발생하여 파출소로 부활된 사례는 체감치안의 개선을 위해서는 자치경찰제의 실시가 필요함을 반증하고 있다고 할 수 있다.

지역사회중심경찰제가 주장하는 가장 중요한 점은 바로 지역주민의 치안활동 참여인데, 지역사회의 독특한 치안문제를 파악하고 그 문제를 해결하는 과정에서 지역주민을 참여시킴으로써 매우 효과적인 범죄예방을 실현할 수 있기 때문이다. 현재의 국가경찰체제는 지역치안에 대한 주민참여와 통제와는 거리감이 있게 마련이지만, 자치경찰제는 지역주민의 참여와 통제가 보장되며 “우리 지역 치안은 내가 한다”는 참여의식도 생겨나게 될 것이다(자치경찰제 실무추진단, 2008:31).

한편 국가경찰과 자치경찰 간의 책임과 권한의 합리적 배분과 상호협력 및 선의의 경쟁을 이끌어냄으로써 국가경찰 업무가 과부하로 발생할 수 있는

주민생활과 밀접한 분야 등과 같은 치안사각지대를 해소하여 국가 전체의 치안역량을 강화할 수 있을 것이다(바산텔게르 텔게르마, 2014: 23).

6) 국가경찰체제의 한계

현재의 국가경찰체제로는 주민들을 위한 치안시책의 기획 및 시행에 제한을 받을 수 없고 지역의 특성에 맞는 치안시책의 개발과 제공이 어렵다고 할 수 있다. 지역에서 발생하는 치안문제에 대하여는 자치단체가 종합적인 견지에서 기획·조정·집행되어야 하나 치안부분이 분리되어 지역의 종합행정이 저해되고 지방행정 부서간의 협조가 되지 않는 폐해가 나타나는 경우가 많다(김병준, 1996: 56).

중앙집권적인 경찰행정은 지역적인 치안수요에 대응하기보다는 중앙차원의 정치적인 행정수요에 치우치는 경향이 나타난다. 즉, 민생치안보다는 시국치안에 역점을 두게 되고 지방의 치안은 불안하게 되는 경우가 적지 아니하다(정균환, 1996: 229). 국가경찰은 중앙집중형 경찰활동으로 인하여 지역적 특성에 따른 수요에 신속하게 대응하기가 어려운 한계를 지니고 있으며, 또한 지역적 수요에 적합한 다양한 치안서비스를 제공함에 있어서도 한계를 지니고 있을 수 밖에 없는 현실에 놓여 있다(홍의표·원소연, 2014: 39).

그동안 경찰행정은 중앙집권적 행정체제에 따라 철저한 상명하복 관계와 전국에 통일적으로 적용되는 획일성 등을 특징으로 하여 왔으며, 이 같은 제도가 그간의 정치, 사회적 상황속에서 나름대로 장점을 발휘하여 왔으나 ‘주민을 위한 경찰’이라는 측면에서 많은 문제점을 가지고 있었다. 지방자치가 본격적인 제도에 올라 주민을 위한 공공서비스의 공정한 분배가 중요시 되고 있는 것과 함께 경찰도 주민을 위한 개혁적 차원에서 자치경찰제 도입을 고려할 시기가 되었다(강선주, 2012: 47).

2. 자치경찰제도의 유형

가. 자치정부의 도입단위에 의한 분류²⁾

1) 기초자치경찰제

기초자치경찰제는 기초자치단체에 자치경찰제를 도입하여 운영하는 체제

2) 양영철 교수(2008: 40-53)는 지방정부의 유형에 따른 모형, 국가경찰과 자치경찰간의 권한·권력관계에 의한 모형, 국가경찰의 조직과의 관계에 의한 모형으로 분류하고 있다.

로, 기초자치단체인 각 시·군자치구에서 주민생활중심의 자치경찰을 설치하여 자주적으로 운영하는 모형이다. 그 대표적인 경우가 제주자치경찰이 좋은 사례이다. 기초자치경찰은 주민들과 가장 밀접하게 접촉하는 관계에 있으므로, 지역실정에 적합하고 지역주민을 위한 치안서비스를 제공할 수 있다. 기초자치경찰은 기초자치단체에서 경찰과 관련한 고유사무를 수행하거나 국가경찰사무를 위임받아 처리하는 체제이다. 김철성(2009: 197-225)은 주민생활과 밀접한 분야의 일반경찰사무와 기초자치단체가 보유하고 있는 특별사법경찰사무를 담당하는 것이라 하였다. 현재 기초자치경찰제를 운영하는 대표적인 국가로는 미국과 1800년대 영국의 기초자치경찰을 들 수 있다. 그리고 국가경찰제를 운영하고 있는 프랑스, 스페인, 이탈리아 등을 들 수 있다.

기초자치 단위의 자치경찰제 도입은 다음과 같은 효과를 기대해 볼 수 있다(양영철, 2009: 218-219).

첫째, 맞춤형과 다양성이다. 기초자치단체에 자치경찰이 도입될 경우 가장 먼저 기대할 수 있는 것이 다양성 있는 자치경찰의 운영과 지역의 치안수요에 적합한 치안서비스를 제공할 수 있다는 점이다. 자치경찰이 일선의 치안수요에 맞추어서 광역자치단체 또는 다른 서비스의 전달 체계를 경유하지 않고 직접 전달할 수 있기 때문에 주민들의 입장에서는 치안 체감도가 높아질 수밖에 없다.

둘째, 주민참여와 민주성이다. 치안행정은 주민들의 생명과 재산에 직접 영향을 미치기 때문에 치안행정 과정에 주민들이 직접 참여하고 통제하는 것은 매우 중요하다. 기초자치단체는 광역자치단체 보다 이러한 면에서 큰 장점이 있다.

셋째, 신속성이다. 기초자치단체는 행정의 최일선 자치단체이기 때문에 치안행정 과정이 신속하게 이루어질 수 밖에 없다. 치안행정은 기동성이 무엇보다 중요하기 때문에 최일선 자치단체인 기초자치단체가 도입 단위가 되어야 한다는 주장이다.

2) 광역자치경찰제

광역자치경찰제는 시·도의 광역자치단체 단위에 도입·설치하여 관할의 지역 내에서 자체 재정부담으로, 자주적으로 운영하는 자치경찰제이다. 김철성(2009: 197-225)은 '대도시와 도에서 긴급·절박한 지역경찰 문제를 광역단위로 해결하게 하려는 것으로, 지방자치제도의 취지에 맞게 시·도지사에게 경찰권을 주는 방안'이라 하였다. 우리나라에서는 시·도지사협의회가

2004년 9월 30일에 전국 17개 시·도지사들이 참여자치지역운동연대 공동 긴급성명에서 밝힌 자치경찰제의 도입단위를 내용으로 하는 공동안이다. 광역자치단체는 기초자치단체와 중앙정부 사이에서 기획·보완·연락·조정 등의 기능을 주로 처리하는 보완적 자치단체이다. 이러한 광역적 기능을 수행하는 광역자치경찰제도는 영국과 일본에서 절충형으로 운영되고 있다. 영국과 일본의 자치경찰제는 기초자치단체에 도입하여 운영해오다가 많은 문제점으로 인하여 광역단위의 자치경찰제를 실시하고 있다. 특히 제2차 대전의 패망 후 일본은 시·정·촌의 기초자치경찰제를 도입 실시하여 오다가 제도의 폐단과 지방재정의 열악으로 도·도·부·현의 광역자치경찰제로 전환 운영하고 있다. 영국도 1960년대 이후부터 치안 효율성 제고 차원에서 도단위의 광역 지방경찰을 전국에 52개를 설치하여 운영하고 있다.

여러 학자들이 주장한 광역자치경찰제 도입의 경우 예상되는 효과는 다음과 같이 설명할 수 있다(양영철, 2009: 215-216).

첫째, 광역적 대응에 적절하다. 경찰사무와 활동의 특성상 광역적 성격이 대부분이기 때문에 광역자치단체에 자치경찰을 설치하는 것이 바람직하다. 특히 최근에는 교통과 통신의 발달로 각종 범죄가 광역화되고 있기 때문에 당연히 광역자치단체가 자치경찰의 도입단위가 되어야 한다. 만약에 기초자치단체가 도입단위가 될 경우 광역적 사무는 처리가 곤란하거나 자치단체 간에 분쟁이 끊임없이 발생할 여지가 많기 때문에 광역자치단체가 도입단위가 되어야 한다.

둘째, 형평성 있는 치안행정을 구현할 수 있다. 주지하는 바와 같이 우리나라의 지방재정은 지역에 따라 편차가 심한 특성을 보이고 있다. 특히 기초자치단체 간의 차이가 더욱 심하다. 따라서 자치경찰이 제공하는 치안서비스도 지역의 재정에 따라서 편차가 발생할 수 밖에 없다. 그러나 광역자치단체가 도입단위가 될 경우 지역 내의 이러한 차이를 조정·보충하여 주민들 간에 치안서비스가 차등으로 제공받는 일이 최소화될 수 있다.

셋째, 효율성의 제고이다. 최근에는 범죄의 흉포화와 국제범죄의 증가로 인하여 우수한 인력과 장비가 더욱 필요한 시기이다. 이러한 환경변화에 능동적으로 대처하기 위해서는 기초자치단체별로 인원과 장비를 배치할 것이 아니라 광역자치단체별로 인원과 장비를 운영하는 것이 효율적이다.

3) 절충형 자치경찰제

광역자치단체와 기초자치단체가 종속적인 관계가 아닌 병렬적인 관계로 모

두 자율적으로 자치경찰을 도입·실시하는 안으로 지방자치행정의 완성이라는 측면에서 본다면 가장 이상적인 모형이 될 수 있다. 시·도지사협의회의 공동안을 수정하여 한나라당 유기준의원안으로 제출했던 자치경찰 도입안과 유사하다.

자치단체의 병렬적 자치경찰제는 시·도지사 소속 하에 의결기관으로 시·도경찰위원회, 그리고 집행기관으로 시·도경찰청을 운영하고, 각 시·군·자치구에도 단체장의 산하에 자치경찰위원회를 설치하고, 집행기관으로 경찰서를 운영한다는 것이다. 중앙에는 국가경찰로 경찰청을 운영하는 체제라고 할 수 있다. 이 안은 스페인과 이탈리아에서 실시하고 있는 병렬적·선택적 자치경찰제와 유사하다. 스페인은 광역자치단체인 주(州)와 기초자치단체인 시에 자치경찰을 실시하고 있는 데, 광역자치단체나 기초자치단체에서의 자치경찰의 도입은 선택제로 지역의 여건에 따라 자치경찰 도입여부를 결정하도록 하고, 자치경찰제를 실시하지 않은 자치단체에서의 치안활동은 국가경찰이 대신 수행한다. 이탈리아도 스페인과 크게 다르지 않지만, 자치경찰제는 주·도·시에서 실시하여 국가경찰과 이원화되어 있으며, 국립경찰·군인경찰·재무경찰·교도경찰 등의 국가경찰과 주로 도시에서 활동하는 자치경찰 등 다양한 경찰기관이 공존하는 체제이다.

4) 자치정부의 도입단위에 의한 모형의 비교

자치경찰제를 실시한다면 이를 시도와 같은 광역단위로 실시할 것인지, 아니면 시·군·자치구의 기초자치 단위로 실시할 것인지, 광역자치단체와 기초단위에 병렬적으로 실시할 것인지에 대하여 자치경찰의 사무·기능·재정력 등과 국가적·광역적 사무와 정치적 상황에 따라 의견이 갈리고 있다. 각 단위별 장·단점의 비교는 <표 2-1>과 같다.

한 지역의 주민생활의 밀착치안, 풀뿌리 민주주의 실현, 주민참여와 통제, 지방자치의 보충성 등을 강조하는 입장에서는 기초자치단체 단위의 기초자치경찰제를 선호한다. 정치적 중립성과 민주성 확보, 치안행정의 광역성 필요, 자치경찰의 사기진작과 인력관리, 자치경찰행정의 효율성, 치안서비스의 형평성을 강조하는 입장에서는 광역자치단체 단위의 광역자치경찰제를 주장한다. 양 제도의 장·단점을 조화하여 운영할 수 있는 제도는 병렬적(절충형) 자치경찰제라고 할 수 있다. 자치경찰제의 도입단위를 주장하는 입장에 따라 나름대로의 합리적인 타당성을 가지고 있다. 기초단위를 주장하는 측에서는 자치경찰이 주민과 밀착된 관계에서 현지실정에 적합한 맞춤형 치안서비스

를 제공할 수 있으며, 자치경찰을 운영하는 자치정부 간 선의의 경쟁관계가 잘 유지 된다면 양질의 치안서비스가 가능하고, 지방자치의 완전한 실현이라는 풀뿌리 민주주의를 정착시킬 수 있을 것이다.

〈표 2-1〉 자치정부의 도입단위에 의한 자치경찰 모형 간 비교

구분	기초(시·군·자치구)	광역(시·도)	병렬(광역+기초)
자치경찰 조직	<ul style="list-style-type: none"> 시·군·구자치단체의 장 소속의 자치경찰대 또는 자치경찰과 시·도 단위는 국가경찰의 지방경찰청 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 시·도단위 자치경찰위원회 설치, 그 산하에 시·도 경찰청 운영 시·군·구단위에는 시·도경찰청소속 하의 경찰서 운영 국가경찰의 지방경찰분국 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 시·도단위 자치경찰위원회 설치, 그 산하에 시·도 경찰청 운영 시군구단위 자치경찰위원회 설치, 그 산하에 시군구 경찰서 운영 국가경찰로 중앙에는 경찰청 운영
장점	<ul style="list-style-type: none"> 풀뿌리 민주주의 실현 보충성원칙에 충실 주민생활에 밀착된 치안 서비스 제공 주민의 참여 및 통제로 치안행정의 책임성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> 정치적 중립성과 민주성 확보 지역토착세력과 거리 확보 용이 지역간 치안서비스 균질성 확보 사기진작 및 인력관리 유리 공감대 확산으로 자치경찰제 도입에 대한 저항 최소화 좁은 국토, 교통·통신의 발달, 사건·사고의 광역화 기동화 등 치안 여건에 적합 	<ul style="list-style-type: none"> 치안의 현장성과 광역성 동시 충족 일반행정과의 연계성, 종합성 강화 자치단체별 치안 책임성 제고
단점	<ul style="list-style-type: none"> 광역·기동성 치안수요에 대응 곤란 지역정치 영향으로 엄정한 법집행 곤란 지역토착세력과 밀착 비리 조장 재정형편상 지역간 치안 불균형 심화 민생침해범죄 대응력 약화 	<ul style="list-style-type: none"> 주민생활과 밀착된 치안 수요에 대응 미흡 보충성 원칙 위배 주민참여 및 통제 미흡 국가경찰의 반발 우려 	<ul style="list-style-type: none"> 경찰지휘체계가 복잡 다원화로 치안 효율성 저하 국가경찰-자치경찰간, 자치경찰 상호간 갈등과 비협조 증대 광역-기초자치경찰간 역할 혼선과 분쟁발생 지역정치의 영향력 차단 곤란 치안비용 부담 과다
국가	<ul style="list-style-type: none"> 초기의 영국, 미국, 프랑스. 참여 정부안 	<ul style="list-style-type: none"> 일본, 1960년대 이후 영국, 시·도지사협의회안(2005) 	<ul style="list-style-type: none"> 스페인, 이탈리아, 유기준 의원안

자료: 행정자치부 자치경찰제실무추진단 (2008: 61) 참고로 재구성

그리고 광역단위를 주장하는 측에서는 치안상황의 광역화·기동화 및 연쇄성에 대비가 가능하고, 지역단위 간 능력의 차이를 극복하여 치안서비스를 형평성 있게 제공할 수 있으며, 지역토착 세력과의 유착을 차단하거나 지역 정치인으로부터 영향력을 배제하여 경찰의 중립성 확보에 유리하다고 주장한다. 그러나 어느 모형도 완벽한 제도라고 할 수는 없다. 다만 현재의 정치적, 행정적 상황에 적합한 모형은 규모의 경제에 맞는 광역자치단체 단위의 자치경찰제라고 할 수 있다.

자치경찰을 최초로 실시한 영국이 초기에는 기초자치단위로 실시하였으나, 1960년대 이후 기초단위인 시와 자치구경찰을 광역경찰단위로 통합하여 광역자치경찰체로 운영하고 있다. 일본도 기초자치단체인 시·정·촌에서 도입 실시하였다가 광역자치단체인 도·도·부·현의 광역지방경찰체로 운영하고 있다. 우리나라의 경우에는 좁은 국토와 남북대치라는 국가적·정치적 상황과 기동화·광역화하는 각종 치안상황에 효율적으로 대처하고 규모의 경제를 실현할 수 있는 광역자치단체의 자치경찰제 도입이 필요하다. 지방자치의 실시와 함께 자치교육과 자치소방행정이 광역단위행정을 시행하고 있다. 광역자치경찰은 지역주민에 대한 책임성과 자치경찰 조직의 일체성을 확보할 수 있다. 기초자치단체의 재정력의 격차에 따른 치안 불균형을 해소하여 균등한 치안서비스의 제공도 가능하다. 그리고 광역자치경찰제가 교육자치, 자치소방과 함께 공동적·협력적 네트워크를 통하여 지방행정력을 강화할 수 있다.

나. 국가경찰과의 관계에서 분류

1) 종속적 자치경찰제

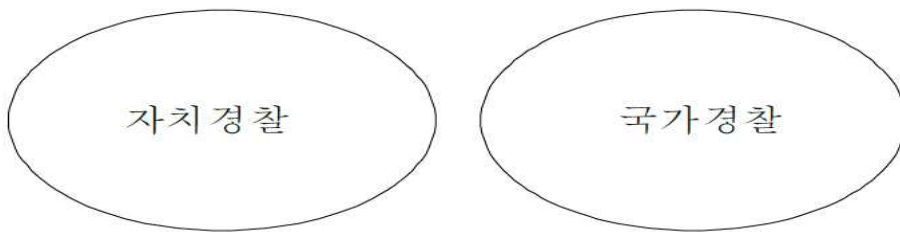
경찰에 관한 권한과 그에 따른 책임을 완전히 중앙정부가 지게 되는 경찰체계로서, 중앙정부의 통제 하에 국가의 모든 경찰권이 놓여 있는 경우이다. 지방경찰 역시 중앙정부에 위치한 국가경찰의 지시와 통제 하에 경찰활동이 이루어진다. 경찰활동이 지방자치단체별로 이루어지는 것이 아니라 국가경찰의 지시와 통제를 받는 지방경찰에 의해서 수행된다. 이와 같이 자치경찰권은 형식적인 경우가 대부분이라 할 수 있다. 현재 국가경찰제를 채택하고 있는 나라로 독일, 프랑스, 스페인, 이탈리아, 핀란드 등에서 운영하는 자치경찰제가 그 대표적인 경우이다. 종속적 자치경찰제는 아래의 <그림 2-1>과 같다.



자료: 행정자치부, 자치경찰제추진 중간보고서, 2004~2007.
 <그림 2-1> 종속적 자치경찰제 모형

2) 독립적 자치경찰제

국가경찰은 중앙정부의 소속 하에 국가경찰에 관한 권한을 행사하지만, 자치경찰은 지방정부의 소속 하에 자치경찰에 관한 권한을 행사한다. 지방정부의 책임 하에 독자적으로 경찰행정을 수행함으로써 국가경찰의 영향력이 미치지 않도록 국가경찰과 자치경찰 체제를 완전히 분리하여 독립적으로 운영하는 것이다. 다만 자치경찰의 설치를 독립기관으로 할 것인가, 지방정부의 직속기관으로 할 것인가에 따라 차이가 있다. 일반적으로 자치경찰제라 함은 이를 말하며, 대표적인 국가가 미국이다. 독립적 자치경찰제는 <그림 2-2>와 같다.

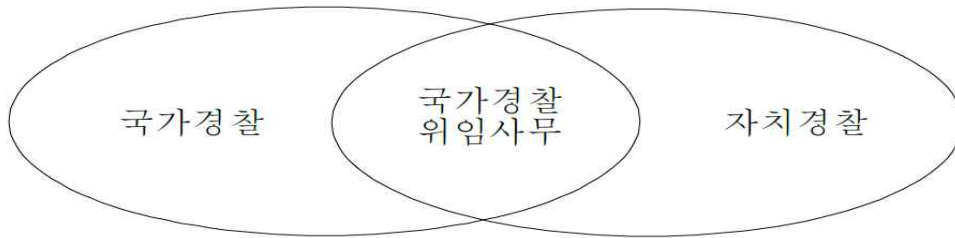


자료: 행정자치부, 자치경찰제추진 중간보고서, 2004~2007.

<그림 2-2> 독립적 자치경찰제 모형

3) 절충형 자치경찰제

국가경찰과 자치경찰의 관계가 국가위임사무를 제외하고는 종속적이거나 상하관계가 아닌 수평적인 대등한 관계를 유지한다. 이 유형은 경찰사무의 성격을 기준으로 자치경찰사무로 분류된 것은 자치경찰이 수행하고, 국가경찰사무로 분류된 것은 국가경찰이 수행한다는 것을 원칙으로 한다. 경찰사무가 국가위임사무인 경우에는 수직적인 상하관계로서 업무를 수행하지만 지방 고유사무인 경우에는 독립하여 대등한 관계에서 업무를 수행한다. 이와 같은 경찰제도는 현실적으로 국가경찰에 대한 자치경찰의 지배구조가 형성되어 자치경찰은 국가경찰의 영향권 내에서 경찰활동이 이루어지는 것이 실제 현실이다. 대등적 자치경찰제를 엄밀히 구분한다면 국가경찰이 지방경찰의 우위에 있는가, 아니면 국가경찰과 자치경찰이 대등한 위치에 있는가 하는 것은 제도적 차원의 문제라기보다는 경찰업무의 성격상, 경찰 문화적 전통·관행 등에 따라 다르다고 할 수 있다. 절충형 경찰제를 채택하고 있는 대표적인 국가는 일본이라고 할 수 있다. 절충형 자치경찰제는 <그림 2-3>과 같다.



자료: 행정자치부, 자치경찰제추진 중간보고서, 2004~2007.

〈그림 2-3〉 절충형 자치경찰제 모형

이상에서 자치경찰과 국가경찰 간의 권한과 권력 관계에 의하여 국가경찰 중심의 종속형, 자치경찰과 국가경찰을 독립적으로 운영하는 독립형, 국가경찰과 자치경찰을 이원화 하면서 국가경찰 사무를 위임받아 처리하거나 국가적 상황에 대한 치안사항에는 국가경찰의 관여를 인정하는 절충형으로 구분하여 알아보았다. 세 가지 유형 중 유·불리를 속단할 수는 없다. 각 국가의 역사와 문화, 시대적 상황에 따라서 도입하여 운영하고 있기 때문이다. 우리나라의 제주자치경찰제를 위의 유형에 비취본다면 절충형에 가까우면서도 국가경찰과 제주자치경찰이 독립체제로 운영하는 독립형이라고 할 수 있다.

다. 국가경찰 조직형태에 의한 분류

1) 일원론

일원론은 국가경찰의 조직 내에 자치경찰이 존재하는 형태이다. 국가경찰과 자치경찰이 분리되어 조직되거나 운영되는 것이 아니라 국가경찰 조직 내에 설치·운영되는 체제를 말한다. 이 모형에서는 실질적인 자치경찰제와의 병렬적인 관계를 형성하기에는 어려우며, 일본의 경우가 대표적이다. 일본의 경찰조직은 일원적으로 되어 있으며, 일부 기능과 자치경찰사무에 관하여 자치단체에 위임하여 운영하고 있는 것이다. 즉 일본의 자치경찰은 국가경찰 조직과 상호간에 일정한 관계를 유지하면서 운영하는 관계가 아닌 하나의 조직에서 모든 경찰활동이 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

2) 이원론

이원론은 국가경찰과 자치경찰 조직이 완전히 분리되어 운영하는 것으로, 자치경찰 조직 내에 국가경찰 조직의 설치와 국가경찰관이 배치되어 있지

않는 경우이다. 이 체제에서는 자치경찰이 국가경찰 조직의 일환이 아니라 자치단체의 하나의 조직임을 분명히 하는 장점이 있다. 반면에, 국가경찰과 자치경찰 간, 자치경찰 상호간의 관계가 대립하는 경우에는 경찰업무의 집행에 있어서 혼란과 비효율성을 가져올 수 있다. 대표적인 국가로는 미국, 우리의 참여정부의 자치경찰제안과 제주특별자치도 자치경찰의 모형으로 볼 수 있다.

3) 절충형

절충형은 일원론과 이원론을 적절하게 조화시키고 절충하는 모형이지만 국가경찰과 자치경찰 관계를 상하관계가 아닌 병렬적 관계를 유지하는 것을 말한다. 국가도 자치경찰에 대한 중요한 부분에 대하여 관여하지만 집행적 업무에 대해서는 자치단체에게 이양한 모형으로, 영국의 자치경찰을 대표적으로 들 수 있다. 영국의 경찰체제는 경찰업무 대부분이 자치경찰로 이관되어 있고, 이관을 받은 자치단체는 독립적으로 자치경찰을 운영하고 있다. 다만 운영하는 과정에서 국가는 감독을, 경찰위원회는 의결을, 지방경찰청장은 집행 등 각기 고유한 역할을 수행하면서 견제와 균형을 맞추어 가고 있다.

4) 국가경찰조직형태의 모형의 비교

이상에서 설명한 국가경찰의 조직 형태에 의해 분류한 일원론, 이원론, 절충형 등 자치경찰제 모형 간의 비교는 <표 2-2>와 같다.

국가경찰의 권력과 사무에 의한 분류와 조직 형태는 일치할 것으로 생각할 수 있으나 결코 그렇지 않다. 예를 들면, 앞의 종속적인 자치경찰이라고 해서 조직형태가 반드시 일원적이라고 할 수 없는 경우가 있다는 점이다. 일본의 경우에는 자치경찰의 조직 형태가 일원적 형태로서 국가경찰 조직과 자치경찰 조직이 일치된다. 즉 같은 조직선상에서 국가공안위원회와 지방공안위원회가 있으며, 같은 조직 내에 국가공무원과 지방공무원이 함께 근무하는 체제이다. 그렇다고 일본의 자치경찰이 국가경찰에 완전히 종속되었다고 할 수 없다. 따라서 조직형태에 의한 자치경찰의 분류와 국가경찰과의 사무와 권한·권력에 의한 자치경찰의 분류는 다르다고 하겠다(양영철, 2008: 49~53).

이상의 모형에서 현재 우리나라 자치경찰체제를 분류한다면, 자치경찰이 국가경찰로부터 분리되어 조직되었거나 운영되고 있지 않기 때문에 한계가 있지만, 자치경찰의 부재, 중앙집권적 국가경찰 체제이기 때문에 완전한 종

속관계 모형이며, 일원적 모형이라고 할 수 있다. 다만, 현재 제주도에서 실시하고 있는 자치경찰 모형과 참여정부 자치경찰법안에 의한 모형은 독립적·이원적 자치경찰제라고 할 수 있다. 즉, 국가경찰을 운영하고 있는 주체와 같이 자치경찰을 운영하는 주체가 별개이기 때문에 독립적일 수 밖에 없다.

〈표 2-2〉 조직 형태에 의한 자치경찰 모형 간 비교

구분	일원론	절충형	이원론
이념의 우선순위	정치적 중립성, 효율성	민주성, 대응성	민주성, 대응성
고유사무	수사, 경비, 정보, 교통, 공공의 안녕과 질서유지 등	방법, 교통, 주민안전, 기초질서 등	생활위험방지, 동행안전 확보, 지역평온유지, 기초질서, 행정집행 지원 등
실시단위	광역	기초	기초
조직형태	독립	직속기관(외청)	보조기관(내청)
재정	특별회계	일반회계	일반회계
인사 (분류)	<ul style="list-style-type: none"> 경정이상 - 특정직 국가 공무원 경감이하 - 특정직 지방 공무원 	<ul style="list-style-type: none"> 경찰서장과 고유사무처리 담당자는 지방직 국가사무처리자는 국가공무원(소수간부) 	<ul style="list-style-type: none"> 전원 특정직 지방공무원
인사 (관리)	국가경찰위원회, 시·도경찰위원회	시·도경찰위원회	일반인사위원회
수행 사무	국가사무(주) 고유사무(종)	고유사무(주) 기관위임사무(종)	고유사무
운영	시·도경찰위원회	독입제	독입제
자치경찰 청장의 임명	대통령, 경찰청장	지방의회 동의-기초자치단체장 임명	지방의회 동의-기초자치단체장 임명
통제	대통령, 경찰청장	기초자치단체와 지방의회에 의한 행·재정 통제	기초자치단체와 지방의회에 의한 행·재정 통제

자료: 양영철·이기우(2004), p. 363

3. 자치경찰제도의 법적근거³⁾

가. 헌법

헌법에서는 자치경찰의 조직적 설치근거와 집행의 근거로써 미리 짐작할 수 있는 조항을 들어 자치경찰대 설치의 합헌성을 공고히 하고 있다. 경찰작용은 국가일반통치권에 기초를 둔 행정작용이며, 지방자치단체가 시행하고자

3) 자치경찰제도의 법적근거는 강선주(2012)의 연구를 참고하여 요약·정리하였다.

하는 자치경찰제는 국가경찰의 사무로써 이를 행하는 것은 아니지만, 그 권력은 국가의 일반통치권에 근거하여 국가로부터 부여된 것이다. 따라서 지방자치단체가 자치사무로서 지역주민의 권리를 제한할 수 있는 일반 경찰사무를 처리할 수 있을 것인가에 대하여 헌법 제117조 제1항4)의 해석과 관련하여 자치경찰제는 위헌이라는 일부 학자들의 견해도 있다.⁵⁾ 그러나 헌법 제117조 제1항은 지방자치단체가 복리사무를 처리하도록 규정하고 있을 뿐이며, 경찰사무를 처리할 수 없다는 뜻은 아닌 것으로 해석된다. 국민의 복리라는 개념은 포괄적인 자치행정 전반을 가리키는 것으로 현행 헌법의 해석상 자치경찰제 도입이 헌법에 불합치 된다고 볼 수 없다는 합헌론이 다수이다. 즉, 경찰사무를 자치단체로 하여금 처리하게 할 것인지의 여부는 입법자가 결정할 사안인 것이다.

법률유보의 합헌론에 대해 조례위임입법설에 의하면, 지방자치단체가 헌법 제117조 제1항에 의하여 조례제정권을 가지는 것은 사실이지만 주민의 권리를 제한하는 조례를 제정하는 경우, 헌법 제37조 제2항49)에 의거하여 반드시 법률에 근거하여야 하며 법률에서 위임받은 범위 안에서만 가능하다고 규정하고 있다. 이러한 점에서 지방자치법 제22조 단서의 법률유보의 원칙은 헌법 제37조 제2항을 확인하고 구체화하는 규정에 해당한다. 즉 주민의 자유와 권리를 침해하는 공권력의 발동을 발동하는 경우, 반드시 법률의 근거⁶⁾가 있어야 한다는 ‘침해유보의 원칙’을 채택하고 있다.⁷⁾

이에 대해 지방자치법 제15조의 단서규정에서 말하는 주민의 권리제한이나 의무의 부과는 헌법상 기본권 보장의 대상인 ‘국민’이 아니라 지방자치단체의 ‘주민’이라는 사실을 간과하고 있으며, 조례의 효력이 지방자치단체의 관할구역에 미칠 뿐이라는 사실을 감안하지 않은 결과라고 할 수 있다. 또한, 주민의 대표들이 그 지역주민의 기본권을 보장하기 위해 민주적 정당성을 가진 지방의회가 조례로써 ‘입법’을 자주적으로 제정하는 것은 ‘자치입법’을 보장하고 있는 헌법정신에 부합되는 것이다.⁸⁾ 주민이 그 대표를 통하여

4) 헌법 제117조 제1항에서는 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.’고 규정하고 있다.

5) 헌법적 질서 안에서 국가권력은 국민의 기본권 행사에 의하여 비로소 창설될 뿐만 아니라, 국민의 기본권 행사에 의하여 통제되고 정당화되므로 조례제정권도 기본권 실현과 불가분의 관계에 있다고 할 수 있다. 그렇다고 하여 주민의 권리제한 및 의무부과를 법률유보하고 있는 지방자치법 제15조 단서규정이 합헌적인 해석인가에 대해서는 논의의 여지가 있다.

6) 이 경우의 법률이란 형식적 의미의 법률, 즉 국회가 제정하는 법률을 의미하는 것으로 이해하고 조례는 충분한 수권법이 될 수 없다는 것을 의미한다.

7) 이는 헌법 제37조 제2항이 기본권 침해의 경우 법률로 정할 것을 명하고, 또한 하나의 공동체에서 특정행위를 범죄로 정하는 것 등은 그 공동체의 중요 문제인 까닭에 평화로운 사회적인 삶을 위해서는 범지역적으로 국가가 책임을 부담해야 한다는 점 등을 논거로 제시하여 자치경찰제의 위헌적 요소를 지적하고 있다.

8) 헌법 제118조 제1항과 동조 제2항에서는 ‘지방자치단체에 의회를 두며, 지방의회의 조직·권한·의

자신의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례는 법령에 위반하지 않는 한 자율적으로 제정할 수 있으며, 주민의 권리제한·의무부과에 관한 사항은 규칙으로는 정할 수 없고 반드시 조례로 정할 것을 명시하고 있다.

헌법 제37조 제2항에서는 국민의 자유와 권리는 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용은 침해할 수 없다고 규정하고 있다. 따라서 국민의 자유와 권리는 정부가 정하는 ‘행정입법’으로는 정할 수 없고 민주적 정당성을 가진 법률의 형식으로써만 제한할 수 있다는 침해유보의 원칙의 정신과 맥락을 같이 하여 주민의 권리제한과 의무부과사항은 단체장이 정하는 규칙으로는 정할 수 없고, 민주적 정당성을 가진 법규범인 조례로 정하도록 하는 것이 법률유보하지 않았다고 하여 위헌일 수는 없다는 것이다(김종수, 2006: 13-14).

또한 우리 헌법 제96조는 ‘행정각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다.’라고 하고 있고 제118조 제2항은 ‘지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.’라고 하여 중앙정부 및 지방자치단체의 행정조직에 관하여 원칙적으로 법정주의를 취하고 있으며(행정조직법정주의), 예외적으로 행정입법의 형식에 의한 경우를 인정하고 있다. 즉, 헌법은 기본적 행정조직 예컨대, 행정각부의 설치·조직·직무범위(제96조), 지방자치단체의 조직(제118조 제2항), 감사원의 조직·직무범위(제100조)등에 관하여 법정주의를 명시하고 있다(김민훈, 2005: 84).

나. 경찰법

경찰사무는 국가사무로 규정하고 있으며, 자치경찰은 아직 인정되지 않고 있다. 지방경찰은 과거에는 국가의 지방자치단체의 집행기관에 대한 기관위임사무로 보았다. 그러나 현행 경찰법은 제2조 제2항에서 경찰의 사무를 지역적으로 분담수행하기 위하여 특별시장·광역시장·도지사 소속하에 지방경찰청을 두고, 지방경찰청장 소속하에 경찰서를 두고 있다. 또한 경찰법 제14조 제2항에는 지방경찰청장은 경찰청장의 지휘·감독을 받아 관할 구역 내의 경찰사무를 관장하고 소속 공무원 및 소속 경찰기관의 장을 지휘·감독한다. 현 경찰법상의 조직을 보면 지방경찰청은 현재 시·도지사 소속하에 두도록 규정하고 있다. 단순히 경찰법 제2조 제2항만을 본다면 경찰조직은 국가사

원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.’고 규정하고 있다.

무를 분담 수행하는 지방자치단체장에 있다고 할 수 있다. 또한 지방자치법에서 자치사무로 경찰을 예시하지 않은 점은 경찰사무를 자치사무로 인정하지 않고 있다고 할 수 있다. 경찰법 제2조에서는 조직에 관하여 경찰청을 행정자치부 소속하에 두고, 지방경찰청을 시·도지사 소속하에 두도록 하고 있다. 지방경찰청의 지휘·감독권은 경찰법 제14조 제2항에 의하여 경찰청에 두고 있으며, 소속만 시·도지사에게 있고 지휘·감독은 경찰청에 두고 있다. 지휘·감독상으로 보면 경찰사무를 국가사무로 보고 있으며, 시·도지사에게 지휘·감독권이 있다고 주장하는 경우는 경찰사무를 국가 사무중 기관위임 사무로 보고 있다. 이러한 주장은 경찰법이 소속상 지방경찰청을 시·도지사에게 두고 있으며 시·도지사는 국가로부터 기관위임 받아 경찰에 대하여 일반적인 감독권이 있다고 한다. 그러나 경찰법 제14조를 엄격히 해석하면 지방경찰청장은 경찰청장으로부터 지휘·감독을 받아 경찰사무를 처리하게 되어 있는 것으로 보아 경찰을 국가가 지방자치단체에 위임한 기관위임사무로 볼 수는 없을 것이다(이현우·송상훈·이미애, 2009: 17-18).

경찰법은 경찰조직 및 작용에 대한 기본법으로 이해할 수 있으며 이러한 기본법에서 경찰사무를 지방자치 아니면 국가사무로 직접적인 규정을 두고 있지 않다. 그렇다고 하여 경찰사무를 국가사무로 보아야 할 타당한 이유는 없을 것이다. 경찰법상 지방경찰청을 시·도지사 소속하에 둔 것은 지방자치단체장인 시·도지사의 권한 하에 경찰을 두고 있다고 볼 수 있다. 현행 경찰법상에 두고 있는 규정은 행정편의상 두는 것이 아니라 법치행정의 원칙에 따라 법률에 그 근거조항을 두고 있으므로 경찰사무를 국가사무로 이해할 근거가 약하다. 경찰법이 지방경찰청을 시·도지사 소속하에 둔 것은 경찰사무를 다른 지방사무와 연계시켜 수행하도록 하려는 것으로, 지방자치의 정착화가 성숙되면 자치경찰로 전환시키기 위한 것으로 이해할 수 있다. 경찰법상의 일반적 해석으로는 경찰의 사무가 지방자치단체에 위임된 단체사무로 볼 수 있으나, 경찰을 행정·사법경찰로 이원화 하지 않고 일원화 하여도 헌법의 자치사무 보장에 의해서 경찰사무도 소방업무나 교육사무와 함께 민주화·정치적 중립화를 위해 지방자치단체의 고유사무로서 이해되어야 할 것이다(김원중, 2004: 194).

다. 정부조직법 및 지방자치법

헌법 제96조9) 및 제118조 제2항10)에 따라 중앙행정조직 및 지방행정

9) 행정각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다

조직에 관하여 정부조직법과 지방자치법이 제정되어 있는데 정부조직법 제 34조 제4항에서 ‘치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정자치부 소속하에 경찰청을 둔다.’고 규정하였고 제5항에서 ‘경찰청의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.’고 규정하고 있다.

이에 의하여 국가경찰조직에 관하여는 ‘경찰법’이 제정되어 있고, 직무범위에 관하여는 ‘경찰관직무집행법’이 제정되어 있다. 경찰법 제2조(국가경찰의 조직) 제1항에서 ‘치안에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다.’고 규정하고, ‘경찰청의 사무를 지역적으로 분담 수행하게 하기 위하여 특별시장·광역시장 및 도지사 소속하에 지방경찰청을 두고, 지방경찰청장 소속하에 경찰서를 둔다.’고 규정하고 있다. 법규상으로는 시·도지사소속하에 지방경찰청을 두고 있으므로 이 법에 의하면 시·도지사의 직무상의 지휘와 감독을 받는 것처럼 되어 있다.

그러나 시·도지사는 지방경찰청장의 인사와 업무수행에 관하여 전혀 영향력을 행사할 수 없다. 인사와 관련하여서는 경찰법 제14조에 의하면 지방경찰청장은 치안정감, 치안감 또는 경무관으로 보하게 되었고 총경이상의 경찰공무원은 경찰공무원법 제6조에 따라 경찰청장의 추천에 의하여 행정안전부장관의 제청으로 대통령이 임용한다. 업무수행과 관련하여 지방경찰청장은 경찰청장의 지휘·감독을 받아 관할구역안의 경찰사무를 관장하고 소속공무원 및 소속 경찰기관의 장을 지휘·감독한다. 이에 따라 지방경찰청의 직무수행과 관련하여 지방자치단체의 관여는 허용되지 아니 한다(이기우, 1998: 88-108). 경찰법 제18조는 지방행정과 치안행정의 업무협조 및 기타 필요한 사항을 협의 조정하기 위하여 치안행정협의회를 두도록 하고 이를 운영하기 위하여 대통령령으로 ‘치안행정협의회규정’¹¹⁾이 제정되어 있다. 동 규정에 의하면 부시장 또는 부지사가 치안행정협의회 위원장이 되도록 하고 위원도 8인(시·도지사 임명 2인, 지방경찰청장추천 3인, 지방청장 의견을 들어 시도지사가 위촉하는 3명)으로 구성하도록 되어 있고 임기는 2년이다. 운영도 매분기 1회 개최하도록 하고 있으나 운영은 형식적이거나 아예 열리지 않고 있는 실정이다.¹²⁾ 시·군·구와 경찰의 업무협조와 관련한 업무협의체는 공식적으로 존재하지 아니한다. 현행법상 지방경찰은 국가경찰로서 지방의 일반 행정과는 무관하게 조직·운영되는 국가경찰의 일부일 뿐이다. 따라서 우리나라의 경찰제도는 소방사무를 제외하고는 중앙집권적 국가경찰제도를 채택하고 있으며 자치경찰은 인정되지 않는다(홍동표, 2008: 30-32).

10) 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

11) 1991. 10. 16. 대통령령 제13490호.

12) 대부분의 지방경찰청에서 개최하지 않거나 형식적으로 운영하고 있다.

라. 지방분권특별법

참여정부에서는 국정과제로 제시된 분권의지를 공고히 하고 대국민 약속을 이행하기 위하여 지방분권특별법을 2004년 1월 16일 제정하였는데, 이 법에서는 자치경찰제의 도입을 국가의 의무사항으로 명시하고 있다.¹³⁾ 또한 지방분권특별법 제6조 제2항64에서는 ‘자치단체의 사무를 기초자치단체가 우선적으로 처리하여야 한다.’고 규정하고 있다. 이처럼 지방자치행정을 발전시키고 지방의 자율성을 확대하는 방안으로 보충성의 원칙에 입각하여, 상·하위 기관의 효과적 업무배분을 통한 자치단체의 역량강화를 뒷받침 하고 있다.

보충성의 원칙은 지방분권특별법 제6조 제2항¹⁴⁾에서 규정하고 있는데, 이는 자치단체의 사무를 기초자치단체가 우선하여 처리한다는 것을 말한다. 지방자치행정을 발전시키고 지방의 자율성을 확대시키기 위해서는 보충성의 원칙에 입각하여, 가장 아래층인 지방자치단체에서 할 수 있는 업무는 모두 그 계층에서 처리하도록 역량을 증대시켜 주고, 처리하기 어려운 경우에는 그 상위계층에서 처리하도록 업무 배분하는 것이 필요하다.

특히 주민의 생명, 재산, 신체를 보호하고 생활질서 유지를 주 업무로 하는 주민생활 중심의 자치경찰 업무의 성격상 일선 기초자치단체인 시·군·자치구가 자치경찰제 실시단위가 되어야 하는 것이 타당함을 뒷받침하고 있다. 또한 지방분권특별법 제10조 제1항에서는 ‘국가는 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무 중 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 해야 한다. 또한 새로운 특별지방행정기관을 설치하고자 하는 때에는 그 기능이 지방자치단체가 수행하고 있는 기능과 유사하거나 중복되지 아니하도록 하여야 한다.’고 규정하고 있다(김종수, 2006: 16-17).

한편 박근혜 정부는 노무현 정부에서 제정된 ‘지방분권특별법’을 보완·수정하여 2013년 5월 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’을 제정하였고, 위 법률은 제12조에 자치경찰제 도입을 의무로 규정하고 있다. 또한 동년 9월에는 대통령 소속으로 지방자치발전위원회(www.clad.go.kr)가 출범하였다(송병일, 2015: 33).

13) 지방분권특별법 제10조(특별지방행정기관의 정비 등) ③ 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제를 도입하여야 한다.

14) 지방분권특별법 제6조 제2항 ‘국가는 제1항의 규정에 의하여 사무를 배분하는 경우, 지역주민 생활과 밀접한 관계가 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 특별시와 광역시 및 도의 사무로, 특별시와 광역시 및 도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.’고 규정하고 있다.

4. 자치경찰제도의 유사제도 현황

가. 특별사법경찰제도

1) 개관

가) 연혁

일제시대인 1924. 5. 31. 「총독부령」으로 제정되고, 1944. 7. 1. 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무의 범위」로 개정되면서 감옥, 삼림, 전매, 교통 등 분야에 대해서 특별사법경찰관제도가 도입되었다(법무연수원, 2010: 104; 안정진, 2013: 6 재인용). 한편 우리나라는 1956년 1월 12일 법률 제380호로 소위 특사경제도가 본격적으로 시작되었는데, 이 당시 약 10여개 부처의 3급에서 5급 공무원들에게 특사경을 부여해 주었다. 해당 부처들은 검찰, 형무소, 소년원, 농림부 산림국·영림서·임업시험장·특별시도 및 시군 산림보호 담당, 전매청, 보사부 마약, 등대, 선장 및 선원들이었다(박경래·승재현·신현기·김도우, 2012: 32).

2008년 6월 13일에는 법률의 제명이 「사법경찰관리의 직무를 행한 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 「사법경찰관리의 직무를 수행한 자와 그 직무범위에 관한 법률」로 변경되기도 하였다. 또한 「특별사법경찰관리 직무규칙」에서 특별사법경찰의 직무를 “법에 의한 직무의 범위 안에서 범인과 범죄사실을 수사하고 그에 관한 증거를 수집함을 그 직무로 한다”라 정의하고 있다. 「특별사법경찰관리 직무규칙」은 2004년 4월 26일 법무부령 550호로 제정되어 특별사법경찰관에 대한 검찰의 수사지휘권(제2조: 특별사법경찰의 직무)과 피의자에 대한 인권보호를 강화(제1조: 목적)하도록 하였다(양재열, 2015: 38).

나) 개념

특별사법경찰제도(Special Judicial Police System)는 사무의 특성상 전문성을 요하는 경우, 그 사무를 담당하는 공무원에게 사법경찰권을 부여하여 경찰활동을 하도록 하는 제도이다(김찬동 외, 2009: 24). 특별사법경찰은 “일반사법경찰의 수사권에 한계가 있는 경우인 철도, 환경, 위생, 산림, 전매, 세무, 교도소 등 특정지역과 시설에 대한 수사나 조세, 마약, 관

제사범 등 수사시에 행정공무원에게 수사권을 위임하는 제도”라고 정의할 수 있다(이대성·김종오, 2010: 130).

다) 도입배경

급격한 사회구조의 변화는 이를 합리적으로 통제할 수 있는 전문화된 기구가 전제되지 않고서는 발전할 수 없으며, 범죄적인 측면에서도 과학적이고 전문화된 수사요원의 확보와 이를 위한 충분한 연구와 노력이 수반되지 않는다면 전문분야에 대한 단속과 통제의 목적을 달성할 수 없을 것이다. 원칙적으로 특별사법경찰제도는 경찰공무원이 아닌 일반 행정공무원에게 사법경찰권을 부여하는 것은 사법제도상 바람직하다고 할 수 없다. 하지만 특별사법경찰관제도의 도입배경은 교도소, 선박, 철도 등 범죄발생 지역이 일반 사법경찰의 수사권이 미치지 못하는 경우에 시간적·공간적으로 수사권을 행사할 수 있는 적절한 위치에 있는 자에게는 수사권을 부여할 필요성이 매우 높아졌기 때문이다(김찬동·이세구, 2009:14-15).

즉, 일반사법경찰관리만으로는 전문분야에 대한 범죄수사에 있어서 전문지식의 부족과 행정기관의 소관업무에 대한 감독의 효율성 등으로 인하여 효과적이고 적정한 수사를 기대하기란 쉽지 않다. 따라서 각 전문분야의 업무에 종사하는 공무원들에게 각 전문분야에 관한 범죄수사권을 특별히 부여할 필요성이 대두되어 특별사법경찰관제도를 도입하게 되었다(지진숙, 2008: 35).

2) 특징

특별사법경찰관은 소속관서의 관할구역 및 범상의 직무범위 안에서 범인의 검거 및 조사, 증거수집 등을 직무로 하고 특별사법경찰관리는 특별사법경찰관리의 수사를 보조함을 직무로 한다(특별사법경찰관리 직무규칙 제2조). 특별사법경찰관리는 범죄를 수사하는 업무수행에 있어서 검사의 지휘를 받아야 한다(형사소송법 제196조). 특별사법경찰관리도 일반사법경찰과 마찬가지로 검사의 지휘를 받아 수사를 하여야 하고, 검사는 사법경찰관리에 대하여 일반적 지휘권, 구체적 지휘권을 가지고 있다. 일반사법경찰관리와 특별사법경찰관리의 수사권이 서로 경합되는 경우에 특별사법경찰관리가 수사권의 일차적인 책임이 있다고 할 수 있다(이민재, 2012: 4). 특별사법경찰제도의 특징은 다음과 같이 전문성의 원칙, 긴급성의 원칙, 격리성의 원

칙, 고도의 보안성의 원칙 등이 있다.

가) 전문성의 원칙

일반사법경찰은 범죄수사를 담당하고 있으며, 특별사법경찰은 이 가운데에서 특수한 분야의 범죄 수사를 담당한다. 특별사법경찰이 담당하는 범죄의 대부분이 특별범죄고, 이를 관할하는 특별사법경찰은 행정공무원이며 또한 행정법에 근거하여 행정분야에서 발생하는 특수범죄에 대한 수사를 담당하기 때문에 범죄 유형이 행정법상의 행정범으로 제한된다고 볼 수 있다. 현대 사회의 행정은 고도로 전문화 및 기술화된 분야라고 할 수 있으며 수사에 있어서도 세분화된 행정적 전문지식을 요구한다. 이 같은 이유들로 인해 이러한 분야의 업무를 직접적으로 관할하는 행정공무원이 아닐 경우에는 해당 분야의 범죄에 대해서 접근하기 힘들기 때문에 수사에 많은 한계가 있다. 이에 고도로 전문화·기술화·세분화된 특수범죄 분야에 대하여 특별사법경찰에게 소관업무와 관련된 특수 행정분야에 대하여 특별사법경찰에게 소관업무와 관련된 특수행정 분야의 범죄를 수사하도록 하고 있다. 이는 일반사법경찰의 전문성이 아무리 향상되었다 하더라도 이러한 특수범죄 분야에 있어서는 관할 특별사법경찰의 행정적 지식에 대해 전문성을 인정하기에 가능한 것이다(이상원·김상균, 2006; 이대성·김종오, 2010).

특수행정분야에 관한 범죄를 일반사법경찰관으로 하여금 수사하는 것 보다는 그 분야에 정통한 전문지식을 가지고 있는 담당 행정공무원으로 하여금 수사하게 하는 것이 범죄수사에 더욱 신속성과 효율성을 기할 수 있기 때문이다. 즉, 사회발전에 따라 수사의 전문화가 요구되고 특수분야의 범죄를 모두 일반사법경찰이 담당하는 것은 관련 행정지식의 미비 등으로 인하여 현실적으로 무리가 있기 때문에 단속과 수사의 적정을 기하기 위해 특별사법경찰로 하여금 그 임무를 수행토록 한 것이다(양태규, 2007: 71; 안정진, 2013: 10 재인용).

나) 긴급성의 원칙

특별사법경찰의 관할구역 내에서 발생하는 모든 범죄에 대한 사법경찰권을 부여하는 이유는 바로 장소적 격리성으로 인한 긴급성 때문이라고 할 수 있다(우성천, 2007; 이대성·김종오, 2010). 긴급성의 원칙은 장소적 격리성으로 인한 긴급성의 요청에 따라 직무범위에 지역적 제한만 가한 특별사법

경찰을 둔다. 이와 함께 직무범위에 지역적 제한만 가한 특별사법경찰을 두는 것은 장소적 격리성으로 인한 긴급성의 요청에 따른 것이다(백창현, 2007: 288).

다) 격리성의 원칙

특사경 업무에 있어서 장소적인 격리성이 필요하다. 즉, 수용시설, 운송수단 등 격리된 장소에서 발생하는 범죄의 단속을 위해 필요한 경우에 사법경찰권을 부여하고 있는데, 대표적인 경우가 교도소, 소년원, 보호·치료감호소 등 수용시설 종사자, 등대공무원, 선장, 항공기 기장, 철도 공안 등이 이에 속한다(지진숙, 2008: 42).

라) 현장성과 고도의 보안성 원칙

행정업무 수행과정에서 위반사범에 대한 일차적 적발이 용이하고 특히, 현장단속이 필요한 경우에 특별사법경찰권을 부여하고 있다. 그 대표적인 경우가 산림보호, 소방, 문화재 보호, 계량검사, 공원관리, 어업감독, 광산보안, 국가보훈, 차량운행, 관광지도, 농약·비료, 하천감시, 자동차 정비 등이 여기에 속한다.

한편 국가안보 등 특정한 국가정책이나 특수분야의 수사업무를 수행할 경우 일반사법경찰권으로는 어려움이 있기 때문에 이들에게 특별사법경찰권을 부여하게 된다. 그 대표적인 사례가 국가정보원 직원, 군사법경찰관리, 대통령 경호원 등이 이에 해당된다(김찬동·이세구, 2009: 28).

3) 권한

특별사법경찰은 소속 관서 관할구역에서 발생하는 범죄에 대하여 직무범위 안에서 범인과 범죄사실을 수사하고 그에 관한 증거를 수집함을 그 직무로 하고, 특별사법경찰관 및 특별사법경찰관리는 범죄를 수사하거나 그 수사를 보조하는 때에는 검사의 지휘를 받아야 한다(특별사법경찰관리 직무규칙 제 2조).

일반사법경찰과 비교하여 형사소송법 상의 권한에는 차이가 없으나, 특별사법경찰은 전국적으로 수사권을 행사할 수 있는 것이 아니라 사향적·지역적으로 제한되어 소속 관서 관할구역에서만 수사권을 행사할 수 있다(황현락,

2008: 44).

특별사법경찰과 일반사법경찰의 공통점과 차이점은 다음 <표 2-3> 과 같다. 공통점으로는 양자 모두 형사소송법의 적용과 검사의 지휘·감독을 받고 있으며, 직무범위의 제한과 수사관할의 제한에 있어서 특별사법경찰은 있는 반면에 일반사법경찰은 없는 것이 차이점이다.

<표 2-3> 특별사법경찰과 일반사법경찰의 차이점

구	분	특별사법경찰	일반사법경찰
공통점	형사소송법 적용	받음	받음
	검사의 지휘·감독	받음	받음
차이점	직무범위의 제한	있음	없음
	수사관할의 제한	있음	없음
	분야별 예시	삼림, 해사, 전매 등	일반범죄

자료: 안정진(2013), p. 12.

4) 지방자치단체 특별사법경찰의 운영 실태

지방자치단체에서 수행하는 특별사법경찰사무의 현황은 다음 <표 2-4> 와 같다. 자치단체 특별사법경찰은 자치단체 소속 일반 행정공무원으로서 특별사법경찰로 지명을 받아 수사하고 있으며, 일반 행정업무와 병행하여 특별사법경찰업무를 수행하고 있다. 특별사법경찰 지명 방법은 소속 자치단체의 제청으로 그 근무지를 관할하는 지방검찰청 검사장이 지명하는 것으로 사법경찰관(7급 이상의 국가 및 지방공무원 및 소방위 또는 지방소방위 이상의 소방공무원)과 사법경찰관리(8급, 9급의 국가 및 지방공무원 및 소방장 또는 지방소방장 이하의 소방공무원)로 구분하여 지명한다(이민재, 2012: 15).

〈표 2-4〉 지방자치단체 수행 특별사법경찰사무

직무분야	단속근거법령	단속권한	비 고
산림보호·국유림경영	- 산지관리법 제7조 - 산림자원의조성및관리에관한법률 제67조	시·도지사 시장·군수	산림, 임산물, 임목벌채 등
식품단속	-식품위생법 제17조, 건강기능식품에 관한법률 제20조	시·도지사 시장·군수	식품위생관리 등
농수산물원산지표시 및 인삼·양곡단속	-농산물품질관리법 제18조, 수산물 품질관리법 제46조 - 인삼산업법 제29조, 양곡관리법 제27조	시·도지사 시장·군수	농수산물 원산지표시위반, 미신고 인삼·양곡판매
대외무역법상 원산지표시단속	- 대외무역법 제33조	시·도지사 시장·군수	원산지표시 등 위반
외화획득용 원료·기재수입 및 변경승인	- 대외무역법 제16조 내지 제17조	시·도지사	수입대응 외화획득미이행, 목적외 원료수입 등
공중위생 단속	- 공중위생관리법 제9조	시·도지사 시장·군수	위생지도 개선명령 등 위반
의약품 단속	- 약사법 제69조 *보건범죄단속에관한특별조치법으로 가중처벌	시·도지사 시장·군수	약국, 의료기관 개설자의약품판매업자 등 관리
저작권침해 단속	- 저작권법 제133조	시·도지사 시장·군수	불법복제물 유통 등
공원관리	- 자연공원법 제34조	시·도지사 시장·군수	자연공원에서 발생하는 현행법
차량운행제한 단속 및 도로시설관리	- 도로법 제74조	시·도지사 시장·군수	과적운행 단속, 도로시설물 훼손 등
하천감시	- 하천법 제69조	시·도지사 시장·군수	불법하천부속물점용 유사사용, 토지점용 등
가축방역·검역	- 가축전염병예방법 제7조, 제30조	시·도지사 시장·군수	가축전염병 예방
문화재 보호	- 문화재보호법 제101조 내지 제114조	시·도지사 시장·군수	문화재 무자격자 수리 등
관광지도사무	- 관광진흥법 제78조	시·도지사 시장·군수	무허가 영업, 유지기구 무단설치·안전성 미검사
자동차의무이행 관련 단속	- 자동차손해배상보장법 제7조, 제42조 - 자동차관리법 제72조, 제85조	시·도지사 시장·군수	의무보험 미가입 자동차 무단방치 등
소방에 관한 업무	- 소방기본법 제50조 내지 55조 - 소방시설설치유치 및 안전관리에 관한 법률 제46조 - 소방시설공사업법 제31조 위험물안전관리법 제22조	소방재난본부장, 소방서장	소방자동차 운해방해 등

자료 : 이민재(2012), pp. 15-16 재구성.

5) 서울특별시 특별사법경찰제도 운영 현황

가) 사업목적

시민생활의 불편·불안·불쾌를 주는 ‘행정 사각지대’를 발굴하여 지속적인 단속 추진으로 행정의 실효성을 확보하고, 공명정대하고 엄정한 직무수행으로 법질서가 유지된 ‘건강하고 안전한 도시’의 실현이 목적이다.

나) 근거

첫째, 법령상 근거로는 형사소송법 제197조(특별사법경찰관리), 사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무에 관한 법률, 특별사법경찰관리 직무규칙, 경찰관직무집행법, 경찰관직무집행법시행령, 검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정 등이다.

둘째, 기타 근거(방침, 지침 등)로는 시장방침 제50호(2013. 03. 08) 민생침해사범 제로화를 위한 특사경의 기능 강화 계획이 있다.

다) 추진경위

서울특별시는 2004년부터 시와 자치구에서 특별사법경찰을 운영하고 있으나 기존의 특별사법경찰제도가 수사기법·신문조서 작성 등 수사 및 법률적 전문성 등 직무역량과 물리적 공간, 기동차량, 수당 등 활동여건 미흡 등으로 인해 위법사례를 검찰·경찰 고발 조치에 그치는 등 법질서를 적극적으로 확립하지 못하고 있다는 지적에 따라 시 및 자치구의 특별사법경찰 활동의 활성화를 통하여 법질서를 확립, 시민생활의 기본적인 안전수요를 적극적으로 충족시키고자 시와 자치구가 공동협력하여 특별사법경찰의 활성화 지원과 행정법규 위반사항 단속업무를 전담하는 ‘특별사법경찰지원과’를 신설하였다(지진숙, 2008: 64).

이후 식품·위생·보건·환경업무 등 행정분야의 전문성을 보유한 4~9급 공무원에게 관련분야 단속활동과 함께 위법사항을 적발하면 검사의 지휘를 받아 직접 수사하여 사건을 검찰에 송치토록 하는 수사권을 부여, 행정의 전문성과 실효성을 확보할 수 있도록 하였다. 이를 위해 2008년 1월 1일 서울시 특별사법경찰지원과가 2개 팀으로 발족하여 특별사법경찰 업무 총괄기획, 분야별 단속계획 수립, 자치구 특별사법경찰 업무 통합관리 및 수사업무

총괄 관리 등의 사무를 분장 받아서 직무를 수행하고 있다(김찬동·이세구, 2009: 84-85).

2008년 8월 4일 1차 조직확대(1과 3팀, 25개 지원반), 2009년 2월 27일 2차 조직확대(1과 4팀, 25개 지원반), 2010년 3월 30일 자치구 분산 특사경 검찰청 5개 권역별로 통합운영과 함께 2차 조직확대(1과 6팀)를 단행했다. 2010년 9월 27일 특별사법경찰지원과에서 특별사법경찰과로 부서명칭을 변경하였으며, 2012년 9월 28일 특별사법경찰관에서 민생사법경찰과로 부서명칭을 변경하였다.¹⁵⁾

서울시 특별사법경찰제도 추진 경과는 다음 <표 2-5> 와 같이 요약할 수 있다.

<표 2-5> 서울시 특별사법경찰제도 추진 경과

일시 및 기간	추진 경위
2007. 10. 16	제73차 구청장협의회 수사전담 특별사법경찰 운영 합의
2008. 1. 1	지자체 최초 수사전담 특사경 창설 (1과 2팀, 25개 지원반) * 자치구별 5명
2008. 2. 21	5개 분야 지명 (식품, 공중위생, 의약, 환경, 원산지 표시)
2008. 3. 20	사법정책보좌관 파견 (식품, 공중위생, 의약, 환경, 원산지 표시)
2008. 8. 4	1차 조직확대 (1과 3팀, 25개 지원반)
2009. 2. 27	2차 조직확대 (1과 4팀, 25개 지원반)
2010. 3. 30	자치구 분산 특사경 검찰청 5개 권역별로 통합 운영 * 3차 조직확대 (1과 6팀)
2010. 9. 27	부서명칭 변경 (특별사법경찰지원과 → 특별사법경찰과)
2012. 9. 28	부서명칭 변경 (특별사법경찰과 → 민생사법경찰과)
2013. 3. 8	시장방침 제50호 * 민생침해사범 제로화를 위한 특사경 기능강화 계획

자료 : <http://yesan.seoul.go.kr/wk/wkSelect.do?itemId=22472>

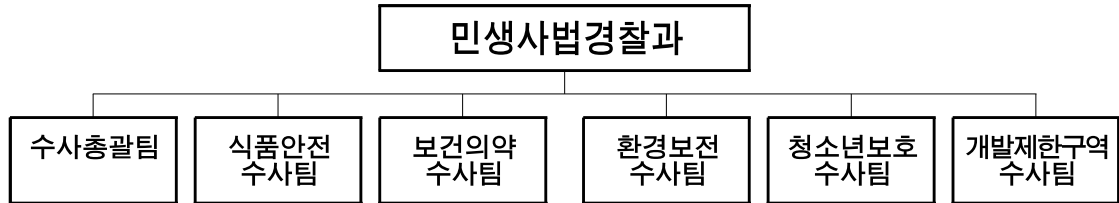
라) 조직 및 인력

① 조직

2015년 8월 14일 현재 서울시 특별사법경찰 조직도는 다음 <그림 2-4> 에서 보는 바와 같이 수사총괄팀, 식품안전수사팀, 보건의약팀, 환경보건

15) <http://yesan.seoul.go.kr/wk/wkSelect.do?itemId=22472> : 2015. 7. 30일 검색

수사팀, 청소년보호수사팀, 개발제한구역수사팀 등 6개 팀으로 구성되어 있다.



〈그림 2-4〉 서울시 특별사법경찰 조직도

② 기능별 인력 현황

기능별 인력 현황은 〈표 2-6〉에서 보는 바와 같이 정원 106명 가운데 수사총괄팀 25명, 식품안전수사팀 17명, 보건의약수사팀 16명, 환경보전 수사팀 17명, 청소년보호수사팀 15명, 개발제한구역수사팀 16명 등으로 구성되어 있다.

〈표 2-6〉 서울시 특별사법경찰 기능별 인력 현황

(단위 명)

구 분	수사총괄팀	식품안전 수사팀	보건의약 수사팀	환경보전 수사팀	청소년보호 수사팀	개발제한구역 수사팀
계	25	17	16	17	17	16
서울시	14	6	8	5	5	4
자치구	11	11	8	12	12	12

자료: 서울시 내부자료, 2015. 8.

③ 정원·현원 현황

정원·현원 현황은 다음 〈표 2-7〉에서 보는 바와 같이 서울시 41명, 자치구 65명으로 14명(서울시 4명, 자치구 10명)이 부족한 상태이다.

〈표 2-7〉 서울시 특별사법경찰 정원·현원 현황

(단위 명)

구 분	정 원	현 원	과 부 족
계	120	106	- 14
서울시	45	41	- 4
자치구	75	65	- 10

자료: 서울시 내부자료, 2015. 8.

마) 예산

2015년 서울시 민생사법경찰과 예산 현황은 다음 〈표 2-8〉에서 보는 바와 같이 전년 대비 32백만원이 증가한 것으로 나타났다.

〈표 2-8〉 서울시 민생사법경찰과 예산 총괄 현황

(단위: 백만원)

구 분	2015년	2014년	증 감
총 계	1,272	1,240	32
특별사법경찰 직무역량 강화	48	48	-
특별사법경찰활동 활성화 지원	1,153	1,123	30
기본경비	71	69	2

자료: 양재열(2015), p. 55.

바) 업무 분장

서울시 특별사법경찰의 업무분장은 다음 〈표 2-9〉와 같다. 수사총괄팀은 지명분야 수사 및 수사팀 지원, 수사지휘 서류검토 및 송치 등의 업무를 담당하고 있다. 식품안전수사팀은 식품, 농수축산물분야 수사계획 수립 및 송치, 보건의약수사팀은 보건의약분야 수사계획 수립 및 송치, 청소년보호수사팀은 청소년보호 수사계획 수립 및 송치, 상포법위반분야 수사계획 수립 및 송치, 개발제한구역수사팀은 개발제한구역분야 수사계획 수립 및 송치 등의 업무를 담당하고 있다. 한편 기능별로 구성된 6개 팀은 공통적으로 자치구에서 고발한 사건에 대해서도 업무를 담당하고 있다.

〈표 2-9〉 서울시 특별사법경찰 업무분장

팀 명	주요 업무	비 고
수사총괄팀	- 지명분야 수사 및 수사팀 지원 - 수사지휘 서류검토 및 송치 - 특사경 지명제청, 제도개선, 교육관련 업무 - 인사, 조직, 주요업무계획 - 자치구 고발사건 수사	25명
식품안전 수사팀	- 식품, 농수축산물분야 수사계획 수립 및 송치 - 자치구 고발사건 수사	17명
보건의약 수사팀	- 보건의약분야 수사계획 수립 및 송치 - 자치구 고발사건 수사	16명
환경보전 수사팀	- 환경보전분야 수사계획 수립 및 송치 - 자치구 고발사건 수사	17명
청소년보호 수사팀	- 청소년보호분야 수사계획 수립 및 송치 - 상표법위반분야 수사계획 수립 및 송치 - 자치구 고발사건 수사	15명
개발제한구역 수사팀	- 개발제한구역분야 수사계획 수립 및 송치 - 자치구 고발사건 수사	16명

자료: 서울시 내부자료, 2015.

사) 직무범위

서울시 특별사법경찰의 직무범위는 〈표 2-10〉에서 보는 바와 같이 식품·원산지표시·공중위생·의약·환경·청소년보호·부정경쟁행위 및 상표권 침해·개발제한구역보호 등 8개 분야로 한정되어 있음을 알 수 있다.

〈표 2-10〉 서울시 특별사법경찰 직무범위

지명분야 (지명일)	수사목적 (수사중점)	직무범위 (47개 법률)
식품위생 (2008. 2.21.)	부정식품 추방으로 시민체감 식탁안전 확보 (식품생산→제조→유통 등 위해여부, 위생관리 등)	0 식품위생법 0 건강기능식품에 관한 법률 0 보건범죄 단속에 관한 특별조치법 (식품위생범죄) 0 농수산물품질관리법 0 친환경 농어업 육성 및 유기식품 등의 관리지원에 관한 법률 0 축산물위생관리법

원산지표시 (2008. 2.21.)	식품·농산물 등 먹거리에 대한 불신 해소 (농수산물 원산지 허위표시, 인삼·양곡 불법판매 등)	0 농수산물의 원산지 표시에 관한 법률 0 인삼산업법 0 양곡관리법
공중위생 (2008. 2.21.)	다중이용시설에 대한 위생수준 제고 (공중위생업소 미신고 영업행위 및 위생상태 등)	0 공중위생관리법
의 약 (2008.2.21.)	가짜 의약품 등으로 부터 시민건강 확보 (무자격자 고용 의약품 판매, 의약품 불법유통 등)	0 약사법 0 보건범죄 단속에 관한 특별조치법 (약사범죄)
환 경 (2008. 2.21.)	쾌적한 도시환경 조성 및 맑은 환경 보전 (대기·수질·폐기물 등 환경보전위반행위 등)	0 대기환경보전법, 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률, 유해화학물질관리법, 폐기물관리법 등 31개 법률
청 소 년 (2008. 5.27.)	청소년 건전한 정서함양 및 탈선예방 (청소년유해매체물·약물, 유해업소출입·고용위반 등)	0 청소년보호법
개발제한구역 (2010.11.22.)	GB내 불법행위 차단으로 건전생활공간 조성 (무허가 건축, 공작물 설치행위 등)	0 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법
부정경쟁행위 및 상표권 침해 (2012. 4.18.)	위조상품 제조·판매 근절로 상품신뢰도 제고 (상표·상호 도용 등 부정경쟁 및 상표권 침해 등)	0 부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률 0 상표법(상표권 또는 전용사용권 침해)

자료: 서울시 내부자료, 2015.

아) 유형별 사건 처리 현황

2008년 1월 1일부터 2015년 6월 30일 까지 서울시 특별사법경찰에서 처리한 유형별 사건 현황은 다음 <표 2-11> 과 같다. 이 기간 동안 사건 인지율은 청소년보호가 99.8%로 가장 높은 비율을 나타냈으며, 다음으로 부정경쟁(90%)의약(89%), 개발제한구역(78%), 환경(75%) 등의 순으로 나타났다.

<표 2-11> 서울시 특별사법경찰 사건처리 현황

(단위: 건, %)

구 분	계	고발(자치구 등)	인지	사건인지율
합 계	7,343	4,428	2,915	66
식품위생	3,948	3,503	445	13
원산지 표시	310	248	62	20
의 약	235	26	209	89
공중위생	373	252	121	33
환 경	1,091	276	815	75
청소년보호	652	1	651	99.8
부정경쟁(상표)	330	34	296	90
개발제한구역	404	88	316	78

자료: 서울시 내부자료, 2015.

자) 추진실적

2015년 1월 1일부터 6월 30일 까지 추진 실적은 기소율은 평균 97.2%로 이 가운데 청소년보호, 부정경쟁(상표), 개발제한구역, 환경, 의약 분야에 있어서 100%의 실적을 보이고 있다.

〈표 2-12〉 서울시 특별사법경찰 추진실적

(단위: 건, %)

구분	입 건			수사진 행중		검 찰 송 치								기소율 (A/A+B)
						계		기 소		불기소		검찰처분중		
	건	%	명	건	명	건	명	건	명(A)	건	명(B)	건	명	
합계	575	100	651	251	283	324	368	193	208	4	6	127	154	97.2
식품위생	262	45.6	285	133	154	129	131	90	91	2	2	37	38	97.8
원산지표시	32	5.6	33	18	18	14	15	8	8	1	2	5	5	80.0
의약	14	2.4	24	6	8	8	16	4	7	0	0	4	9	100
공중위생	47	8.2	61	13	14	34	47	21	27	1	2	12	18	93.1
환경	126	21.9	153	45	53	81	100	35	39	0	0	46	61	100
청소년보호	9	1.6	9	4	4	5	5	4	4	0	0	1	1	100
부정경쟁	61	10.6	61	16	16	45	45	29	29	0	0	16	16	100
개발제한구역	24	4.2	25	16	16	8	9	2	3	0	0	6	6	100

자료 : 양재열(2015), p. 53.

6) 특별사법경찰제도의 외국 사례

외국의 특별사법경찰제도는 김종수(2009: 181-183)의 연구를 중심으로 일본을 포함해 미국, 영국, 호주 등 4개국을 중심으로 고찰하고자 한다.

가) 일본

일본의 형사소송법은 ‘산림·철도·기타 특별사항에 관하여 사법경찰 직원으로서 직무를 행할 자 및 그 직무의 범위는 따로 법률로 정한다’라고 규정하여 형사소송법에 의한 사법경찰권을 행사하는 특별사법경찰기관을 인정하고 있다. 이 같은 이유는 사법경찰사무 가운데 특정한 내용이나 특정지역의 사무에 대해서는 기술적이고 전문적인 관점에서 보다 경험과 노하우를 가지고 있는 전문성을 지닌 기관에서 수행함이 타당하기 때문이다(警察廳長官官房編, 1978: 113; 김종수, 2009: 181 재인용).

일본의 경우 우리나라와 마찬가지로 특별사법경찰기관의 소관사항에 대한

일반사법경찰기관의 직권행사가 배제되는 것은 아니며, 권한관계의 조정을 위해 일정한 협정을 맺고 있는 경우가 많다(정진환, 2006: 283).

나) 미국

미국에서 광의의 법집행 또는 경찰의 의미는 정부의 모든 규제기능을 의미하며, 실제로 정부의 모든 기관은 경찰력을 행사하고 있다. 따라서 미국에서 특별사법경찰은 협의의 법집행 기능을 의미한다. 즉, 법집행 업무를 제1차적 임무로 하지 않는 정부기관이라 하더라도 하부기관 또는 소속 부서가 법집행 기능을 주요한 임무로 수행하고 있는 경우를 의미한다(정진환, 2006: 166).

미국의 특별사법경찰은 미국경찰의 특성상 일반적으로 연방과 주로 구분하여 설명할 수 있다.

연방법은 연방의 특정기관의 직원은 법집행을 할 수 있도록 특별규정을 두고 있으며, 일반 도시경찰국의 경찰이 수행하는 질서유지 및 일반범죄 수사의 책임이 없다. 연방 특사경은 특별법에 규정된 위반범죄 및 특정한 범죄에 대해서만 수사의 권한과 책임을 지니고 있는 것이다. 대표적인 연방 특사경으로는 법무성 소속의 마약청(DEA)의 마약특수요원, 연방법원 판사·증인·죄수 등의 안전을 담당하는 요원(U.S. Marshalls), 국경지역 밀수 및 밀입국을 차단하는 임무를 수행하는 요원(Board Patrol) 등이 있고, 재무성 소속으로 불법 무기거래와 주간(interstate)의 담배밀수, 무자료 술거래 등을 감시하는 술·담배·무기국(ATF: Bureau of Alcohol, Tobacco, and Firearms)요원, 관세법위반 사범을 감시하는 세관원(Customsagent), 탈세를 방지하는 국세청요원, 대통령·부통령 및 그 가족들과 전 대통령, 외교사절 등의 경호를 담당하거나 연방화폐 및 채권위조, 신용카드 사기방지 등의 임무를 수행하는 비밀업무 수행요원(Secret Service Specialagent) 등이 있다(김중수, 2009: 181-182).

다) 영국

영국은 특정구역 또는 특별기관의 관리와 지시에 따르면, 각기 다른 사안과 관할범위 내에 있어서 일반경찰과 동일한 권한을 행사하는 특별경찰(Special Constables)이 있고, 이들이 군(軍), 철도, 항만, 하천, 공원, 민간항공, 대학 등에 상주하여 경찰권을 행사할 수 있도록 하는 성문법규를 가지고 있다. 이러한 규정에 따라 군(軍)경찰, 항만경찰, 운하 및 하천경찰,

공원경찰, 민간항공경찰, 대학경찰 등이 설치되어 있다(정진환, 2006: 84).

라) 호주

호주는 경찰을 원조하고, 경찰과 동일한 법집행 권한을 행사하는 보안관(Ranger)이 있다. 이들의 업무는 쓰레기감시, 산림화재감시, 주차감시, 동물관리·감시 등이며, 특사경의 자격을 취득하기 위해서는 국가에서 운영하는 교육훈련을 이수하고 일정한 자격을 갖추어야 한다. 특사경들은 범죄를 발견하면 경찰보고 및 검거를 위한 원조의무와 훔친 물건 등에 대한 회수의 책임을 진다. 또한 위반사범을 적발할 경우 중하지 않은 경우 성명과 주소를 기록하고 1차 경고하며, 재차 적발될 경우 현장에서 과태료를 부과한다. 그리고 일정기간 내에 과태료를 납부하지 않을 경우에는 운전면허정지, 압류, 구속 등의 조치를 취한다(환경부·대검찰청, 2005: 428).

나. 학교보안관제도

1) 개념

학교보안관 운영사업은 학교현장의 특수성, 청소년기 학생의 특성 등에 관하여 전문적으로 훈련된 전문 인력을 상시 배치하여 학교폭력에 효율적으로 대처하기 위한 제도적 학교안전망 구축사업이다(이상훈, 2011: 169). 학교보안관제도는 “국·공립 초등학교의 학교폭력 예방을 위하여 전담 보안인력인 학교보안관 배치 운영으로 제도적 학교안전을 구축하는 사업”을 말한다(김은정, 2011: 33). 학교보안관제도는 서울특별시 교육협력국과 시교육청의 협력관계에 의하여 시행되고 있으며, 이에 따라 서울특별시 소재 국·공립 초등학교의 학교폭력 예방을 위하여 전담 보안인력으로 배치된 인원을 말한다(권민성, 2014: 6). 즉, 학교보안관제도는 국·공립초등학교의 학교내 학교폭력 예방활동 및 학생의 안전보호를 위해 배치된 인력을 효율적으로 관리하는 제도로 정의할 수 있다.

2) 서울시 추진 배경 및 경과

가) 추진 배경

학교안전지킴이 역할을 할 학교보안관제도를 실시하기 이전에 이미 ‘배움

터 지킴이'제도가 있었다. 하지만 서울시의 학교보안관제도는 외부침입자에 의한 일련의 학교폭력사건이 연쇄적으로 발생하여 커다란 사회문제가 되자, 이러한 학부모와 학생의 불안감을 해소하고자 2010년 10월 서울시가 학교보안관 기본계획을 수립하고 동년 12월 24일 이를 운영할 참여업체 모집공고를 함으로써 보다 구체화하기 시작하였다. 즉, 학교안전 및 폭력에 대한 학부모 및 학생의 불안감을 해소하기 위하여 현행 초등학교 안전에 대한 개선이 필요하게 되었으며, '배움터 지킴이'로는 학교안전 및 학교폭력에 효율적인 대처의 어려움과 한계로 인해 서울시에서는 학교보안관제도를 추진하게 되었다(김선아, 2013: 173).

학교보안관제도의 추진 배경은 다음과 같이 설명할 수 있다(김은정, 2011: 34 재구성). 첫째, 학교현장의 지역사회 개방에 의한 출입관리 등 학교안전요구 증대를 희망했으며, 학부모 여론조사 결과 학교안전이 최우선 관심사로 나타났다. 특히 무단출입과 외부인에 의한 범죄행위 예방 실패 사례 발생(영등포 초등생 성폭행사건 등)으로 인해 학교안전이 가장 우선시 되어야 한다. 둘째, 학교안전 및 폭력에 대한 학부모·학생의 불안감 해소방안 마련이 시급하였다. 셋째, 배움터 지킴이로 학교폭력의 효율적인 대처가 불가능하며, 특히 자원봉사의 형태로는 한계점이 발생했다.

즉, 학교보안관제도의 추진 배경은 학교 여건 및 규모와 관계없이 모든 학교에 1인 2교대 근무로 대규모 취약지역 학교의 경우 안전관리 사각지대가 발생할 가능성이 있으며, 특히 유해환경이 많은 고위험지역 학교의 경우 취약시간대 학교보안관의 합동근무 필요성이 제기되었기 때문이다.

나) 추진 경과

2011년 3월 서울시 소재 국·공립 초등학교에 학생보호인력인 학교보안관을 배치(신규), 2012년 3월 운영체계 변경을 통한 학교보안관 사업 활성화(업체 위탁→학교 직영), 2013년 1월 안심배움터 실현을 위한 학교보안관 역할 강화(안전취약학교 추가배치 등), 2014년 1월 공정한 채용심사를 통한 학교보안관 사업 운영 내실화이다¹⁶⁾.

다) 추진 근거

학교보안관제도의 추진 근거는 『학교폭력예방 및 대책에 관한 법률』 제

16) <http://opengov.seoul.go.kr/sanction>: 2015. 7. 30 검색

4조 및 제20조의 5, 시장방침 456호(2010. 11. 24) 『학교보안관 배치 운영 기본계획』에 근거를 두고 있다.

3) 학교보안관 현황

가) 연령별 현황

2015년 현재 학교보안관 연령별 현황은 다음 <표 2-13>에서 보는 바와 같이 60~64세가 462명으로 전체의 39.8%로 가장 높은 비율을 나타냈으며, 다음으로 65~69세가 352명(30.4%), 55~59세(16.0%) 순으로 나타났다. 한편 60세 이상이 958명으로 전체의 87.7%를 차지하고 있음을 인식할 수 있다.

<표 2-13> 학교보안관 연령별 현황

(단위: 명/%)

연령별	계	40대	50~54세	55~59세	60~64세	65~69세	70~74세	75~79세
인 원	1,172명	9	18	187	467	356	115	20
여 성	35명	8	6	4	5	4	8	0
남 성	1,137명	1	12	183	462	352	107	20
비 율	100%	0.8%	1.5%	16.0%	39.8%	30.4%	9.8%	1.7%

자료: 서울시 평생교육정책관(2015), p. 7.

나) 성별 현황

2015년 현재 학교보안관 성별 현황은 남성이 1,137명으로 전체의 97.0%로 절대 우위를 점하고 있음을 인식할 수 있다. 이에 반해 여성은 35명으로 3.0%로 극히 저조한 수준을 보이고 있다.

<표 2-14> 학교보안관 성별 현황

(단위: 명/%)

성 별	계	남 성	여 성
인 원	1,172명	1,137	35
비 율	100%	97.0%	3.0%

자료: 서울시 평생교육정책관(2015), p. 7.

다) 예산 현황

2013년 부터 2015년 까지 3년간 예산 현황은 다음 <표 2-15> 에서 보는 바와 같이 평균 3.2% 정도 증가하고 있음을 인식할 수 있다.

<표 2-15> 학교보안관 예산 현황

(단위: 천원)

2015년	2014년	2013년	비 고
21,793,000	20,349,014	19,721,082	일반예산
21,755,880	20,321,814	19,683,882	교육기관에 대한 보조금
30,000	200,000	300,000	사무관리비
7,200	72,000	72,000	업무추진비

자료: 서울시 교육협력국(2014); 서울시 평생교육정책관(2015) 재구성.

라) 자치구별 인원 및 예산 현황

2015년 현재 학교보안관 자치구별 인원 및 예산 현황은 다음 <표 2-16> 에서 보는 바와 같이 노원구가 78명, 1,446,502천원으로 가장 높은 비율을 차지했으며 다음으로 송파구 77명, 1,427,962천원, 강서구 76명, 1,394,372천원, 강남구 67명, 1,242,572천원, 양천구 63명, 1,160,877천원, 은평구 57명, 1,057,162천원 순으로 나타났다. 이 같은 인원과 예산은 결국 지역의 인구수와 학교수를 고려한 것으로 볼 수 있다.

<표 2-16> 학교보안관 자치구별 인원 및 예산 현황

(단위: 명/ 천원)

연번	자치구명	인원	예산액 (교육기관에 대한 보조금)
	계	1,177명	21,755,880
1	종로구	22명	432,342
2	중구	18명	334,102
3	용산구	30명	549,057
4	성동구	40명	741,982
5	광진구	42명	747,457
6	동대문구	38명	704,902

7	중랑구	47명	871,762
8	성북구	49명	908,842
9	강북구	30명	549,057
10	도봉구	43명	797,602
11	노원구	78명	1,446,502
12	은평구	57명	1,057,162
13	서대문구	30명	549,057
14	마포구	44명	816,142
15	양천구	63명	1,160,877
16	강서구	76명	1,394,372
17	구로구	51명	945,922
18	금천구	32명	593,662
19	영등포구	50명	927,382
20	동작구	43명	790,077
21	관악구	47명	871,762
22	서초구	48명	882,777
23	강남구	67명	1,242,562
24	송파구	77명	1,427.962
25	강동구	55명	1,012,557

자료: 서울시 평생교육정책관(2015).

4) 학교보안관의 선발 및 배치

가) 선발

매년 1월 1일부터 12월 31일까지 1년을 계약기간으로 하며(중도 채용의 경우 잔여기간이 기준) 공립초등학교장이 선발권자가 된다. 신규·추가인력 채용 시 학교운영위원회 사전 보고를 하고, 학부모회 등을 통한 적극적인 홍보를 실시하여 학교여건을 잘 이해하는 지역공동체 어르신 및 우수 여성 인력의 채용을 권장하고 있다. 자격기준으로는 사명감과 봉사정신이 투철하고 학교보안관의 역할을 적극적으로 수행할 수 있는 인원으로 신체건강한 지역 사회 우수인력 및 여성인력, 고령자고용촉진법에 의해 55세 이상 이상자는 채용 시 우대를 받고 있다(권민성, 2014: 14).

한편 『아동·청소년의 성보호에 관한 법률』에 의거, 신규채용시와 채용중

(7월) 년2회에 걸쳐 성범죄 경력조회를 의무적으로 시행하는 등 성범죄 경력조회의 정례화를 실시하고 있다(서울시 교육협력국, 2013: 5).

나) 배치

학교보안관은 기본적으로 각 학교별로 2명씩 배치되며, 2013년 3월부터 대규모 취약지역, 유해환경이 많은 고위험지역 학교의 안전관리의 사각지대 발생 및 취약시간대 합동근무의 필요성이 제기됨에 따라 해당 학교의 신청을 접수하여 교육지원청과 교육청이 협의하여 추가배치 학교를 선정하고 인력을 선발하여 배치한다. 배치에 대한 별도의 규정은 없으며 학교보안관의 선발에 나타나 있는 각 학교별 채용 공고에 지원함으로써 자연스럽게 배치가 이루어지고 있다(권민성, 2014: 16-17). 현재 510개교 2명, 안전취약 50개교 3명 등 학교당 2-3명씩 1,172명(560개 국·공립초)의 학교보안관이 배치되어 있다(서울시 교육협력국, 2015: 1).

5) 학교보안관의 직무

가) 업무범위

학교보안관은 평소에 기본적으로 일일 근무일지 및 출입통제 현황, 분기 활동결과 보고서 및 학교장 요구 문서를 작성해야 하며, 경찰의 협조가 필요한 비상상황 발생 시 이미 구축된 직통번호를 통해 신고하고, 상황의 인계 및 악화방지를 위하여 노력할 것을 지침으로 하고 있다(권민성, 2014: 20).

주요 역할을 요약하면 첫째, 외부인 출입통제 및 학생에게 발생할 수 있는 위해행위 예방활동 둘째, 학생 등·하교 지도 및 취약시간대 교내·외 순찰활동 셋째, 학교폭력 예방활동을 통한 학생 안전보호 및 선도·상담 등 지원이다¹⁷⁾.

학교장이 학교보안관에게 부여할 수 있는 역할은 다음 <표 2-17>에서 보는 바와 같이 학교보안관 업무 핸드북(서울특별시, 2013: 1)에 8개 항목으로 명시되어 있다.

17) <http://opengov.seoul.go.kr/sanction>: 2015. 7. 30 검색

〈표 2-17〉 학교보안관 업무 범위 분류

구 분	업무 범위
학생지도 관련 부분	<ul style="list-style-type: none"> - 학교폭력 관련 학생 및 부적응 학생 등에 대한 선도활동 - 학생들의 등·하교 지도 - 학생 지도교사 등과 연계하여 학생지도와 관련한 보조업무 수행 - 학교폭력 예방을 위한 학교 내·외 취약지역 및 시설 점검
외부출입자 관련 활동	<ul style="list-style-type: none"> - 학교내 주변에서 외부인에 의해 학생들에게 발생할 수 있는 위해 행위 및 학교폭력 예방을 위한 순찰 및 폭력 예방 활동 - 외부출입자(차량포함) 통제 관리 및 이에 필요한 출입증 교부 등 조치

자료: 서울특별시(2013), pp. 6-8 재구성.

나) 근무시간 및 방법

주 40시간 근무제를 기준으로 하며 오전 7시30분~오후 4시, 오후 12시 30분~오후 9시까지를 기준으로 하며 학교 실정에 따라 변경이 가능하다. 토요일은 격주로 1인이 오전 8시~오후 2시까지 근무하며, 이 사항은 학교 보안관 3인 근무 시에 별도로 지정이 가능하다. 한편 개인별 1시간 이내의 휴게시간을 이용하여 식사 및 휴식을 갖도록 하고 있으며, 근무공백을 방지하기 위하여 예상 되는 근무공백을 1주일 전까지 학교장에게 보고 후 승인을 받도록 하고 있다(권민성, 2014: 21).

6) 채용활성화 및 직무능력 향상 교육

가) 지역주민 채용 활성화

서울시에서는 지역주민 채용 활성화 및 채용 공정성 확보를 위해 신규채용 시 지역주민 및 여성인력에게는 가점(5점) 부여를 권고하고 있으며, 신규채용 시 공정성 확보를 위해 인사위원회 대해 제척·기피제도를 시행하고 있다. 또한 신규채용 시 「학교안전지도사」 자격증 소지자는 학교장의 권한에 따라 가산점을 부여토록 권고하고 있다. 한편 재계약 대상자에 대한 고용불안 해소를 위해 재계약 결격 사유가 없는 자에 대해 2015년 12월 31일까지 계약을 완료토록 하고 있으며, 재계약 배제에 해당되는 70점 미만 직무평가에 대해 구체적 사유를 기재토록 하고, 본인의 원에 의하지 않는 재계약 배제 시 소명기회를 부여토록 하고 있다(서울시 평생교육정책관, 2015: 3).

나) 직무능력 향상 교육

학교보안관 직무능력 향상을 위해 우수 학교보안관 표창 및 전문가 강의 교육 등의 직무교육을 실시하는 한편 학생의 안전보호 역량을 배양할 수 있도록 학교안전지도 교육을 실시하여 안전한 학교환경 조성에 기여하고 있다 (서울시 평생교육정책관, 2015: 3).

다. 여성안심귀가스카우트

1) 여성친화형 도시의 필요성

과거 도시발달 과정은 성별 관련성에 대한 분석이나 계획을 기대하기 어려운 가운데, 여성과 공간과의 관계요인은 사회적 형평성의 관점에서 여성의 경제활동 참여율이 보다 큰 화제가 되어 왔다. 그러나 생활인으로서 여성이 일상에서 겪는 어려움이나 불평등과 같은 요인들은 도시건설이나 계획과정에 중요한 의미를 가질 수 있고, 이러한 요인들이 여성의 삶의 만족도를 높이는데 영향을 미칠 수 있다는 연구들이 나타나면서, 여성의 위험요소 내지 생활안전에 대한 관심이 확대되었다고 할 수 있다.

특히 도시공간 내 여성의 안전에 대한 관심은 무엇보다도 여성들의 사회진출과 밀접한 관련성을 찾을 수 있다. 즉 과거와 달리 여성들이 가정 밖의 사회활동에 적극 참여하게 되면서, 위험한 환경이나 상황에 노출되는 정도가 높아지고 있는 것을 들 수 있다. 생활편의시설이 잘 구비되어 있으면서, 빠른 시간 안에 편리하게 직장으로 이동할 수 있고, 자연친화적이면서도 여성의 안전을 보호할 수 있는 새로운 생활환경 모델로써 여성과 공간의 관계성 인식을 제고하고자 하는 것이 여성친화도시 전략에서 매우 의미 있는 요구가 된다(이주호, 2013: 4-5).

2) 여성안심귀가스카우트 의의 및 연혁

서울시가 2013년 도입한 여성 안심귀가스카우트는 여성안전귀가와 취약지역 순찰 및 계도 등을 통해 촘촘한 안전망을 구축하고 신규 일자리를 창출하는 사업이다. 2013년 15개 자치구 시범 운영에 이어 2014년 25개 전 자치구로 확대해 귀가 지원 10만 2천139건, 순찰 10만 3천830건, 계도 6만 8천91건의 활동실적을 거두었다.

3) 여성안심귀가스카우트의 업무 및 추진실적

여성 안심귀가스카우트의 주된 업무는 안심귀가지원과 취약지 순찰이다. 2인1조로 구성된 스카우트가 도보나 차량을 이용해 밤 10시~새벽 1시까지 늦은 시간 귀가하는 여성 및 청소년과 동행하여 집 앞까지 데려다 주는 방식으로 이루어지며, 주중에만 운영된다. 여성 안심귀가스카우트는 이용시민에게 안정감을 주고 야간 근무자 안전까지 고려해 시에서 일괄 지급한 근무복인 형광 노란조끼와 모자를 쓰고, 목에 신분증을 패용하고 근무하고 있다. 이밖에도 여성 안심귀가스카우트는 자치구별 성범죄 발생취약지역 및 유흥업소 지역 주변 등을 집중 순찰하고, 자치구 경찰서와의 원스톱 연계를 통해 위급상황시 신고·대처한다.

한편 2015년 6월 현재 추진실적은 <표 2-18> 에서 보는 바와 같이 총 209,605건으로 귀가지원이 91,415건으로 전체의 43.61%로 가장 높은 비율을 차지했으며, 다음으로 계도활동 61,686건(29.43%, 취약지 순찰 56,504건(26.96%) 순으로 나타났다.

<표 2-18> 여성안심귀가스카우트 추진실적

2015년 6월말 기준

연도	합계	귀가지원	취약지 순찰	계도활동
2013년	92,478	31,587	54,555	6,336
2014년	274,060	102,139	103,830	68,091
2015년	209,605	91,415	56,504	61,686

자료: 서울시 내부자료(2015).

4) 여성안심귀가스카우트의 운영체계

안심귀가서비스를 이용하고 싶은 여성이나 청소년이 ①지하철역이나 버스 정류장 도착 30분 전에 120 다산콜센터 또는 자치구 상황실에 전화해 서비스를 시청하면→②신청자 거주지 구청 야간당직실과 바로 연결→신청자는 동행해 줄 스카우트 이름과 도착예정 시간을 확인하고, 원하는 장소에 도착해 노란색 근무 복장을 하고 있는 스카우트를 만나 안전하게 귀가할 수 있다. 여성안심귀가스카우트의 운영체계도는 <그림 2-5> 와 같다.



〈그림 2-5〉 여성 안심귀가스카우트 운영 체계도

5) 여성 안심귀가스카우트 현황

2015년 현재 여성 안심귀가스카우트는 420명으로 25개 자치구별로 11명에서 26명으로 운영되고 있다. 즉, 비교적 치안수요가 많은 구로구, 금천구, 영등포구 등이 26명으로 가장 많은 인원이 활동중이다. 한편 21일 만근 시 월 751,050원의 임금을 지급받고 있다.

〈표 2-19〉 자치구별 안심귀가스카우트 현황(2015년)

(단위: 명/천원)

연번	자치구명	담당부서	인원	예산액
	계		420명	4,212,440
1	종로구	여성가족과	19명	191,240
2	중구	여성가족과	11명	111,060
3	용산구	여성가족과	11명	92,800
4	성동구	보육가족과	15명	151,400
5	광진구	가정복지과	13명	130,980
6	동대문구	가정복지과	11명	111,060
7	중랑구	여성가족과	13명	130,980
8	성북구	여성가족과	15명	151,400
9	강북구	여성가족과	19명	191,240
10	도봉구	여성가족과	15명	151,400

11	노원구	여성가족과	13명	130,980
12	은평구	보육지원과	19명	191,240
13	서대문구	여성가족과	15명	151,400
14	마포구	가정복지과	13명	130,980
15	양천구	여성가족과	13명	130,980
16	강서구	여성가족과	11명	111,060
17	구로구	보육지원과	26명	261,460
18	금천구	여성보육과	26명	261,460
19	영등포구	가정복지과	26명	261,460
20	동작구	가정복지과	19명	191,240
21	관악구	가정복지과	25명	251,500
22	서초구	여성보육과	25명	251,500
23	강남구	보육지원과	13명	130,980
24	송파구	여성보육과	19명	191,240
25	강동구	가정복지과	15명	151,400

자료: 서울시 내부자료(2015), 재구성.

한편 2015년 안심귀가스카우트 성별·연령별 현황을 살펴 보면 선발인원 중 85%인 361명이 여성이며, 이 가운데에서도 경력단절 여성의 대표세대인 40대와 50대 여성의 참여가 67%를 넘는 것으로 나타났다.

〈표 2-20〉 안심귀가스카우트 연령·성별 분포

(단위: 명/%)

구분	합계	10대	20대	30대	40대	50대	60대	70대
남자	59	0	1	1	10	17	21	9
여자	361	0	2	16	97	186	60	0
합계	420	0	3	17	107	204	81	9
비율	100%	0%	0.71%	4.05%	25.47%	48.57%	19.28%	2.14%

자료: 서울시 내부자료(2015), 재구성.

라. 자치경찰제도 유사제도의 문제점 및 발전방안

앞서 고찰한 특별사법경찰제도, 학교보안관제도, 여성안심귀가스카우트 제도의 문제점 및 개선방안을 관련 종사자들에 대한 심층면접을 통하여 분석하였다.

1) 문제점

가) 특별사법경찰제도의 문제점

심층면접의 결과 특별사법경찰제의 문제점으로 조직규모에 비해 과도한 업무의 비중, 열악한 근무환경, 그리고 동일한 업무 종사자들과 비교하여 차별적인 대우를 문제점으로 지적하였다.

서울시민의 안전을 위해 인력의 증원 등 조직확대가 필요하지만, 행정자치부의 증원 불가 방침에 따라 현재 각종 문제점들이 산재해 있다. 2015년 8월 방문판매, 다단계, 대부업, 화장품·의료기기·자동차 관리 등 4개 분야에 대한 업무범위 확대로 인해 서울지방경찰청에 경찰력 부족 등을 이유로 2명의 파견 인력을 요청했으나 불가 통보를 받았다.

서울시 타 부서 근무자에 비해 특사경 직원들은 열악한 근무환경에 처해 있는 상황이다. 첫째, 자치구에서 파견된 근무자에 대한 가점이 없다. 둘째, 잠복근무와 미행, 추적수사를 실시함에 있어서 심적인 부담이 크다.

수당에 있어서 특수지 근무 수당은 없으며, 시간외 근무는 국가경찰의 경우 100시간이 인정되지만, 서울시 특사경은 67시간만 인정되고 있다. 수사활동비 역시 검찰 30만원, 경찰 26만원인데 반해 특사경의 경우 20만원을 지급받고 있다.

나) 학교보안관의 문제점

학교보안관의 문제점은 1년 계약제로 인한 신분상의 불안, 규정 이외의 업무지시와 일부 교직원들의 무시하는 태도로 인한 사기저하가 대표적인 문제점으로 나타났다.

1년 계약으로 인한 신분 불안감이 조성된다. 지난 2014년도에 22명이 무기 근로계약으로 정년 보장이 되었지만 이는 극소수에 불과하다. (뿐만 아니라) 1년 계약제임을 알고 이를 빌미로 교직원의 무시하는 태도 등에

소외감을 느낀다.

자치단체가 자체 예산으로 운영하고 있다는 이유로 경찰도 적극적인 개입을 자제하고 있는 실정이다. 이러한 여건에도 정해진 시간은 소위 '칼 퇴근'하는 경우는 드물다. 학교행사 있으면 텐트치우고 마지막 정리하면 두 세시간을 초과해 근무하는데 그러한 것들은 인정하지도 않는다.

일부 타 학교보안관의 경우 낙엽 쓸기 등 규정 이외의 업무 추가로 인해 심적인 부담을 많이 느끼고 있다는 소리를 들었다. 또한 동료 보안관들끼리도 연령차, 성별의 차이 그리고 선임순위 등으로 인해 상호간의 불신풍조가 존재한다.

다) 여성안심귀가스카우트의 문제점

여성안심귀가스카우트의 문제점은 신변안전수단의 미확보, 팀원들 간의 책임의식 결여, 파출소 직원 간의 소통문제가 대표적인 문제점으로 나타났다.

여성으로서 심야 취약시간대(밤 10시-새벽 2시)라서 많이 불안하다. 또한 남성분이 팀장으로 활동할 경우 야간 시간대이기 때문에 이용하는 여성뿐만 아니라 안심귀가스카우트도 불편함이 존재한다.

3인 1조 혹은 2인 1조로 활동하다 보니 상호 간 불신이 조장되며, 또한 책임의식이 저하된다.

신청하는 여성 대부분이 안심귀가스카우트가 차량으로 동행해 주는 줄 알고 있었다. 운영체계상 관내 파출소로 출근하고 퇴근하는 절차를 밟고 있는데, 파출소 직원들이 번거롭게 여긴다.

2) 개선방안

가) 특별사법경찰제도의 개선방안

심층면접의 결과 특별사법경찰제도의 개선방안은 자치경찰제 도입을 통하여 국가경찰과의 업무범위를 명확히 구분하고, 전문인력 확충을 위한 계획수립 및 교육훈련 등 현행 제도의 한계를 자치경찰제를 통하여 보완하는 것으로

로 나타났다.

서울시 자치경찰제 도입에 대해 찬성한다. (자치경찰제도의)도입 시 특사경 업무 (중에서) 범죄수사기능을 특화시킬 필요가 있기 때문에 별도의 부서로 편제되어야 한다. 또한 국가경찰과 업무 범위가 명확히 설정되어야 한다. 국가경찰과의 협약을 통해 파견근무를 명문화 하는 방안이 필요하다.

서울경찰청과 합동교육이 필요하다. 서울경찰청과 공조수사 협의, 범죄수사분야에 대한 교육 시 서울경찰청에 의뢰 합동으로 교육을 받는 것이 필요하다.

따라서 인력증원이 이루어 져야 한다. 기획수사, 인지수사의 경우 서울시 특사경 직원이 담당하는데 이에 따른 인력 증원이 필요하다. 아울러 전문인력의 확보가 필요하다. 수사의 특수성과 전문성을 위해 검찰 파견직원의 복귀 시 우선적으로 특사경 부서로 전입하는 방안이 필요하다(건의 중).

특사경의 사기진작을 위하여 각종 수당의 현실화 할 필요가 있다.

나) 학교보안관의 개선방안

학교보안관의 개선방안으로 젊은 연령층의 지원 확충, 근무여건 개선 등 직업적 안정화를 통한 제도개선과 학생, 교직원, 경찰 등 관련업무 종사자들 간의 소통을 통한 업무환경 개선방안을 제시하고 있다. 뿐만 아니라 학교보안관과 지속적인 협력을 유지할 수 있는 지구대 단위로 전담 경찰제의 도입추진도 개선방안으로 제시하였다.

예산 확충으로 젊은 층이 학교보안관에 지원할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 현재 서울시 학교보안관의 경우 70세 이상이 11.5%로 127명을 차지하고 있다. 물론 체력테스트라든가 각종 결과를 토대로 재계약을 하고 있지만 일정 부분 연령을 조정하는 방안(예를 들어 70세 이하 등)이 필요하다.

여성보안관의 증원이 필요하다. 현재 여성보안관은 35명으로 전체 보안관의 3.0%에 불과한 실정인데, 여성의 섬세함과 부드러움 등이 학생들의 정서순화에도 많은 도움이 될 수 있을 것이다.

학교보안관이라는 소중한 직업의식을 정립할 수 있도록 이에 대한 장기적인 대책이 필요하다(예를 들어 장기근속자 우대, 수당인상 등).

원활한 업무수행을 위해 동료 보안관을 비롯 학교장, 교사, 교직원 간 소통이 필요하다 → 학교안전과 효율적인 직무수행을 위한 의견개진 등 소통의 장이 필요하다. 아울러 학교보안관의 활성화를 기하기 위해서 가장 중요한 것은 바로 학생과의 소통이다.

학교보안과의 활성화를 위해서는 경찰의 적극적인 관심과 협력이 요청된다. 특히 지구대 단위의 전담 경찰관의 도입이 시급하다.

다) 여성안심귀가스카우트의 개선방안

여성안심귀가스카우트의 개선방안으로 차량, 장비 등의 개선을 통한 실질적인 서비스 제공 및 경찰공무원과의 동행을 통한 신변안전 확보, 그리고 홍보를 통한 이용의 확대를 제시하고 있다.

(서비스를 받는) 여성주민과 안심스카우트의 신변 안전을 위해서라도 심야 취약시간대에 파출소 직원의 동행이 필요하다. 또한 이용객들 대다수가 차량으로 이동하는 줄 알고 신청하고 있는 현실을 감안하여 차량 지원을 통한 이동 수단을 강구할 필요가 있다. 또한 스카우트들을 위해 여름철 무더위와 겨울철 추위에 대한 대비책을 강구해야 한다.

서울시 거주 여성의 안전을 위한다는 차원에서는 좋은 제도이지만 아직도 미흡한 점이 많이 있다. 특히 안심귀가스카우트에 대한 홍보가 부족한 실정이다. 이에 대한 종합적인 개선책 마련이 필요하다.

이용객들 대다수가 전화번호를 남기게 되기 때문에 개인정보보호 차원에서 이에 대한 대안이 강구되어야 한다. → 이 같은 이유로 신청 후 취소하는 사례가 발생하고 있다.

Ⅲ. 주요 국가의 자치경찰제 현황

1. 미국

가. 특징

미국은 연방국가답게 매우 다양하게 지방자치를 운영하고 있는 국가이며, 자치경찰의 조직이나 운영 또한 매우 다양하다. 미국 경찰조직의 가장 중요한 특징은 지방정치에 의한 통제의 전통이다. 경찰보호의 우선적 책임이 시와 카운티라는 지방정부에 놓여있다(박경래, 2005: 109-116). 미국의 연방헌법 수정 제10조에 ‘합중국에 위임하지 아니하거나 각 주에 금지되지 않은 권한들은 각 주나 국민이 보유한다’라는 규정에 의하면 자치경찰은 주정부에 그 책임이 있다고 할 수 있다(강선주, 2012: 109-111).

미국 자치경찰은 다음과 같이 다양성을 비롯해 기초자치단체 도입, 민주성과 대응성 중시, 가장 순수한 자치경찰제, 국가와의 관계에서 독립적인 특징을 지닌다.

1) 다양성

미국의 자치경찰은 때로는 읍면에, 때로는 시와 군에, 때로는 특별자치단체 형식으로 다양하게 운영되고 있다. 자치경찰관 인원도 LA나 뉴욕처럼 3만명 이상이 근무하는 곳도 있지만, 5명 이하의 자치경찰관이 근무하는 곳도 있다.

2) 도입단위가 기초자치단체

미국 자치경찰의 도입단위는 기초자치단체가 주를 이루고 있다. 물론 21개 주에서도 자치경찰을 운영하고 있지만 업무의 대부분이 일반경찰업무 보다는 고속도로순찰과 같이 극히 일부의 광역적 업무가 아니면 기초자치단체의 자치경찰에 대한 재정적 지원 정도에 그치고 있다. 범죄의 예방과 수사 등 주요 경찰사무는 기초자치단체 수준에서 이루어지고 있다.

3) 민주성과 대응성의 중시

미국의 자치경찰은 일본과 같이 정치적 중립성보다는 주민들이 무엇을 원

하고 있느냐에 대한 민주성을 주요 이념으로 삼고 있다. 이러한 민주성은 자치경찰의 장을 주민들이 직접 선출하거나 아니면 시장이 직접 지휘감독을 받는 시장 직속기관으로 설치하는 경우가 대부분이다(최용환, 2010: 34).

4) 가장 순수한 자치경찰의 형태

미국의 자치경찰제도는 고도로 분권화, 독립화 되어 주민의 의사가 직접적으로 반영될 수 있다는 점에서 가장 순수한 자치경찰의 형태라고 할 수 있다. 미국의 자치경찰은 철저하게 해당 자치단체가 독자적으로 운영하고 있으며, 주나 연방정부로부터 관여를 받지 않은 것을 원칙으로 한다.

5) 국가와의 관계가 독립적

모든 범죄는 카운티, 시단위에 설치된 자치경찰이 수사권을 행사하는 것이 통상 관례이다. 주정부가 기초자치단체에 대해 통제할 수 있는 권한을 가진다는 점에서 자치경찰에 대한 주정부의 관여가 있을 수 있지만 자치경찰사무 모두가 사무적 성격을 지니고 있기 때문에 주정부가 자치경찰사무에 관여하는 경우는 극히 드물다(양영철, 2009: 6-8).

나. 자치경찰조직

주경찰은 주경찰국, 고속도로순찰대 등 주마다 조직이 상이하며, 책임자는 일반적으로 주지사가 임명한다. 자치경찰은 도시경찰이 미국경찰체제의 근간이며, 경찰관의 3/4이 근무하며, 공식적인 최고책임자는 시장이며, 시장을 대리한 커미셔너·시행정관·시경국장이 치안업무의 책임을 담당하며, 단체장이 임명하거나 주민이 직접 선출하고, 포괄적 자치경찰사무의 수행을 원칙으로 하고 있지만, 국가적·광역적 경찰사무에 대하여는 연방·주정부 경찰의 관할권을 인정한다(이상수, 2009: 108-109).

미국 내 법집행은 거대하고 극단적으로 복잡한 기업체로 묘사되고 있다. 18,000개의 연방, 주, 지방 경찰기관과 함께 백만명 이상을 고용하고 있는 민간경비산업이 공존하고 있다(강선주, 2012: 111-112).

미국 경찰기관의 구성은 <표 3-1>에서 보는 것과 같이 연방경찰과 특별구경찰, 자치경찰인 주경찰과 지방경찰로 구성되어 있으며, 이와는 별도로 민간경비회사가 치안의 한 부분을 구성하고 있음을 인식할 수 있다.

〈표 3-1〉 미국 경찰기관의 구성

정부기관 (Government Agencies)	지방 (local)	자치경찰 (municipal police)
		카운티경찰 (county police)
		카운티셰리프 (county sheriff)
	주	주경찰 (state police)
		수사국 (bureau of investigation)
	연방	연방법집행기관 (federal law enforcement agencies)
		군법집행기관 (military law enforcement agencies)
	특별구경찰	공립학교 (public schools)
		철도경찰 (transit police)
		대학경찰 (college and university police)
	미국원주민경찰 (Native-America tribal police)	
민간경비 (Private Security)	민간경비회사 (private security firms)	
	경비원 (security personnel)	

자료: 박경래(2005), p.116; 강선주(2012), p.112.

다. 자치경찰의 활동

미국의 자치경찰활동은 주기관과 카운티 셰리프, 도시경찰로 구분하여 고찰하면 다음과 같다(박경래, 2005: 125-129).

1) 주기관

주기관은 주경찰, 고속도로순찰대, 주수사기관이다. 하와이를 제외한 미국에는 49개의 주법집행기관이 있다. 일부 주는 1개 이상의 법집행기관을 두고 있으며, 주법집행기관의 역할과 임무는 주법률에 의해 규정된다. 주경찰과 고속도로순찰대는 다양한 법집행 서비스를 담당한다.

2) 카운티 셰리프

카운티의 셰리프 경찰서는 미국 법집행기관에서 독특한 법적 지위와 역할을 갖는다. 셰리프의 법적 지위가 독특한 이유는 동 기관이 37개 주에서 주헌법에 의해 규정되어 지는 헌법적 기관(constitutional office)이라는 점이다. 선출직 공무원으로서의 셰리프는 시경찰의 책임자들과 달리 정파적인 정치적 책임을 직접 진다. 또한 셰리프는 법집행, 재판, 교정이라는 형사사법의 3가지 역할을 모두 수행하는 독특한 역할을 한다.

3) 도시경찰

도시경찰은 미국의 법집행에 있어서 가장 중요한 요소이다. 모든 기관은 이들의 외적 환경에 의해 영향을 받는다. 시경찰서는 어려운 질서유지 문제에 대해 책임을 지고, 다양한 긴급서비스를 제동해야 하며, 중범죄를 다루는데 있어 중요한 책임을 진다.

라. 자치경찰의 재정

일반적으로 미국에서 자치경찰의 비용은 경찰을 스스로 관리하는 자치단체에서 모두 부담하는 것이 원칙이다. 예외적으로 연방정부나 주정부에서 교통안전이나 특정범죄의 단속과 같은 공조 프로그램에 참여하는 경우 그에 대한 보상 및 동기부여의 차원에서 자치경찰에게 일부 보조금을 지급하는 경우도 있다. 한편 재정자립도가 낮아 어려움을 겪는 자치단체는 비용을 절약하기 위해 주정부나 인접한 도시경찰 및 군(郡)경찰에게 임무를 위탁하여 운영하는 경우도 있다(박억중, 2006: 51).

마. 국가경찰과의 관계

미국은 경찰사무 가운데 일부 사무에 대해서 연방경찰(FBI)과 자치경찰 간의 상호협력 관계가 이루어진다. 마약, 총기, 조직범죄, 재정범 등 국가적 차원에서 중요하고 특수한 사무를 담당하는 별도의 기구를 설치하여 국가에서 담당하고, 나머지는 모두 자치경찰에 분장하는 형식을 취하는 등 매우 다양하게 이루어진다.

주정부는 고속도로순찰, 교통 단속, 주 내의 다른 지방정부 경찰의 관할지역이 아닌 지역에 한정하여 경찰권을 행사하지만, 지방정부의 요청이 있을 경우 소요진압 등의 지원기능을 수행하기도 한다. 주경찰의 순찰은 자치경찰과 관할구역을 중첩적으로 공유한다. 시와 같은 지자체 지역 내에서 발생하는 통상의 범죄는 자치경찰이 담당하고, 주경찰은 일반적으로 특수범죄·중요범죄에 한해서만 처리하는 것을 원칙으로 한다(강선주, 2012: 117).

소도시에 소속된 자치경찰은 연방수사국, 주경찰, 카운티 경찰 등의 협조를 통하여 경찰권을 행사한다. 카운티 보안관은 지역에 따라서 지자체 경찰과 중첩적인 경찰권을 행사한다. 중첩될 경우 시경찰이 일차적으로 경찰권을 행사하고, 보안관의 주요 임무는 카운티 관련 시설에서의 범죄수사 시 경찰

이 없는 지역에서의 경찰활동, 구치소 관리 및 법정 질서유지 등이다(양영철, 2008: 69-70).

2. 프랑스

가. 특징

프랑스는 중앙집권국가로서 국가경찰을 기본으로 하면서 기초자치단체(코뮌)에 경찰권을 부여하여 시장의 권한으로 자치경찰을 둘 수 있도록 하고 있으며, 각 코뮌의 자치경찰 조직·운영은 해당 코뮌의 특성(규모·재정 등)과 협약체결 등 여러 조건에 따라 다양하게 이루어지고 있다(장승수, 2011: 121). 자치경찰은 기본적으로 국가경찰의 권한을 침범하지 않는 범위에서 예방경찰활동과 국가경찰의 보조 역할을 담당하고 있으며, 국가경찰과는 협약을 통해서 구체적인 업무를 분담, 수행하고 있다(송강호, 2005: 425).

현재의 자치경찰제도는 1977년 1월 27일 「코뮌법」에 규정되었다. 이후 1982년 신지방자치법 제정과 함께 시작된 지방분권 개혁 이후 자치경찰의 법적 토대가 된 것은 1995년 1월 21일 안전에 관한 법 제9조 등의 법률이다. 실제 이전까지 자치경찰의 권한은 제한적이고, 불확정적이었기 때문에 1993년 1월 13일 법률안과 1998년에 통과된 자치경찰법을 제정하면서 국가경찰과 시장 지휘하의 자치경찰 상호간 명확한 경찰활동 관계를 정립하기 시작한 것이다(강선주, 2012: 130-132). 즉, 자치경찰의 사무 및 국가의 통제에 관한 규정은 「통합지방자치법」, 「자치경찰법」 등에 규정되어 있다. 또한 자치경찰 구성에 관한 규정은 「코뮌법」, 자치경찰사법권은 「형사소송법」에, 자치경찰의 무기휴대에 관한 규정은 자치경찰 무장에 관한 행정대법원령에 규정되어 있다(자치경찰제 실무추진단, 2006: 71-72).

프랑스는 최근 국가효율성 제고 차원에서 중앙권력 분권화에 대한 공감대가 형성되어 가고 있는 가운데, 각종 범죄의 급증으로 인해 경찰구조의 중앙집권화 완화 현상이 부각되고 있으며, 대표적인 사례로 도지사의 지방경찰 통제권 강화 또는 자치경찰 역할 강화 필요성에 따라 자치경찰제를 확대하는 읍·면(commune)이 증가하고 있다.

한편 프랑스는 영·미계통의 신중앙집권화와 대조적으로 ‘신지방분권화’현상이 특징적이다.

나. 주요 임무

1) 기본임무

자치경찰은 기본적으로 시장의 책임 하에 「통합지방자치법」, 「자치경찰법」 등에 근거한 행정경찰기능을 중심으로 임무를 수행한다. 자치경찰관에 관한 모든 책임은 시장이 진다. 자치경찰은 기초자치정부의 장인 시장의 경찰령을 집행할 의무가 있다. 자치경찰은 시장의 경찰명령권 하에서 주민의 공중위생, 안전, 질서유지를 책임지며 시장령을 준수하도록 하고, 시장 경찰명령권에서 부여된 지시사항을 수행한다.

시장의 행정경찰 기능을 중심으로 한 자치경찰의 주요 임무는 군중집회장소에서의 질서유지, 주위의 소란제거 등 공공의 평온, 인명과 재산의 안전과 보호, 주민의 주민보건, 청결유지, 장례식, 묘지정비, 음식청결 등 기초질서 확립, 건축허가 위반사항에 대한 감시 및 검사에게 위반사항 보고, 통학로 안전확보, 주차위반단속, 순찰, 경계활동, 범죄사실 인지의 경우 국가경찰에게 보고, 거동수상자에게 직무질문, 임의동행, 수렵과 낚시 감시 등 동식물 보호와 환경보호 업무 등이다(안영훈, 2005: 43; 강선주, 2012: 132-133).

2) 교통경찰업무

「통합지방자치법」 L2212-5조에 따라 기초자치정부가 제정한 자치법규 집행과 이를 위반한 경범행위를 조서로 작성하며, 도로교통법 위반행위에 대해서도 조서를 작성한다. 또한 형사소송법 제21조 2항의 규정에 근거하여 자치경찰관이 사법경찰관리의 자격으로 행정처분을 할 경우에 운전자의 음주상태 또는 음주측정 거부를 관할 국가경찰 또는 군인경찰 소속 사법경찰관에게 즉시 보고해야 한다. 이 때 사법경찰관은 자치경찰관에게 해당 운전자를 즉시 연행하도록 명령할 수 있다(자치경찰제실무추진단, 2006: 73).

3) 사법경찰관리로서의 임무

형사소송법 제21-2조에 따라 자치경찰관은 중죄, 경죄, 경범죄의 발생을 인지한 경우 즉시 국가경찰에게 보고하고, 이와 동시에 피의자의 인적사항을 조사하여 관련보고서를 작성해 시장과 관할지역 내 국가경찰 소속 사법경찰관을 경유해서 검사에게 즉시 보고한다.

사법경찰관이 형사소송법 제78-3항에 규정된 조건 하에 신원확인을 위한 조치를 할 경우, 그 기한은 불심검문 시부터 진행된다. 사법경찰과 관련하여 자치경찰은 범죄 및 관련정보 수집을 위한 행정조사 시행과 사법경찰의 통제 하에 범죄와 관련한 수사에 보조요원으로서 협조한다(안영훈, 2005: 43-44).

다. 인사관리

현재 약 3,000개 기초자치정부들이 자치경찰을 실시하고 있는데, 형사소송법 제21조에 따르면 자치경찰은 사법경찰관의 보조자인 사법경찰리(Agents de police judiciaires adjoints)의 지위를 갖는다.

자치경찰을 설치, 운영하고 있는 기초지방정부들 가운데 부시장 또는 시장으로부터 총괄지휘권을 위임받은 시의원 등이 자치경찰을 지휘하는 곳은 약 56% 정도이며, 국가경찰과 긴밀한 협력협약을 체결한 자치정부는 45%이다.

자치경찰은 자치정부 지방공무원의 한 직군으로 지방공무원 채용에 관한 법 규정에 따라 작성된 지방공무원 후보자 명부에 등재된 자 중에서 자치경찰직 자격을 갖춘 자를 임용할 수 있다(강선주, 2012: 136-137).

자치경찰은 각 직급에 따라 직무교육을 받을 권리가 있다. C직급의 경우 5년 동안 최소 10일의 직무교육으로 자치경찰 활동에 관한 교육, 경찰윤리 강령에 관한 교육 등을 받아야 하고, B직급의 경우 3년 동안 10일의 직무교육이 이루어지고 교육수료증명이 발급된다. 이들 교육은 국가경찰과 군경찰을 교육하는 국가 공공기관과 업무협약을 맺은 지방공무원연수원에서 실시한다. 연수원이 제공하는 교육서비스에 대하여 자치경찰 소속의 자치정부가 교육비 등 실비사용료를 지불한다(자치경찰제 실무추진단, 2005: 76).

라. 자치경찰의 재정

프랑스 자치경찰의 재정은 자기 소속의 기초자치단체가 전적으로 책임지고 있다. 이는 프랑스에서는 자치경찰을 운영하기 위한 예산을 마련한 기초자치단체만이 자치경찰제를 실시할 수 있다는 것을 의미한다(신현기, 2013: 107).

마. 국가경찰과의 관계

1995년 안전에 관한 기본계획법에 의하면 국민의 안전 확보를 위해서 국

가경찰과 자치경찰의 협력적 활동을 촉진하면서 동법 제8조는 기초자치정부 내에서 활동하는 국가경찰과 관련하여 국가경찰조직은 안전에 관한 요구에 근거하여 기초자치정부 내에 설치가 가능하다. 즉, 기초의회는 요구 또는 국무원 결정에 의해 기초의회가 찬성하면 자치정부 내에서 국가경찰의 활동이 가능하다. 1995년 법 취지에 따르면 시장은 대민치안의 예방정책을 결정하는데 협력자로 임명도지사(파리시의 경우는 경찰도청지사)와 협력해야 한다고 규정하고 있다(자치경찰제 실무추진단, 2005: 77).

한편 국가경찰과 자치경찰은 경찰권을 행사함에 있어서 법령의 권한배분 원칙에 따라서 임무를 수행해야 한다. 예를 들면, 공공도로상의 교통경찰권은 도 수준에서 배분되어 있는데, 우선 임명도지사는 국가를 대표하여 도심지 외곽의 국도에서 공공안전 확보 및 유지에 필요한 조치를 취할 수 있는 경찰권을 갖는다. 그리고 도심지 외곽의 도 관할 도로상의 교통관련 조치에 대해서는 도 단위의 법 인격체를 대표한 도 자치정부의 장인 민선도지사의 경찰권에 귀속되어 있다. 기초자치정부의 장인 시장은 기초정부의 이름으로 기초정부 관할 도로와 도심지내 도 자치정부의 관할도로, 국도 등의 일부에 적용되는 경찰권 법령상의 제한조치를 제정할 수 있다(강선주, 2012: 139-140).

3. 일본

가. 특징

일본의 자치경찰은 국가경찰과 통합하여 운영하고 있다. 일본경찰조직은 다른 나라 경찰조직과 같이 국가경찰과 자치경찰을 따로 구성·운영되는 것이 아니라 한 조직 내에서 국가경찰과 자치경찰이 동시에 존재하는 조직형태를 띄고 있다. 도입단위가 광역자치단체이다. 일본의 지방자치단체조직은 광역자치단체인 47개의 도·도·부·현과 기초자치단체인 약 1,800여 개의 시·정·촌이 있다(강선주, 2012: 140-141).

일본의 자치경찰은 처음 기초자치단체로 출발하였으나 1952년 광역자치단체가 도입단위로 되었다. 일본의 경찰조직은 위원회에 소속되어 있다. 국가경찰은 국가공안위원회에, 자치경찰은 지방공안위원회 소속으로 되어 있다. 자치경찰의 상위 조직인 자치단체장이나 지방공안위원회는 아무런 권한이 없는 소할과 지휘통솔권이 없는 관리 관계일 뿐이며 실질적인 지휘감독은 국가경찰의 수장인 경찰청장관의 권한에 속하므로 진정한 의미의 자치경찰이라고 볼 수 없다(양영철, 2009: 8-10).

나. 인사제도

일본 경찰법에 의하여 설치된 기관에 근무하는 직원을 경찰직원이라 하며, 경찰관 신분이 국가와 지방으로 나누는 이중구조로 되어 있고, 공무원 조직 가운데 경찰과 자위대만이 조직의 통일성을 위하여 계급조직화 되어 있으며, 경찰관의 승임(승진)의 특수성이 있다. 즉, 타 공무원은 승진시에 직제를 따르지만 경찰관은 계급제에 따른다는 점이 특징이다.

도쿄도(東京都) 자치경찰의 장인 경시총감은 수도경찰의 중요성을 감안하여 국가공안위원회가 도(都)공안위원회 동의와 내각총리대신의 승인을 얻어 임명한다. 도쿄도(東京都) 이외의 도·도·부·현 경찰본부장은 국가공안위원회가 당해 도·도·부·현 공안위원회 동의를 얻어 임명하고 있다.

도·도·부·현 경찰직원, 사무직과 기술직은 일반직 지방공무원으로서 지방공무원법의 적용을 받는다. 그러나 도·도·부·현 경찰 가운데 과장급인 경시정(우리나라의 총경) 이상인 지방경찰관은 신분상 일반직 국가공무원으로서 봉급 등도 국고에서 지급되고 인사관리에 관한 사항도 국가공무원법의 적용을 받는다(강선주, 2012: 143).

경찰관은 국가공무원과 지방공무원으로 구분한다. 국가공무원은 경찰청 소속 경찰관, 도·도·부·현 경시정(총경) 이상이며, 국가공안위원회가 도·도·부·현 공안위원회의 의견을 들어 임명하며, 지방공무원은 도·도·부·현 경시(경정) 이하이며, 경시총감과 도부현 경찰본부장이 도·도·부·현 공안위원회의 의견을 들어 임명한다(최병일, 2010: 30).

다. 자치경찰의 재정

일본 자치경찰의 재정은 해당 자치단체인 도·도·부·현이 부담하는 것을 원칙으로 한다. 경찰예산의 경우 국가예산에 계상되는 경찰청 예산과 각 도·도·부·현 예산에 계상되는 도·도·부·현 경찰 예산으로 구성되어 있다(강선주, 2012: 144).

경찰청 예산은 국가경찰인 경찰청, 관구경찰국 등 국가기관에 필요한 경비뿐만 아니라 자치경찰인 도·도·부·현이 사용하는 경찰용 차량 및 헬리콥터 구입비, 경찰학교 등의 증·개축비, 특정의 중요 범죄 수사비 등 도·도·부·현 자치경찰이 필요로 하는 경비와 도·도·부·현 경찰에 대한 보조금이 포함되어 있다(양영철, 2009: 79).

도·도·부·현 경찰의 경비는 자치단체에서 부담하는 것이 원칙이며, 예외적

으로 국고지변금제도와 경찰보조금제도를 병행하고 있다. 국고지변금이 지원되는 대상은 경시정 이상에 대한 인건비와 국가공안위원회 등 국가경찰기관의 사무 경비 및 국가기관의 위임사무 등에 소요되는 비용이다. 경찰보조금은 도·도·부·현 경찰사무 가운데 국고지변금의 대상이 되지 않는 사무에 소요되는 경비의 50%를 보조한다. 또한 중앙정부가 지방에 교부하는 지방교부금에 경찰비, 교육비 등이 통합되어 배분되며, 이들 경비들이 자치단체의 일반회계예산에 편성되어 지출된다. 도·도·부·현 경찰예산의 98% 정도는 도·도·부·현의 재원이며, 2% 정도가 국고보조금으로 충당된다(허경미, 2003b: 376).

라. 국가경찰과의 관계

경찰법은 도·도·부·현 경찰에 대한 국가관여의 방법으로 개개의 사무집행에 대한 포괄적이고 강력한 지휘감독권을 설정하지 않고, 훈령에 의해 지휘·감독하거나 구체적인 사안에 대하여 보고하게 하고 조정·통제하는 권한을 부여하고 있으며, 경시청·도부현 경찰본부의 내부조직, 경시 이하 경찰관의 정원 등을 정하는 조례는 政令(대통령령에 해당)으로 정한 기준에 따르도록 하고 일상적인 사항에 관해서는 기준 설정을 통하여 간접적으로 통제하고 있다. 국가공안위원회에 경시총감·도부현경찰본부장·지방경무관(도·도·부·현 경찰 중 경시정 이상) 임면권을 부여하며, 국고지변금제도 및 경찰보조금제도 등을 통하여 간접적으로 국가의 관여를 인정하여 국가치안유지에 관한 책무를 담보한다(강선주, 2012: 146).

도·도·부·현경찰은 상호 독립한 대등한 기관으로 경찰임무를 달성하기 위해 상호협력할 의무가 있다. 도·도·부·현경찰은 서로 독립적이지만 범죄의 수사, 기타 공안의 유지를 위하여 광역적·기동적으로 운영하지 않으면 안되는 것이 많다. 범죄에 관한 정보의 교환, 범인의 추적 등 도·도·부·현경찰이 서로 협력해야 하는 것은 당연한 요청이라고 할 수 있다(권영호·강주영·송서순, 2011: 51-52).

4. 이탈리아

가. 특징

1986년 3월7일 법률 제65호 기초자치경찰법(Legge quadro sull'ordinamento

della Polizia Municipale, LEGGE 7 marzo, n, 65)을 제정하여 현재의 자치경찰제도로 발전시켜 왔다.

이탈리아 자치경찰의 규모는 시단위가 주나 도단위보다 훨씬 크고, 자치경찰의 중심으로 자리잡고 있다. 주, 도, 시의 자치경찰은 각각 독립적으로 업무를 처리하기 때문에 상하 관계가 아닌 수평관계를 형성하고 있다. 따라서 상급단체인 주, 도 자치경찰이 시 자치경찰을 지휘·감독할 권한과 책임이 없는 점이 자치경찰의 특징이라 할 수 있다(양영철, 2009: 117-118).

이탈리아 자치경찰에서는 도시경찰이 주류를 형성하고 있다. 도시경찰은 운영에 있어서 독립성을 유지하며 자치원칙에 따라 조직된다. 또한 도시경찰은 행정법에 근거해 지방행정부서가 가지고 있는 행정과 관련된 법이나 시행령에 의해 도시경찰이 운영되고 있다. 도시경찰은 일부 사법경찰로서의 역할을 수행하는 경우도 있으며, 만약의 경우에 대비해 무장도 허용하고 있다(신현기, 2004: 170).

이탈리아 자치단체는 관할지역마다 선택적 실시가 보장되어 있기 때문에 자치경찰과 자체경찰력을 보유할 수 있다. 특히 재정자립도에 따라 실시여부를 결정하며 주 자치경찰의 경우 최소한 7명 이상의 경찰관을 보유했을 경우 가능하며 그 이하는 타 도시와 연합하여 구성할 수 있다(신현기, 2013: 153).

나. 자치경찰의 법적 지위

1986년 자치경찰법 제5조 제1항에서 자치경찰관은 사법경찰관리의 지위를 가지며, 자치경찰 책임자는 사법경찰관의 지위를 가진다고 규정하였다. 자치경찰장교는 때로는 공공안전 경찰관(공안경찰)으로서의 지위를 가지며, 이때 임명도지사가 자치경찰장교를 공공안전 경찰관으로 임명하게 되면, 허가 없이 업무시간 이외에도 무기소지가 가능하게 된다. 자치경찰장교가 공공안전 경찰관의 자격을 취득하게 된 경우에는 매년 정기훈련과 자격시험 합격 등 일련의 의무적 훈련과정을 거쳐야 한다(안영훈·강기흥, 2008: 30).

다. 자치경찰 기능

이탈리아 자치경찰은 지방자치단체 간의 사무배분에 따라서 보충성의 원칙, 즉 일단 모든 자치단체사무는 기초자치단체 소관으로 이관하고, 이 사무

가운데 기초자치단체인 시가 할 수 없거나 시가 수행하는 것이 적절치 않는 사무는 도사무로, 도가 할 수 없거나 적절치 않은 것은 주정부에 배분하는 방식으로 하고 있기 때문에 시자치경찰의 사무가 가장 광범위하다고 할 수 있다. 이탈리아 자치경찰의 사무배분 내용은 다음과 같다(양영철, 2009: 119-120).

1) 주 자치경찰(Polizia Regione)

- 주 법령의 집행 및 보호
- 비상사태나 재해에 따른 구호업무
- 기타 지역경찰 업무(예: 사법경찰, 교통경찰, 행정경찰 등)

2) 도 자치경찰(Polizia Provinciale)

도 자치경찰의 주요 기능은 다음과 같다(신현기, 2005: 225).

- 관할 내의 대기, 동물, 삼림, 하천, 호수 등 환경보호
- 고속도로 순찰업무
- 관할 구역 내 범죄예방 및 운전학원 관리
- 관광객 보호

3) 시 자치경찰(Polizia Municipale, Vigili Urbani)

- 시 법령의 준수 여부 감시, 자치경찰에 위임된 행정법규 집행, 위반사범 단속
- 교통소통의 관리 및 공공 질서유지, 범죄예방 순찰
- 공공시설의 보호 및 관리
- 시민들의 안전상태와 시민 생활의 질에 대한 감시
- 자연재해 및 재난, 개인의 사고에 대한 구호 조치
- 법에 의하여 위임된 범위에서 사법경찰의 업무 수행
- 사법부의 책임 하에 범죄 소탕·수색, 범죄 상황보고 등 사법경찰 보조기능 수행
- 자치경찰관은 사법경찰관의 지위를 가지며, 자치경찰의 각급 책임자는 사법경찰 관리자의 지위를 가짐

라. 자치경찰의 조직

자치경찰별 조직 운영 상황은 다음과 같다(양영철, 2009: 120-121).

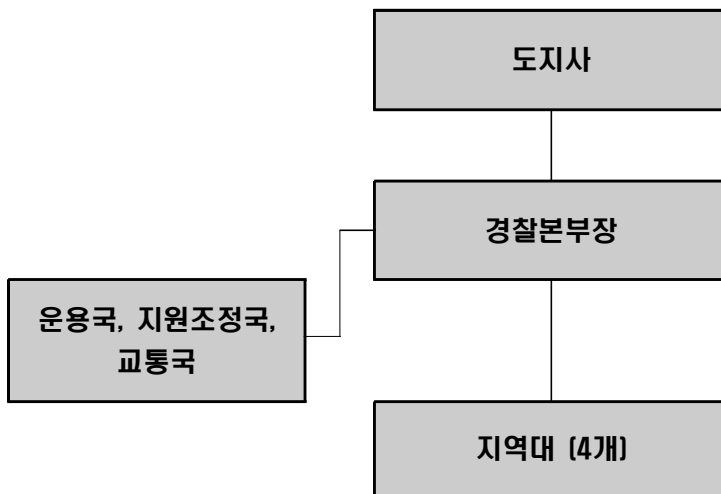
1) 주 자치경찰

주 자치경찰법(Disciplina delle funzioni di polizia locale) 제 2 조 2항에 따라 지방정부의 긴급한 업무에 효과적으로 대처할 필요가 있다는 새로운 시대적 요구에 의하여 설치되었고, 최소 7명 이상의 경찰관을 보유한 주는 자체 경찰조직을 보유할 수 있다.

2) 도 자치경찰

관할 내의 대기, 동물, 삼림, 하천, 호수 등 환경보호에 관한 조직적 조정의 필요성으로 인하여 기존 경비조직을 재구성하여 자치경찰을 조직 운영하고 있다(자치경찰제실무추진단, 2007: 33). 최근에는 교통법의 개정으로도 관할의 고속도로 순찰업무가 도 자치경찰로 이관되었다.

한편 이탈리아 도자치경찰 조직도는 다음 <그림 3-1> 와 같다.

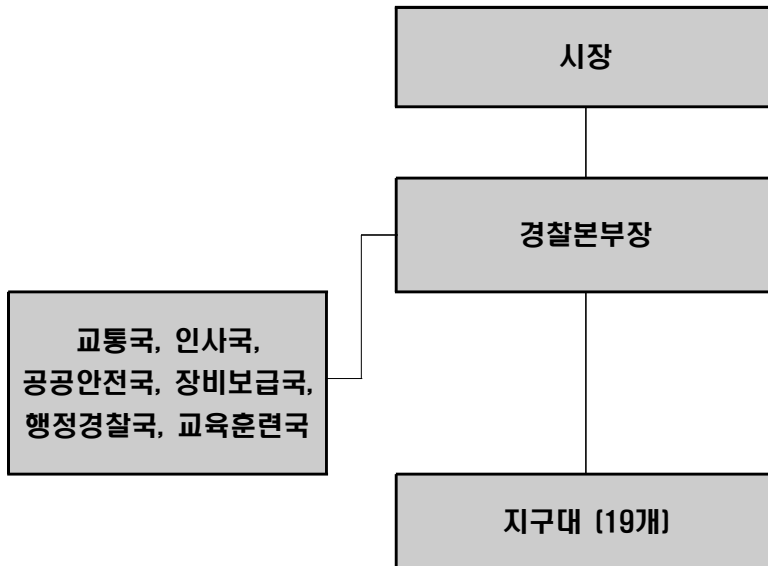


<그림 3-1> 이탈리아 도 자치경찰 조직도

3) 시 자치경찰

자치경찰법(LEGGE 7 marzo 1986, n. 65) 제7조 2항에 의거 지역주민의 수, 유동인구의 수, 지역의 특성 등을 고려하여 경찰관의 수를 결정하고, 인구밀집도 및 지역 형태 등을 고려하여 조직을 구성하여 운영하고 있다. 기본적으로 경찰 책임자와 운용관리와 지원부서로 구성된 경찰본부와 지구대를 구성하여 운영하고 있다.

한편 이탈리아 시 자치경찰 조직도는 다음 〈그림 3-2〉와 같다.



〈그림 3-2〉 이탈리아 시 자치경찰조직도

마. 자치경찰의 재정

자치경찰법(LEGGE 7 marzo 1986, n. 65)에 따라 자치경찰은 해당 자치단체의 고유 조직이기 때문에 자치경찰의 운영에 대한 재정 부담은 국가예산의 부담없이 각 자치단체의 자체적인 예산에서 충당하고 있다. 단, 국가가 모든 자치경찰에 1년에 500만 유로(약 70억)씩을 지원하여 시설 및 차량의 구입에 사용하도록 하는 것이 유일한 국가지원금이다.

바. 국가경찰과의 관계

국가경찰과 자치경찰의 역할 배분 현황은 다음과 같다(양영철, 2009: 123).

첫째, 집회시위 관리에 있어서 시 관할지역 시위 관리지역에 대한 교통통제는 자치경찰이 담당하며, 시위대를 직접 통제하고 집회를 관리하는 것과 자치경찰을 포함한 전체 경찰력 통제는 국가경찰에서 수행한다.

둘째, 교통 사망사고 처리는 자치경찰이 현장 상황을 파악하여 국가경찰에 사건을 인계하여 종결하고 있다.

셋째, 환경·건설분야의 업무처리에 있어서 무허가 건물에 대한 행정처분은 시당국에 허가 여부 확인 후, 자치경찰이 몰수조치 한다. 즉, 위법사실의 확

인은 자치경찰이 하고, 사후조치는 담당 행정부서에서 수행하도록 하고 있다.

5. 제주특별자치도

가. 제주자치경찰제의 출범 과정

제주자치경찰의 출범은 제주특별자치도의 출범 구상과 함께 이루어졌다. 2005년 5월 제주특별자치도 기본 구상에 제주에 자치경찰제도를 도입할 것을 밝히면서 정부와 제주도에서는 관련 입법을 추진하였다(송하철, 2013: 22).

참여정부에서는 2003년 4월 자치경찰제 도입을 지방분권 핵심 정책과제로 지정하고, 2003년 7월 자치경찰제 도입을 포함한 지방분권 로드맵을 확정하였다(최종만, 2007: 9). 정부혁신분과위원회에서는 2005년 5월 20일 제주도에 자치경찰 도입을 위한 입법을 추진하게 되었고, 타 지역과 달리 2006년 2월 21일 「제주특별자치도및국제자유도시조성을위한특별법」에 제주자치경찰을 설치할 수 있도록 제도화하였다. 2006년 3월 11일 제주자치경찰 시행을 위한 세부실행계획이 확정된데 이어 2006년 6월 30일 제주자치경찰 시행과 관련된 법률이 국회에서 통과됨에 따라 제도적인 틀을 모두 갖추게 되었다. 2006년 7월 1일 대한민국 헌정사상 새로운 제주특별자치도가 출범하였고, 2006년 12월 27일 제주특별자치도 지방경찰청장과 제주특별자치도지사간의 「자치경찰과 국가경찰간의 사무분담 및 사무수행 방법에 관한 업무협약」을 체결하여 2007년 2월 28일 제주자치경찰이 출범하였다(이상열·오종식, 2008: 136).

제주자치경찰의 출범은 ‘분권과 자율’이라는 참여정부의 국정이념에 따라 추진되어 온 자치경찰제의 도입을 본격화시키는 계기를 마련하였다는 점과 지방자치단체의 권한과 책임 하에 지역주민의 의사에 따라 치안업무를 자주적으로 수행하는 새로운 ‘주민밀착형 치안시스템’을 최초로 운영하는 선진형 제도 도입에 그 의의가 있다(이승철·곽영길, 2010: 425; 강선주, 2012: 94-95).

나. 제주자치경찰제의 조직

제주자치경찰은 <그림 3-3>에서 보는 바와 같이 2012년 1월 9일 통합

자치경찰단으로 출범하여 대대적인 기구개편이 시행되었다. 통합자치경찰단은 경찰정책과, 주민생활안전과, 민생사법경찰과, 주차지도과, 서귀포지역경찰대, 교통정보센터로 구성되었다. 한편 제주자치경찰 조직의 주요 사무 내용은 다음 <표 3-2>에서 보는 바와 같이 경찰정책과는 자치경찰 사무 종합기획 활동 목표 수립 및 활동상황 평가 등 6개 사무를 주민생활안전과는 주민의 생활안전에 관한 사무 등 6개 사무, 민생사법경찰과는 관광, 환경, 산림분야 등 특별사법경찰관리 직무에 관한 사무 등 5개 사무, 주차지도과는 불법 주·정차 지도단속 및 신고접수 민원처리 등 5개 사무, 서귀포지역경찰대는 주민의 생활안전에 관한 사무 등 8개 사무, 교통정보센터는 지능형 교통체계(ITS센터) 운영 등 5개 사무를 담당하고 있다.

<그림 3-3> 제주자치경찰단 조직도



〈표 3-2〉 제주자치경찰의 사무 내용 현황

부서명	사무내용
경찰정책과	① 자치경찰사무 종합기획 활동 목표 수립 및 활동상황 평가 ② 자치경찰공무원 인사, 교육, 인력, 장비 운용계획 수립 및 운영 ③ 자치경찰 예산 편성·집행 및 계약에 관한 사무 ④ 어린이 교통공원 운영 및 교통안전교육 사무 ⑤ 기마대 설치 및 운영에 관한 사무 ⑥ 국가경찰과의 업무협약에 관한 사무
주민생활안전과	① 주민의 생활안전에 관한 사무 ② 공공시설 및 지역행사장 경비에 관한 사무 ③ 사회적 약자(아동·청소년·노인) 보호 및 가정, 학교폭력 등 예방 활동 ④ 주민참여 방법활동 지원 기초사범 교통법규위반 지도, 단속 ⑤ 관광지 주변 치안서비스, 관광객 보호 및 질서유지 ⑥ 내·외국인 관광객에 대한 안전확보 사무
민생사범경찰과	① 관광 환경 산림분야 등 특별사범경찰관리 직무에 관한 사무 ② 자동차 무보험 운행 및 무단방치관련 지도단속 및 수사 ③ 위생·식품·의약품 등 원산지 분야 등 지도단속 및 수사 ④ 유관기관 합동단속 및 민원사항 처리 ⑤ 공·항만에서의 외국인 관광객 보호 및 관광질서 지도 단속
주차지도과	① 불법 주·정차 지도단속 및 신고접수 민원처리 ② 과태료 부과·징수 및 체납액 관리 사무 ③ 주·정차 위반에 따른 압류등록 및 해제 ④ 주·정차 CCTV 단속카메라 설치 및 관리 ⑤ 주·정차 금지구역 지정 해제 및 관리
서귀포지역경찰대	① 주민의 생활안전에 관한 사무 ② 공공시설 및 지역행사장 경비에 관한 사항 ③ 사회적 약자 보호 및 가정, 학교폭력 등 예방활동 ④ 주민참여 방법활동 지원, 기초사범 교통법규 위반 지도, 단속 ⑤ 관광지 주변 치안서비스, 내·외 관광객 보호 및 질서유지 ⑥ 불법 주·정차 지도단속 및 신고접수 민원처리 ⑦ 과태료 부과·징수 및 체납액 관리, 압류등록 및 해제사무 ⑧ 주·정차 금지구역 지정 해제 및 관리
교통정보센터	① 지능형 교통체계(ITS센터) 운영 ② 교통신호기 설치·관리 및 교통신호기 연동제 운영 ③ 어린이 보호구역 지정관리 및 개선사업 ④ 교통안전시설물 및 차선, 문자 등 노면표시 설치·운영 ⑤ 횡단보도 조명등 설치·운영

자료: 송영지(2015), pp. 130-131.

다. 제주자치경찰의 기능별·정원 및 현원 현황

1) 기능별 인원 현황

2015년 현재 제주자치경찰의 기능별 인원 현황은 다음 <표 3-3> 에서 보는 바와 같이 186명으로 경찰관 119명, 일반직 23명, 공무원 44명으로 구성되어 있다. 기능별로는 경찰정책과 23명, 주민생활안전과 30명, 민생사법경찰과 39명, 주차지도과 44명, 서귀포지역경찰대 31명, 교통정보센터 10명, 기타 9명 등으로 구성되어 있다.

<표 3-3> 제주자치경찰의 기능별 인원 현황

(단위: 명)

과 별	계	경찰 정책과 (23)		주민생활 안전과 (30)		민생사법 경찰과 (39)		주차지도과 (44)		서귀포지역 경찰대 (31)		교통정보 센터 (10)	기 타 (육아휴) (9) 파견2
		기획 홍보	기마 대	주민생활 안전	교통 관리	수사	공항 안전	주차 민원	주차 지도	교통생활 안전	주차 지도	교통 시설	
계	186	14	9	4	26	19	20	13	31	16	15	10	9
경 찰	119	11	9	4	26	17	13	5	5	15	4	1	9
일 반	23	2	-	-	-	2	-	2	6	1	2	8	-
공무원	44	1	-	-	-	-	7	6	20	-	9	1	-

자료: 신현기(2015), p. 13.

2) 정원 및 현원 현황

2015년 현재 제주자치경찰의 정원과 현원은 <표 3-4> 에서 보는 바와 같이 192명의 정원에 현원은 186명으로 6명이 부족한 것으로 나타났다. 계급별로 살펴보면 경정 1명, 경사 2명, 순경 16명이 부족한 상태이고, 경장이 11명 초과되고 있음을 인식할 수 있다.

<표 3-4> 제주자치경찰의 정원·현원 현황

(단위: 명)

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

자료: 신현기(2015), p.14.

라. 제주자치경찰의 기능

제주자치경찰의 구체적인 사무범위는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 규정되어 있는데, 일반적으로 지역방법과 지역교통, 지역경비 그리고 특별사법경찰관 임무로 구분할 수 있다. 그 내용은 다음과 같다.

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

- 2) 지역교통 활동에 관한 사무
 - 가. 교통안전 및 교통소통에 관한 사무
 - 나. 교통법규 위반 지도, 단속
 - 다. 주문 참여 지역교통 활동의 지원 및 지도

- 3) 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비 및 지도

- 4) ‘사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무 범위에 관한 법률’에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무

- 5) 교통안전 시설관리

제주특별자치도 특별법(제138조, 139조)에 의거하여 현재까지 국가경찰에서 업무를 수행해 왔던 교통안전시설에 대한 업무 권한이 전국에서 최초로 제주특별자치도로 이양되었다. 이러한 사무에 대한 담당부서가 제주자치경찰단이기 때문에 이 사무도 자치경찰의 업무라 할 수 있다. 그러나 지역방법과 지역교통, 지역경비는 그 업무자체가 매우 광범위한 반면에 현재 자치경찰에서 그간의 경험 그리고 행정 및 재정 등의 부족한 여건으로 인해 이

러한 업무를 전체적으로 처리하기는 어려웠다. 그래서 이러한 상황때문에 제주특별자치도의 자치경찰업무는 자치경찰 운영조례 및 국가경찰과 자치경찰 간의 업무협약을 근거로 하여 더욱 구체화시켰다(송영지, 2015: 132).

마. 경찰 상호 간의 관계

국가경찰과 제주자치경찰 상호 간의 관계는 상호 협조를 비롯해 경찰통계, 조례 및 규칙 등의 통보 등으로 구분할 수 있다(심기환, 2007: 86).

1) 국가경찰과 자치경찰의 상호 협조

국가경찰과 자치경찰은 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 맞는 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰의 사무범위 안에서 필요한 정보와 기술을 제공하는 등 상호협조를 하여야 하며, 직무수행 시에는 필요한 범위 안에서 유·무선의 통신망과 시설물을 이용할 수 있도록 하였다. 또한 도지사 와 제주특별자치도 지방경찰청장은 경찰인력 및 장비 등의 효율적인 운영을 위하여 경찰인력 및 장비 등의 운영상황 및 계획을 상호 통보토록하고, 통보 절차 및 방법 등에 관한 사항은 도 조례로 정하되, 제주특별자치도 지방경찰청장의 의견을 듣도록 하였다(제주특별법 제119조). 일일 경찰인력, 장비 등의 운영상황 및 계획에 대하여는 상황실 등 상호 지정한 사무실에 모사전 송이나 전자매체를 활용하여 통보하고 이에 따른 구체적인 내용은 협약으로 별도로 정하도록 하였다(제주특별법 제120조 및 제주특별자치도 자치경찰 운영 등에 관한 조례 제11조 제1항).

2) 경찰통계

제주특별자치도지사는 당해 관할구역에서의 단속현황이나 자치경찰 장비 보유현황 및 그 밖의 경찰통계에 필요로 하는 자치경찰의 통계자료를 매월 말 기준으로 익월 5일 까지 제주지방경찰청장에게 통보하도록 하였다(제주특별법 제120조 및 제주특별자치도 자치경찰 운영 등에 관한 조례 제11조 제2항).

3) 조례 및 규칙 등의 통보

자치경찰의 사무와 운영에 관련된 조례나 규칙을 제·개정하거나 또는 폐지하는 경우에 있어서는 조례안은 지방의회에서 이송된 날부터 10일 이내에, 규칙안은 공포예정 15일 이전에 전문을 첨부하여 제주지방경찰청장에게 통보하도록 함으로써 치안행정의 연계성 확보와 함께 통계자료의 효율적인 관리를 도모할 수 있도록 하였다(제주특별법 제121조).

바. 추진 성과

제주자치경찰의 추진 성과는 2014년 제주자치경찰단의 활동실적을 기준으로 고찰하였다.

1) 도민중심 생활치안 추진 실적

첫째, 주민친화적 현장중심 치안서비스 제공을 위해 권역순찰시 생활안전 진단을 실시하여 주민불편 사항을 적극적으로 해소하는 한편 생활안전 진단시 관련기관(부서)에 즉시 통보하여 개선조치되었다.

둘째, 학교방범, 사회적 약자 범죄예방 교통안전교육을 위해 29개교에 대해 등하교시간대 초등학교 전담방범제를 실시하여 범죄 및 교통사고를 미연에 방지하였으며, 8개교에 대해 야간취약시간대 자율학습 여고생 보호를 위한 순찰활동을 전개하는 한편 여학생, 어린이, 청소년, 노약자 등 사회적 약자를 위해 범죄 및 교통사고 예방교육을 실시하였다.

셋째, 지역 교통안전활동 강화와 안전도시 위상제고를 위해 소통위주의 탄력적 교통관리로 도민 및 관광객 불편을 최소화시켰으며, 불합리한 교통안전 시설에 대한 개선에 나서 원활한 교통소통과 주민편의 향상에 기여하였다.

넷째, 시민의식 제고를 위한 교통 및 기초질서 위반사범 단속을 위해 교통법규 준수 의식 향상을 위한 교통캠페인을 적극 실시하였다.

다섯째, 사회적 약자 등 취약계층 보호 및 협력치안 활동 강화를 위해 노숙인 체계적 관리를 위한 개인별 관리카드를 작성하여 특별관리를 하고 있다.

여섯째, 주민과 협력치안을 위한 주민봉사대를 운영하여 지역축제장, 오일장 등 혼잡방지를 위한 교통안전 및 질서유지활동을 전개하고 있다.

2) 관광객 안전을 책임지는 수준높은 관광경찰 실현

첫째, 제주공항의 안전하고 쾌적한 치안서비스 제공을 위해 첫 관문인 공항에서의 관광질서 확립으로 안전한 관광이미지 제고와 함께 명절, 휴가철 등 치안수요에 맞는 교통·방법 안전에 대한 집중관리를 실시하였다.

둘째, 안전한 제주관광 조성을 위해 외국어 특채 경찰관을 활용하여 자치경찰의 특성을 살린 관광경찰의 역할을 수행하는 한편 올레길 취약지점 4개소에 대해 집중적인 순찰을 실시하여 치안사각지대 없는 안전한 탐방로 조성에 앞장서고 있다.

3) 도민생활을 보호하는 민생사법경찰활동

첫째, 자치경찰·행정·도민이 함께하는 특별사법경찰활동을 위해 민·관합동으로 소나무재선충병 방재에 적극 참여하여 제주산림 보호에 앞장서는 한편 식품위생부서와 합동 지도단속으로 먹거리 안전관리 강화에 주력하고 있다.

둘째, 1차산업 경쟁력 확보를 위한 비상품 감귤 단속활동 지원을 위해 대도시 도매시장 비상품 감귤 유통 단속을 실시하는 한편 중도매인들의 협조를 강화하고 있다.

4) 성숙한 선진교통질서 추진

첫째, 주요 간선도로 불법 주·정차 단속을 강화하는 한편 외근인력(경찰관 2개조, 단속반 11개조)을 활용하여 간선도로 불법 주·정차 근절에 적극적으로 대처하고 있다.

둘째, 고질적 민원 구간에 대한 적극적인 대처로 주민불편 최소화에 앞장서고 있다. 이를 위해 원활한 이면도로 교통환경 조성 및 주차장 이용 활성화를 위한 공영주차장 주변 이면도로 단속을 적극적으로 실시하고 있다.

사. 제주자치경찰의 문제점

현재 제주자치경찰제의 문제점은 인사·조직적 측면, 재정적 측면, 운영적 측면, 법·제도적 측면 등 네 가지 측면에서 논의될 수 있다.

1) 인사·조직적 측면

제주특별자치도 공무원 조례에 의하면 자치경찰의 정원은 127명으로 규

정되어 있다. 2014년 12월 현재 119명으로 8명이 부족한 실정이다. 인원 측면에 있어서 일반직 공무원의 이관 검토, 국가경찰의 일부를 일정 기간 파견을 받아 자치경찰의 주요 업무를 지원하는 방안 마련 등의 조치가 신속하게 이루어 져야 한다(고인종·강영훈, 2015: 234).

앞서 <표 3-3> 에서 고찰한 바와 같이 제주자치경찰의 인력구조는 현원과 정원의 과부족 현상으로 인해 업무의 차질을 초래하고 있다. 이는 원칙적으로 신규인력에 소요되는 예산부족으로 나타난 결과라고 볼 수 있다. 현재 지방자치 행정과 교육자치가 국가예산을 바탕으로 운영되고 있는 반면, 자치경찰 예산만 자치단체 예산으로 운영하도록 하는 것은 비현실적인 문제라고 할 수 있다(김봉구, 2014: 271-272).

2) 재정적 측면

2014년 12월 기준으로 제주자치경찰의 운영 예산은 <표 3-5> 에서 보는 바와 같이 28억8천8백4십3만7천8백원으로 25%를, 도비가 86억4천1백9만원으로 75%를 차지하고 있다.

<표 3-5> 2014년 제주자치경찰 예산 현황

(단위: 원)

구 분	계	국비		도비	
		금액	비율	금액	비율
총 계	11,525,468	2,884,378	25.0	8,641,090	75.0
경상적 경비	2,797,721	491,548	16.5	2,488,173	83.5
사업비	6,448,146	2,158,346	33.5	4,289,800	66.5
행정운영경비	2,097,601	234,484	11.2	1,863,117	88.8

자료: 고인종·강영훈(2015), p. 235.

국가균형발전특별법 제35조의2 제2항 제2호에서 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 이관되는 특별행정기관 이관 사무의 수행에 필요한 경비와 자치경찰로 이체되는 경찰인력에 대한 인건비 상당액 및 그 운영비 일부를 국비로 지원한다고 명시하고 있다. 그러나 경찰인력의 미채용 인원에 대한 인건비는 도비로 확보해야 하는 문제가 발생하게 된다(고인종·강영훈, 2015: 235).

제주자치경찰의 재정자립도가 낮고 국비지원이 미약할 경우 인력확보와

자치경찰 운영의 차질, 경찰관 개개인의 사기저하 문제 등이 발생할 수 있다. 결국 재정적인 문제로 도민들이 원하는 경찰의 치안서비스를 받지 못하거나 상대적으로 낮은 수준의 치안서비스를 받게 될 경우 제주자치경찰의 존립 자체에 문제가 발생할 수 있다(김봉구, 2014: 272). 현재 제주특별자치도의 재정자립도는 30.6%로 매우 열악한 상태이다.

3) 운영적 측면

제주자치경찰은 직무집행에 있어서 행정법규의 위반 등 다른 범죄와 연계되어 있는 경우 범죄는 국가경찰에서, 행정법규 위반사항에 대하여는 자치경찰에서 수행하는 이중적인 업무처리가 불가피하게 된다.

무기의 휴대는 도지사의 신청에 의해 제주지방경찰청장의 승인을 받아야 하고, 무기사용 시 지방경찰청장 또는 경찰서장에게 통보하도록 규정하고 있다(제주특별자치도설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제116조). 이는 경찰관직무집행법을 준용하고 있어 당연히 무기휴대 및 사용이 가능한 자치경찰공무원에게는 불합리하다고 할 수 있다(고인종·강영훈, 2015: 236).

4) 법·제도적 측면

제주자치경찰은 구조적으로 지방분권이 아니기 때문에 자치경찰의 기능이 미약하고 결과적으로 국가기관의 보조기관으로 평가받고 있다. 특히, 각종 언론보도에서는 제주자치경찰을 ‘무늬만 경찰’, ‘권한없는 경찰’, ‘종이 호랑이’ 등의 부정적인 표현을 사용하여 제주자치경찰의 이미지를 부정적으로 만들고 있다(강세웅, 2012: 68).

또한 법적으로 제주자치경찰은 포괄적인 수사권을 행사할 수 있는 일반적인 형사범에 대한 수사권은 없다. 일반 형사범은 현행범일 경우에만 체포할 수 있지만, 체포 이후에 경찰서나 순찰지구대에 인계하여야 하고, 경찰관에게 단속과 같은 진술서 작성, 출석 요구 등의 복잡한 절차를 거쳐야 한다(고인종·강영훈, 2015: 236).

5) 국가경찰과 자치경찰 사무적 측면

국가경찰사무는 일반적·포괄적으로, 자치경찰사무는 제한적·구체적으로 배

분하는 경우, 경찰권의 권한범위가 불분명하고 국가경찰과 자치경찰 간의 사무에 관한 분쟁이 발생할 수 있을 뿐 아니라 그에 대한 책임회피의 가능성이 발생할 우려가 있다. 즉, 동일한 경찰사무를 국가경찰과 자치경찰에게 동시에 배분함으로써 경찰권의 권한범위가 분명하지 않으며, 소관 사무의 범위에 대한 갈등을 초래할 가능성이 있다. 또한 국가경찰은 포괄적으로 자치경찰은 제한적으로 사무를 수행하는 경우 자치경찰이 국가경찰에 예속되어 지휘·감독을 받으면서 직무를 수행해야 하는 결과를 초래할 수 있기 때문에 국가경찰은 자치경찰에게 그 책임을 떠넘기는 등 책임회피의 가능성도 제기될 우려가 높다(김봉구, 2014: 271).

Ⅳ. 서울시 광역자치경찰제의 도입방안

1. 자치경찰제 도입에 대한 전문가 인식분석

가. 조사개요

자치경찰제 도입에 대한 인식연구는 일반국민, 지방자치단체, 검찰, 경찰 공무원, 정책가, 관련 분야의 전문가 등 다양한 이해관계집단 및 공공서비스 수혜자들의 생각과 인식을 연구대상으로 해야 한다. 하지만 본 연구에서는 서울시 광역자치경찰제의 도입방안에 대한 인식조사를 위하여 경찰 실무자와 전문가의 의견에 대한 질적 조사를 수행하였다. 다양한 이해관계집단 및 수혜자들의 인식조사를 대신하여 전문가 및 실무자에 의한 질적 조사를 선택한 이유는 서울시민 대부분이 자치경찰의 업무와 국가경찰의 업무를 명확히 구분하기 어려워 자치경찰의 업무에 대한 정확한 판단을 내릴 수 없기 때문이다.

뿐만 아니라 자치경찰제도의 도입에 관한 심층적이고 전문적인 평가를 위해서 일반시민 인식조사는 본 연구가 의도한 결과를 도출하기에 적절하지 않다는 결론에 이르렀다. 즉, 자치경찰제도는 제주특별자치도에서 시행된지 약 10여년 가까이 되었지만 일반시민들은 아직까지도 국가경찰과 자치경찰의 차이점을 정확하게 파악하기 어려운 현실을 고려하였을 때 일반시민들에 대한 설문조사를 통한 평가보다는 자치경찰제도 도입을 위한 실질적인 제언을 얻는 것이 중요하기 때문이다. 이에 따라 본 연구에서는 서울시 광역자치경찰제 도입에 대한 실제적이고 구체적인 분석과 평가를 위해 실무자와 전문가들에 의한 질적 평가를 수행하였다.

본 연구는 질적 조사를 위한 실무자 및 전문가 집단은 만5년 이상의 경찰공무원과 경찰학 및 법학 교수를 중심으로 구성하였다. 조사대상자는 경찰공무원 10명과 경찰학 및 법학 교수 15인으로 총 25인이다. 설문조사는 2015년 9월 21일부터 10월 5일까지 총 15일간 진행하였으며, 25인의 조사대상자 중에서 응답이 불성실한 2인(경찰관 1인, 교수 1인)을 제외하고 23인을 대상으로 분석을 실시하였다.

조사내용은 유사 선행연구를 검토하여 모두 5개의 큰 영역으로 자치경찰제 도입에 관한 일반사항, 자치경찰제의 사무 및 인사관리, 자치경찰제의 예산, 자치경찰제 실시에 따른 기대 및 우려, 그리고 AHP 분석을 위하여 자

치경찰제 이념 및 사무배분과 같이 구성되어 있다. 구체적인 조사내용은 다음의 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 자치경찰제 도입에 관한 조사표

영역	조사내용
자치경찰제 도입에 관한 일반사항	<ul style="list-style-type: none"> • 자치경찰제 도입의 찬·반대 • 자치경찰제 도입시기 및 도입단위 • 자치경찰제 조직의 설립위치 • 자치경찰제 조직의 관리형태
자치경찰제의 사무 및 인사관리	<ul style="list-style-type: none"> • 자치경찰제의 사무배분 • 자치경찰책임자의 임기 • 자치경찰책임자의 임용방식 • 자치경찰의 임용방법
자치경찰제의 예산	<ul style="list-style-type: none"> • 자치경찰의 운영경비 부담 • 자치경찰의 재정확보 수단
자치경찰제 실시이후 기대 및 우려	<ul style="list-style-type: none"> • 자치경찰제 도입에 따른 기대효과 • 자치경찰제 도입에 따른 우려
자치경찰제 이념 및 사무배분 (AHP 분석용)	<ul style="list-style-type: none"> • 자치경찰제 주요이념 • 자치경찰제 사무배분

나. 조사결과

1) 자치경찰제 도입에 관한 일반사항

가) 도입의 찬반여부

자치경찰제 도입에 대한 응답은 ‘찬성’ 52.2%(12명), ‘반대’ 47.8%(11명)으로 나타났다. 자치경찰실시에 대해 찬성하는 입장과 반대하는 입장이 거의 유사한 것으로 평가된다. 집단별로 살펴보면 전공교수집단은 ‘찬성’ 64.3%(9명), ‘반대’ 35.7%(5명)으로 자치경찰제 도입에 대해 찬성하는 비율이 높은 반면에 경찰실무집단은 ‘찬성’ 33.3%(3명), ‘반대’ 66.7%(6명)으로 자치경찰제 도입에 반대하는 비율이 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-2〉 자치경찰제 도입의 찬반여부

(단위: 명/%)

구분	전공교수		경찰실무자		전체	
찬성	9	64.3	3	33.3	12	52.2
반대	5	35.7	6	66.7	11	47.8
전체	14	100.0	9	100.0	23	100.0

자치경찰제 도입에 찬성하는 이유로는 과도한 경찰권의 분산 및 민주적 통제 강화에 용이, 지역의 특수성을 고려하여 지역에 적합한 치안서비스 제공, 경찰조직의 관료주의 완화 및 책임행정 수행, 국가경찰의 보조적 성격으로서의 자치경찰제(프랑스 모델) 실시가능, 치안서비스의 만족도 증대 등을 제시하였다.

반면에 자치경찰제의 도입에 반대하는 이유로는 정치권 간섭으로 부패타락 우려, 지역간 치안능력의 편차로 인한 대국민 치안서비스 불균형, 일사불란한 법집행 곤란으로 효율성 저하, 광역성 범죄에 대한 신속한 대응 곤란 등을 제시하였다.

이처럼 전문가 집단들은 자치경찰제의 도입과 관련하여 지역의 특수성을 반영한 효율적인 경찰활동이 기대되는 것으로 예상하고 있으나, 우리나라의 실정은 지역 간의 거리가 멀지 않아 오히려 범죄광역화에 대한 대응 및 치안능력을 고르게 활성화 시키는 것이 치안활동에 있어 더 필요하다고 보는 상반되는 견해를 보이고 있다. 또한 자치경찰제도는 초기 도입단계에서 책임행정의 수행, 민주적 통제강화와 같이 성과를 낼 것으로 기대하고 있으나, 지역간 인사적체, 부정부패 등과 같은 문제점을 우려하고 있다.

나) 도입시기 및 도입단위

자치경찰제 도입시기에 대한 응답자들은 ‘시범실시 이후 도입’해야 한다는 의견이 63.6%(14명)으로 응답한 비율이 가장 높았고, 다음으로 자치경찰제를 도입하기에 ‘시기상조’라고 생각하는 응답자는 21.7%(5명), ‘즉시 도입’해야 한다는 8.7%(2명)으로 나타났다. 집단별로는 전공교수집단의 경우 64.3%(9명)와 경찰관 62.5%(5명)가 시범실시이후 도입하자고 응답하였고, 시기상조라고 응답한 경우는 각각 21.4%(3명)과 25.0%(2명)로 나타났다. 이러한 결과로 볼 때 자치경찰제 도입에 대한 논란이 있으나 응답자의 72.7%가 시범실시 이후 도입하거나 즉시 도입해야 한다는 긍정적인 인식

을 하고 있는 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 집단별로도 도입시기에 대해서는 ‘시범실시이후 도입’을 옹호하는 것으로 집단별로 인식의 차이가 나타나지 않는 것으로 보인다.

〈표 4-3〉 자치경찰제의 도입 시기

(단위: 명/%)

구분	전공교수		경찰실무자		전체	
시기상조	3	21.4%	2	25.0%	5	22.7%
시범실시이후 도입	9	64.3%	5	62.5%	14	63.6%
즉시도입	2	14.3%	0	0.0%	2	9.1%
기타	0	0.0%	1	12.5%	1	4.5%
전체	14	100.0%	8	100.0%	22	100.0%

*2명 무응답(자치경찰제 도입에 적극적 거부)

시범실시이후 도입하자는 견해의 경우에는 자치경찰제의 도입하되 신중한 입장을 보이는 것으로 분석되었다. 예를 들어 국내 자치경찰의 도입수준에 대한 논의가 충분히 이루어진 이후 시범실시를 거쳐 도입하는 것이 타당하다고 보고 있으며, 전국적으로 실시한 이후 부작용이 발생할 경우, 예산집행 오류와 정부불신과 같은 재정적·정치적인 피해가 막대하기 때문에 이러한 문제점들을 충분한 검토한 이후에 전면적으로 실시하는 것이 바람직하다는 의견을 보이고 있다.

그 밖에도 서울이 지방정부의 대표적인 역할을 하고 있다는 점으로 볼 때, 서울시 자치경찰의 도입이 전국 지방정부의 도입을 의미하는 만큼 도입시기를 결정하는 것에 신중을 가하여야 한다고 하고 있다. 제주자치경찰과 같이 자치경찰이 국가경찰에게 주어지는 과도한 업무를 분담함으로써 경찰활동을 증진시킬 수 있는 방안이 될 것으로 기대됨으로 전면적인 도입은 시기상조로 보이나 지역적 특수성이 인정되는 특정 지역들을 대상으로 자치경찰제를 시범 실시한 이후에 그 도입여부를 결정하는 것이 바람직하다는 의견도 제시하였다.

자치경찰제가 국제적인 추세라고는 하지만, 모든 사회에 적합한 제도란 존재하지 않으며 반드시 해당 사회의 실정과 특성을 고려하여 적용되어야만 한다. 즉, 지방자치제가 현재 한국의 경찰제도보다 더 나은 치안유지력을 보일 수 있을지는 미지수이기 때문에, 도입 이전 일부 몇몇 지방에 시범적으로 실시해 봄으로써 그 효과성을 검증해 보아야 한다.

〈표 4-4〉 자치경찰제 도입단위에 대한 인식

(단위: 명/%)

구분	전공교수		경찰실무자		전체	
기초자치경찰제	2	15.4%	2	25.0%	4	19.0%
광역자체경찰제	8	61.5%	3	37.5%	11	52.4%
광역+기초자치경찰제	1	7.7%	3	37.5%	4	19.0%
기타	2	15.4%	0	0.0%	2	9.5%
전체	13	100.0%	8	100.0%	21	100.0%

*2명 무응답(자치경찰제 도입에 적극적 거부)

자치경찰제 도입단위는 ‘광역자체경찰제’가 52.5%(11명)로 가장 많았다. 특히 전공교수집단이 61.5%(8명), 경찰집단이 37.5%(3명)로 응답하여 전공교수집단의 비율이 경찰집단의 비율에 비해 높은 것으로 나타났다. 다음으로 ‘기초자치경찰제’와 ‘광역+기초자치경찰제’는 각각 19%(4명)인데, ‘광역+기초자치경찰제’를 도입단위로 해야 한다는 응답자 중에서 전공교수집단은 15.4%(1명)인 반면에 경찰집단은 37.5%(3명)으로 경찰집단이 광역+기초자치경찰제 단위로 해야 한다는 응답한 비율이 더 높게 나타났다.

우선 기초자치경찰제에 찬성하는 의견들은 다음과 같은 이유들을 제시하고 있다.

첫째, IT 기술의 발달로 지역 간 연계성을 높여 광역, 기동성에 대한 치안 수요 문제를 보완할 수 있으며, 동시에 기초자치를 통한 현장과 IT 양방향 소통으로 지역 환경 특성에 맞춘 치안 서비스 제공이 가능하다.

둘째, 기초자치단체장 및 기초의회를 선거로 구성하고 있으므로, 이에 맞추어 치안서비스의 단위를 설정하기 위해서는 기초자치경찰제의 도입이 타당하다.

셋째, 기초, 광역, 절충 중에서 기초자치경찰제가 진정한 의미의 자치경찰제에 해당하며, 기초자치경찰제를 통하여 자치경찰제의 장점을 가장 잘 살릴 수 있는 것이 가능하다.

다음으로 광역자치경찰제에 찬성하는 의견들은 다음과 같은 이유들을 제시하고 있다.

첫째, 지자체별 치안책임성을 높이고, 지역실정에 맞는 치안활동이 가능하다.

둘째, 너무 좁은 지역단위의 경찰제는 통합성을 저해하고 광범위한 경찰제는 세세한 지역별 특성을 고려할 수 없다는 단점이 있으므로 광역단위를 기본으로 한 자치경찰제를 도입할 필요가 있다.

마지막으로 절충적인 자치경찰제에 찬성하는 의견들은 다음과 같은 이유

들을 제시하고 있다. 국가경찰과 자치경찰의 각 제도의 장점을 극대화 하면서 단점을 최소화 하는 절충적인 경찰제도로 외국의 경찰제도도 진화하고 있는 실정에서 국가경찰체제 하의 강력한 치안수준을 유지하되, 지방자치의 취지를 조화시킬 수 있는 방안을 모색함이 선행되어야 할 것이다.

특히 처음 시험을 보이게 된 제주자치경찰은 국가경찰이 국가경찰사무의 일부를 지방행정기관에 배분한 것에 불과한 것으로 평가되어 이에 대한 문제를 해결해 나가는 한편, 갈수록 광범위해지고 있는 경찰업무에 대하여 효율적인 운영을 위해 자치경찰과의 사무범위의 분담, 조직 및 예산에 대한 부분의 논의를 통해 우리나라 실정에 맞는 절충형·통합형 경찰제를 도입해 가야 한다는 의견을 제시하였다. 아울러 기초자치단체로 실시할 경우 경찰의 집행력이 크게 저하되고, 기초자치단체간 재정 불균형문제로 치안서비스 제공의 지역별 편차와 같은 문제가 발생할 것을 우려하는 것으로 나타났다.

다) 조직의 설립위치

자치경찰제 도입시 자치경찰조직의 설립위치는 ‘자치단체장으로부터 분리된 독립기관’ 50.0%(10명)으로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘자치단체장 직속기관 설치’ 25.0%(5명), ‘자치단체기관 독립기관으로 설치한 이후, 단계적으로 직속기관으로 설치’ 10.0%(2명), ‘자치단체기관 직속기관으로 설치한 이후 단계적으로 독립기관’ 10.0%(2명)의 순으로 나타났다. 자치경찰조직의 설립위치에 대해서는 전공교수집단과 경찰집단 간의 인식이 크게 차이가 나타나지 않는 것으로 보인다.

〈표 4-5〉 자치경찰제 조직의 설립위치

(단위: 명/%)

구분	전공교수		경찰실무자		전체	
	명	%	명	%	명	%
자치단체장 직속기관 설치	3	23.1%	2	28.6%	5	25.0%
자치단체장으로부터 분리된 독립기관	7	53.8%	3	42.9%	10	50.0%
자치단체기관 독립기관 설치 후, 단계적으로 직속기관	1	7.7%	1	14.3%	2	10.0%
자치단체기관 직속기관 설치 후, 단계적으로 독립	2	15.4%	0	0.0%	2	10.0%
기타	0	0.0%	1	14.3%	1	5.0%
전체	13	100.0%	7	100.0%	20	100.0%

우선 자치단체장 직속기관으로 설치하자는 의견의 이유는 다음과 같다.

첫째, 치안행정은 일반행정은 물론 주민생활의 필수요소이므로 직속기관으로 자치단체 차원에서 시너지효과가 발생하도록 해야 한다.

둘째, 치안사무도 지자체의 당연한 주요 사무로 봄이 타당하다. 또한 기존의 국가경찰 제도를 자치경찰제로 당장 분리할 경우 기존의 시스템과 명령통일의 위배에 의한 혼란을 야기할 수 있으므로 국가적 위기, 국가적 필요성에 따라 자치단체장을 기준으로 하는 신속한 대응체계는 유지되어야 한다.

다음으로 자치단체장으로부터 분리된 독립기관으로 설치하자는 의견들은 지방정치세력과의 결탁우려, 경찰의 민주성과 정치적 중립성 확보를 위한 방안으로 독립된 기관의 설치가 필요하다고 보고 있다. 또한 자치단체장의 임기와 분리된 연속성 있는 경찰행정 실시를 위해서라도 독립기관의 설치가 필요하다고 보고 있다.

그리고 자치단체로부터 독립된 기관의 설치 후, 단계적으로 직속기관으로 변형하자는 의견들은 경찰의 정치적 중립과 민주성 확보를 위해 자치단체 기관과의 독립기관 설치가 우선되어야 하며, 지역정치의 영향을 받지 않고 엄정한 법집행을 할 수 있어야 하기 때문에 독립된 기관을 우선 운영한 다음 일반행정과의 연계성 및 지역주민에 대한 밀착된 치안서비스(방법, 교통, 경비 등)를 제공하기 위해서는 자치경찰제도의 역할에 필요한 자치기관의 직속기관을 설치하여 경찰지휘체계, 책임 및 사무배분이 이루어져야 한다고 주장하고 있다.

아울러 자치단체의 직속된 기관으로 설치한 다음 단계적으로 독립된 기관으로 변형하자는 의견들은 예산과 조직면에서 자치단체와 독립되어서는 제대로 운영자체가 불가능하기 때문에 자치단체 소속으로 체계를 잡은 후 독립하는 것을 주장하고 있다.

이러한 분석결과에 의하면 자치경찰제도를 도입한 이후 자치경찰조직의 위치는 자치단체장으로부터 독립된 기관 혹은 자치단체장의 직속기관으로 운영해야 할 것으로 평가된다. 지방자치실시 이후 자치단체장은 정당으로부터 공천을 받아 선출된 지방정치인이다. 지방정치인이 자치경찰의 운영이나 인사에 간섭할 개연성이 높다. 그로인해 자치경찰은 정치적 중립성을 확보하기 어렵고 오히려 정치인에 이용될 가능성이 높다. 또한 자치경찰의 인사권과 예산권이 자치단체장에게 집중될 경우 경찰의 전문성과 특수성을 상실할 우려가 있다. 따라서 자치경찰은 중앙정부와 자치단체장으로부터 정치적 중립성을 확보함으로써 민생치안에 전념할 수 있게 하자는 의미로 볼 수 있을 것이다

라) 관리 형태

자치경찰의 관리형태에 관한 응답결과 ‘위원회제’가 55.0%(11명)로 가장 높은 응답률을 보이고 있다. 다음으로 ‘절충형’ 30.0%(6명), ‘독임제’ 10.0%(2명)의 순으로 나타났다. 집단별로는 전공교수집단의 경우 위원회제(61.5%), 절충형(23.1%), 독임제(15.4%) 순으로 나타났고, 경찰집단은 위원회제와 절충형이 각각 42.9%(3명)로 동일하게 응답한 것으로 나타났다.

〈표 4-6〉 자치경찰제의 관리형태

(단위: 명/%)

구분	전공교수		경찰실무자		전체	
위원회제	8	61.5%	3	42.9%	11	55.0%
독임제	2	15.4%	0	0.0%	2	10.0%
절충형	3	23.1%	3	42.9%	6	30.0%
기타	0	0.0%	1	14.3%	1	5.0%
전체	13	100.0%	7	100.0%	20	100.0%

우선 위원회제를 찬성하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 중대한 치안서비스에 대한 결정은 신중하고 민주적으로 결정되어야 한다. 따라서 시민들의 참여가 일정부분 보장되는 위원회제가 바람직하다.

둘째, 현행 경찰위원회제도의 한계를 극복하고, 주민친화적 행정서비스의 실시가 용이하다.

셋째, 자치경찰활동에 있어 독립성이 보장되고, 지역치안수요에 대한 다양한 의견수용이 가능하다.

넷째, 독임제의 경우 현행 기초단체장이 이미 선거로 선출되어 민주적 정당성을 가지므로, 굳이 위원회의 심의·의결까지는 불필요하다고 보고 있다. 절충형은 자율적인 자치경찰 도입을 위하여 독임제를 원칙으로 하되, 견제 및 감시역할을 위한 위원회를 두어야 한다고 주장하고 있다.

이와 같이 조사자들은 자치경찰제 실시에 따른 자치단체장이 경찰의 정치적 이용가능성을 배제하기 위해 주민의 참여를 촉진시킬 수 있는 위원회제를 선호하는 것으로 평가된다. 하지만 자치경찰이 지역의 위기상황 변화에 신속하게 대응할 수 있도록 절충형도 도입할 필요가 있음을 시사하고 있는 것으로 평가된다.

2) 자치경찰제의 사무 및 인사관리

가) 사무배분

자치경찰사무배분에 관한 응답자들은 ‘지역적 사무, 방법, 교통 등 국가경찰과는 별도의 사무’에 60%(12명), ‘사무, 방법, 교통과 특별경찰사무를 추가’는 30%(6명), ‘경찰의 모든 사무’는 10%(2명)의 순으로 나타났다. 집단별로는 전공교수는 국가경찰과는 별도 사무가 53.8%, 특별경찰사무 추가 30.8%, 경찰의 모든 사무 15.4% 순으로 나타났고, 경찰집단은 국가경찰과는 별도 사무 71.4%, 특별경찰사무 추가 28.6% 순으로 나타났다.

〈표 4-7〉 자치경찰제의 사무배분

(단위: 명/%)

구분	전공교수		경찰실무자		전체	
경찰의 모든 사무	2	15.4%	0	0.0%	2	10.0%
지역적 사무, 방법, 교통 등 국가경찰과는 별도 사무	7	53.8%	5	71.4%	12	60.0%
사무, 방법, 교통과 특별경찰사무 추가	4	30.8%	2	28.6%	6	30.0%
전체	13	100.0%	7	100.0%	20	100.0%

경찰의 모든 사무라고 응답한 이유는 실효성 확보와 본연의 모든 사무를 담당하기 불가능할 이유가 없다고 제시하였고, 국가경찰과는 별도 사무를 배분해야 된다고 응답한 이유로는 자치경찰 도입의 가장 큰 필요성인 지역특성에 맞는 경찰사무를 주업무로 하여 주민과 밀접한 민생치안 업무(방법, 질서유지, 교통, 학교폭력, 가정폭력 등 사회적 약자 보호활동)가 이루어지는 것이 중요하다. 따라서 관할구역에서의 방법, 교통, 경비 등 지역주민의 충분한 의견수렴을 통해 경찰서비스를 제공하는 것이 자치경찰제도의 장점임과 동시에 갈수록 광범위해지고 있는 경찰업무에 대해 국가경찰에서 수행되기 힘든 사무를 배분함이 필요하다고 보고 있다. 그리고 특별경찰사무를 추가하는 이유로는 국가경찰의 존속을 전제하는 경우 자치경찰의 역할은 제한적일 수 밖에 없기 때문에 범죄와 관련 된 일체의 사무(재정, 인사, 교육 등)에서 한계를 가지고 있으므로 지역주민들과 밀접한 근거리에서 실제적인 도움을 줄 수 있는 치안서비스가 적절하다고 주장하고 있다. 또한 자치경찰

의 경우 지역주민과 밀접한 방법·교통뿐만 아니라 지역적 실정에 맞는 특별 경찰사무도 필요하다고 보고 있다.

이러한 분석결과는 국가경찰과의 업무중복을 피하고 지방특수성을 가지는 치안분야 중에서 자치경찰 고유기능을 개발하여 업무를 수행하는 것이 필요하다는 인식이 높은 것으로 볼 수 있다.

나) 경찰책임자의 임기 및 임용방식

자치경찰책임자의 임기와 관련하여 ‘필요’는 14명(70.0%), ‘불필요’는 3명(15.0%)이 응답하여 임기가 있어야 한다고 인식하고 있다. 집단별로는 전공교수집단의 85.6%가 임기가 필요하다는 것에 동의한 반면에 경찰집단의 42.9%만이 임기가 필요하다고 응답하여 집단간의 차이를 다소 보이고 있다. 그리고 경찰책임자의 임기는 ‘2년’ 50.0%(7명), ‘4년’ 35.7%(5명), ‘3년’과 ‘5년’은 각각 7.1%(1명)의 순으로 나타났다. 분석결과에 의하면 자치경찰책임자의 임기보장은 2년으로 하는 것에 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-8〉 자치경찰책임자의 임기 필요여부

(단위: 명/%)

구분	전공교수		경찰실무자		전체	
임기 필요	11	84.6%	3	42.9%	14	70.0%
임기 불필요	2	15.4%	1	14.3%	3	15.0%
기타	0	0.0%	3	42.9%	3	15.0%
전체	13	100.0%	7	100.0%	20	100.0%

〈표 4-9〉 자치경찰책임자의 임기

(단위: 명/%)

구분	전공교수		경찰실무자		전체	
2년	6	54.5%	1	33.3%	7	50.0%
3년	1	9.1%	0	0.0%	1	7.1%
4년	3	27.3%	2	66.7%	5	35.7%
5년	1	9.1%	0	0.0%	1	7.1%
전체	11	100.0%	3	100.0%	14	100.0%

임기제를 반대하는 이유로는 시·군·구청장 예하의 다른 실·국장, 과장 등도 특별한 임기보장이 없다는 점을 감안하여 이들과 달리 채우할 필요가 없고, 책임감 있게 조직을 이끌어 나가는데 있어 임기보장은 불필요하다 주장하고 있다.

자치경찰책임자의 임용방식은 자치경찰제 실시 이후에 책임자의 임용방식에 대한 응답은 ‘지방의회의 동의를 얻어 자치단체장이 임명’이 45%(9명)으로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘주민이 직접 선출’ 20%(4명), ‘자치단체장이 직접 임명’ 15%(3명), ‘중앙정부에서 임용’ 5%(1명) 순으로 나타났다. 분석결과에 의하면 자치경찰의 책임자 임용은 지방의회의 동의를 얻어 자치단체장이 임용하거나 주민이 직접 선출하는 것이 바람직하다고 인식하고 있다.

〈표 4-10〉 경찰책임자의 임용방식

(단위: 명/%)

구분	전공교수		경찰실무자		전체	
	명	%	명	%	명	%
자치단체장이 직접 임명	3	23.1%	0	0.0%	3	15.0%
지방의회에서 선출	0	0	0	0	0	0
주민이 직접 선출	3	23.1%	1	14.3%	4	20.0%
지방의회 동의를 얻어 지방자치단체장이 임명	6	46.2%	3	42.9%	9	45.0%
중앙정부에서 임용	0	0.0%	1	14.3%	1	5.0%
전체	1	7.7%	2	28.6%	3	15.0%

다) 자치경찰의 임용방법

자치경찰제 도입초기에 경찰임용은 ‘국가경찰 가운데 지원자를 자치경찰로 임용하고 순차적으로 외부신규’로 임용하는 방법과 ‘도입초기 50% 국가경찰 임용, 외부신규 50%임용’하는 방법이 각각 35.0%(7명)로 나타났다.

집단별로 살펴보면, 전공교수 집단은 ‘국가경찰중 지원자를 자치경찰로 임용하고 순차적으로 외부신규’하는 방법이 가장 높은 응답률(38.5%)을 보이는 반면에 경찰집단은 ‘도입초기 50% 국가경찰임용, 외부신규 50% 임용’하는 방법이 가장 높은 응답률(42.9%)을 보이고 있어서 집단간의 차이를

보이고 있다.

우선 국가경찰중 지원자를 자치경찰로 임용하고 순차적으로 외부신규로 임용하는 방법의 이유로는 제도변화로 인한 혼잡방지, 자치경찰의 지위의 상대적 불안정을 주된 이유로 제시하였다. 아울러 국가경찰과 외부신규로 각각 50%씩 임용하는 방법의 이유로 제도도입 초기 안정적인 정착과 업무의 연속성과 자치경찰제로의 신속한 전환 등을 이유로 제시하였다. 그 밖에 국가경찰지원자 중에서 자치경찰을 임용하는 방법의 이유로는 업무의 신속한 파악과 경찰의 전문성 유지를 이유로 제시하고 있다.

〈표 4-11〉 자치경찰제 도입초기에 바람직한 경찰 임용 방법

(단위: 명/%)

구분	전공교수		경찰실무자		전체	
	명	%	명	%	명	%
국가경찰중 지원자를 자치경찰로 임용하고 순차적으로 외부신규	5	38.5%	2	28.6%	7	35.0%
도입초기 50% 국가경찰임용, 외부신규 50% 임용	4	30.8%	3	42.9%	7	35.0%
국가경찰지원자 중에서 자치경찰 임용	2	15.4%	1	14.3%	3	15.0%
기타	2	15.4%	1	14.3%	3	15.0%
전체	13	100.0%	7	100.0%	20	100.0%

3) 자치경찰제의 예산

가) 운영경비

자치경찰제 실시에 따른 가장 큰 쟁점은 예산부분이다. 재정부담은 국가와 지방자치단체가 어디까지 재정부담을 해야 할지 가장 핵심적인 사항일 것이다. 이에 대하여 국가와 자치단체가 50%씩 부담해야 한다는 응답이 65.0%(13명)으로 가장 높게 나타났다. 그 외 '전액 국고부담'과 '전액 자치단체 부담'이 각각 10.0%(2명)의 순으로 나타났다. 이러한 분석결과는 자치경찰제 시행에 따라 자치단체의 어려운 재정여건상 그에 따른 소요예산을 부담하기에는 한계가 있는 것으로 인식하기 때문일 것이다.

〈표 4-12〉 자치경찰의 운영경비 부담

(단위: 명/%)

구분	전공교수		경찰실무자		전체	
전액 국고부담	1	7.7%	1	14.3%	2	10.0%
50% 자치단체부담	8	61.5%	5	71.4%	13	65.0%
전액 자치단체 부담	2	15.4%	0	0.0%	2	10.0%
기타	2	15.4%	1	14.3%	3	15.0%
전체	13	100.0%	7	100.0%	20	100.0%

국가와 자치단체가 50%씩 부담해야 한다는 의견의 주된 이유로는 자치단체별 예산 정도의 차이가 크기 때문에 일정부분 국고부담을 받을 필요가 있으며, 전액 국고인 경우에는 중앙정부에 예측관계가 지속될 우려가 있다는 이유를 제시하고 있다. 또한 자치경찰제의 목적에 비추어 볼 때 예산전액을 자치단체에서 부담하는 것이 바람직하나 현실적으로 한계가 있으므로 중앙정부의 지원이 불가피한 것으로 제시하고 있다.

나) 재정확보

자치경찰제가 성공하기 위한 재정확보는 ‘자치경찰교부금’이 36%(7명)으로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘지방경찰세’ 25%(5명), ‘일반교부금’ 10%(2명)의 순으로 나타났다. 집단별로 살펴보면 전공교수집단에서는 지방경찰세(38.5%)가 가장 높은 비율을 보이는 반면에 경찰집단은 지방경찰세에 아무도 응답을 하지 않고, 자치경찰교부금(42.9%)의 비율이 가장 높게 나타난 것을 인식할 수 있다. 이는 재정확보에 대한 의견에 집단간 차이가 크게 발생하는 것으로 판단할 수 있다.

〈표 4-13〉 자치경찰의 재정확보

(단위: 명/%)

구분	전공교수		경찰실무자		전체	
자치경찰교부금	4	30.8%	3	42.9%	7	35.0%
일반교부금	1	7.7%	1	14.3%	2	10.0%
지방경찰세	5	38.5%	0	0.0%	5	25.0%
기타	3	23.1%	3	42.9%	6	30.0%
전체	13	100.0%	7	100.0%	20	100.0%

우선 자치경찰교부금으로 재정을 확보해야 하는 이유로 자치경찰제의 별도의 예산편성의 필요성, 교부세 적용을 통하여 지역간의 재정불균형의 문제 완화, 예산집행의 목적과 근원을 명확히 할 수 있기 때문에 예산집행의 투명성이 보장된 자금 운용 가능 등을 제시하였다. 다음으로 지방경찰세의 경우에는 과태료 징수 이관과 범칙금 지자체 귀속 등 국민의 부담을 줄일 수 있는 증세가 적은 방안으로 하되, 경찰의 지역에 대한 서비스가 제공됨에 있어 지방자치단체의 자체 수입으로 충당하기엔 현실적으로 어렵기 때문에 자치경찰서비스에 대한 어느 정도의 지방경찰세가 필요하다고 제안하고 있다.

4) 자치경찰제 실시이후 기대효과 및 우려

가) 기대효과

주민생활 중심의 자치경찰제가 도입될 경우 주민들에게는 지역에 적합한 우리 경찰을, 지방자치단체에게는 법 집행력을, 국가경찰에게는 상호경쟁을 유도해 보다 안전하고 편안한 사회, 삶의 질이 높은 사회를 구현하는데 기여할 것으로 기대된다(이상열, 2006: 77-79 재구성).

① 지역사회 적합한 경찰 선호

주민들은 지역사회에 적합한 경찰을 선호한다. 주민 스스로의 선택에 의해서 설치되고 주민들의 의사에 의해서 운영되기 때문에 자치경찰을 보다 친절하고 가까운 경찰(Bobby, Kin Police)로 인식하게 될 것이고, 자치경찰은 주민들을 섬기게 될 것이다. 또한 자치경찰은 관광경찰·풍속경찰 등 지역특성을 반영한 특성화된 치안서비스를 제공하게 되므로 보다 더 적극적으로 지역주민들의 요구에 부응하게 될 것이다.

② 책임성 있는 자치행정 구현

지방자치단체는 책임성 있는 자치행정을 구현할 수 있게 된다. 지방자치단체는 주민의 복리증진 뿐만 아니라 주민의 생명과 재산의 보호를 위한 종합행정을 실시한다. 하지만 그동안 자치경찰제의 미실시로 인해 종합행정을 실천하는데 필수적인 경찰력을 확보하지 못해 종합행정의 실천력과 집행력이 떨어졌던 것이 현실이다. 향후 자치경찰제가 도입될 경우 주민생활과 밀접한

치안서비스를 자치단체의 권한과 책임하에 자율적으로 처리할 수 있게 되고, 특히 주민의 안전에 위해가 되는 불법행위에 대해 자치단체 스스로가 시정하는 것이 가능하기 때문에 지방자치의 완성도를 높이는 한편 지방행정의 종합행정력을 제고할 수 있을 것이다.

③ 상호경쟁 통한 양질의 치안서비스 제공

경찰은 상호 경쟁을 통해 보다 나은 치안서비스를 제공하게 된다. 국가경찰에 의한 독점적 치안행정의 수행은 범죄수사나 광역치안 유지에는 장점이 있는 반면, 주민생활에 불편을 초래하는 생활치안문제나 방법 등의 문제에 있어서는 인력과 예산의 부족 등 각종 이유들로 인해 다소 소홀하게 취급되는 경우가 있다. 향후 자치경찰제가 실시될 경우 자치경찰은 국가경찰과 차별화되고 국가경찰의 영향력이 미치기 어려운 틈새 치안서비스를 차별적으로 제공할 것으로 기대된다. 아울러 국가경찰은 광역적인 치안과 수사 등 사회적 이목을 집중시키는 큰 문제에 집중함으로써 경찰행정의 효율성을 높일 수 있고, 자치경찰은 지역적 주민생활 중심의 치안사무에 집중함으로써 각각 차별화된 치안서비스를 제공하게 되어 주민들의 입장에서는 보다 양질의 치안서비스를 제공받게 될 것이다.

④ 국가전체 치안역량 강화

자치경찰제 도입은 국가 전체 치안역량을 강화시킬 수 있다. 즉, 지역주민은 국가경찰에 비해 좀 더 가까이에서 경찰을 접할 수 있게 되고, 지역사회의 안전에 관한 문제에 직접 참여하여 치안의 공동생산자로서의 역할을 담당할 것이다. 나아가 국가경찰도 주민들로부터 사랑과 신뢰를 받기 위해 자치경찰과의 선의의 경쟁과 협력을 하게 될 것이고, 이러한 활동을 통해 치안의 사각지대가 해소되고 주민의 체감치안도가 향상될 것이다. 결국 자치경찰제도의 도입으로 주민에게 보다 높은 수준의 치안서비스가 제공되고 나아가 국가전체적인 치안역량이 강화될 것이다.

⑤ 주민협력 활성화

자치경찰제는 주민협력을 활성화 시킬 수 있다. 즉 자치경찰관으로서의 애향심이 경찰 스스로 지역실정에 맞게 주민과 함께 하는 치안활동을 가능하

게 함으로써 중앙의 획일적인 지시에서 벗어나 민·경협력체제가 내실화될 수 있다(심기환, 2007: 17).

⑥ 정치적 중립성 확보

자치경찰제 도입은 경찰의 정치적 중립성을 확보할 수 있다. 중앙집권적인 국가경찰체제 하에서는 경찰행정의 민주화 실현은 쉽지 않은 과제이다. 그러므로 자치경찰제의 도입과 정착은 민주화와 자율화를 도모할 수 있으며, 나아가 능률성의 확보까지 보장될 경우 주민위주의 치안서비스와 국가치안과의 조화를 위한 기틀을 마련하는데 필요한 기본조건을 갖추게 된다.

나) 우려사항

① 경찰 중립성의 한계

자치경찰제로 제시된 상기의 모든 모델들은 자치경찰의 조직 및 인사에 관한 권한을 자치단체 산하 위원회 및 기초의회, 그리고 자치단체장에게 부여하고 있다는 공통점을 갖고 있다. 따라서 정치적으로 가장 중립적이어야 할 치안력인 경찰이 정치적으로 예측되는 결과를 초래할 가능성이 매우 높다. 이 때문에 조사대상자들의 대다수가 자치단체장의 권한 강화와 그에 따른 폐단이 우려된다는 의견을 보였으며, 그 밖에 경찰관이 경찰의 위상약화와 그에 따른 경찰력 약화, 경찰관이 지방토호세력 또는 정당의 영향력 증대에 대한 우려 등의 의견도 나타나 대체로 자치경찰제 우려사항을 나타냈다.

또한 자치단체에 대한 정치적 예측은 현재 국가경찰이 중앙정부에 예측되어 있는 폐단보다 더욱 심각한 문제를 야기할 수 있으며(예를 들어, 자치단체장 선거시 자치경찰력의 동원 등), 아울러 국가경찰의 포괄적 업무수행에 막대한 장애를 가져올 수 있다고 우려하였다.

② 치안 효율성 확보의 한계

치안효율성의 극대화는 치안의 특수성을 적극 반영한 치안활동을 통해서만 가능한 것이다. 하지만, 현재의 자치단체 구역은 치안의 특수성과는 아무런 연관성을 갖고 있지 못하다. 예를 들어, 서울특별시를 한 단위로 하여 광역자치경찰단을 설치하는 경우에는 서울특별시 내에 존재하는 25개 구 별

치안특수성을 반영하는 데는 매우 큰 어려움이 존재하게 된다. 반대로, 구별 기초자치경찰단이 설치될 경우 치안수요가 비슷한 종로구나 중구의 경우 치안인력이 낭비되며 비효율적으로 배치되고, 치안정책과 기관이 중복되는 현상이 나타나게 되어 오히려 치안효율성은 떨어지게 될 것이다. 따라서 기존의 자치행정구역이 현재의 치안특수성을 반영하고 있다는 잘못된 전제를 바탕으로 자치경찰의 설치단위 및 구역을 설정한다면 치안효율성을 극대화할 수 없을 것이라고 우려하였다.

③ 형식적 및 실질적 경찰로 구분된 경찰의 업무 분장

제주특별자치도의 경우 특별법 제108조 제4호의 ‘사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무 범위에 관한 법률’에서 제주자치경찰 공무원의 직무로 특별사법경찰(특사경) 업무를 부여하고, 경찰고유사무인 수사나 정보활동 등의 형식적 경찰 사무보다는 실질적 경찰 사무만을 강조함으로써 무늬만 경찰이라는 비판을 초래하게 되었다.

이와 마찬가지로 최근에는 봉사과 보호의 역할을 추가하고 있어, 경찰이 사회에서 담당하는 역할은 총체적으로 국민의 안녕과 관련된다고 하겠다(Dempsey & Linda, 2012). 또한 연구에 따르면 경찰이 법을 집행하는데 사용하는 시간은 총 업무시간의 20%에 불과하며, 나머지 시간은 행정적인 업무나 국민에게 서비스를 제공하는데 사용되고 있다(Peak, 2006). 이러한 상황에서, 형식적 혹은 실질적 경찰의 개념을 바탕으로 법적으로 경찰이 수행해야 하는 역할과 실질적으로 치안기관이 수행하는 역할에 구분을 두는 것은 치안기관의 업무분장에 복잡성을 추가하는 결과만을 초래하고 있다. 특히, 지금까지 논의된 자치경찰 모델들은 모두, 자치경찰이 실질적 경찰 사무 중 특사경 사무를 주로 수행하고, 반면에 국가경찰은 행정적 경찰 사무에 치중하도록 하고 있다. 이러한 이분법적 논의는 제주자치경찰이 갖고 있는 문제점과 같은 자치경찰의 한계성을 유발할 수 있다.

5) AHP 분석결과

자치경찰제의 주요이념과 사무배분에 대한 우선순위를 파악하기 위하여 관련학과 교수 및 경찰관들을 대상으로 AHP(Analytical Hierarchical Process: 분석적 계층화 과정법) 설문조사를 실시하였다.

가) 자치경찰제 주요이념의 우선순위

우선, <표 4-14>는 자치경찰제의 주요이념을 중심으로 그 중요도(가중치)를 전공교수집단과 경찰관집단으로 구분하여 분석한 결과이다. 일반적으로 주요이념들 가운데서는 정치적 중립성이 .250로 가장 높은 중요도를 보이고 있으며, 그 다음은 합법성(.244), 민주성(.238), 보충성(.100), 효율성(.085), 능률성(.083)의 순이다. 6개 항목의 가중치를 모두 합하면 1(100%)이 된다. 응답자들의 전체 일관성 비율은 .00577로 응답에 대해 높은 일관성을 확보하고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-14> 자치경찰제 주요이념의 중요도(가중치) 분석결과

자치경찰제 주요이념	전체		전공교수		경찰	
	중요도(가중치)	순위	중요도(가중치)	순위	중요도(가중치)	순위
민주성	.238	3	.222	2	.257	2
능률성	.083	6	.077	6	.092	4
효율성	.085	5	.098	5	.066	6
합법성	.244	2	.208	3	.298	1
정치적 중립성	.250	1	.274	1	.212	3
보충성	.100	4	.120	4	.073	5
일관성 비율	.00577		.01		.03	

한편 자치경찰제 주요이념과 관련하여 전공교수집단과 경찰집단을 구분하여 각각의 집단들이 인식하는 중요도(가중치) 분석결과를 살펴보면, 전공교수집단의 경우 정치적 중립성(.274), 민주성(.222), 합법성(.208), 보충성(.120), 효율성(.098), 능률성(.077)의 순으로 나타난 것에 비하여 경찰집단은 합법성(.298), 민주성(.257), 정치적 중립성(.212), 능률성(.092), 보충성(.073), 효율성(.066) 순으로 나타났다. 즉, 전공교수집단은 정치적 중립성을 제일 우선적인 이념으로 민주성, 합법성 등의 중앙기관을 비롯한 다른 상급기관의 정치적 관여 없이 경찰활동의 자율성을 위주로 주요 이념의 중요성을 판단하고 있는 것과 달리 경찰집단은 합법성, 민주성, 정치적 중립성 순으로 경찰활동의 당위성을 위주로 주요 이념의 중요성을 판단하고 있는 것으로 분석되었다.

나) 자치경찰제 사무배분의 우선순위

우선 <표 4-15>는 자치경찰제의 사무배분을 중심으로 그 중요도(가중치)를 전공교수집단과 경찰관집단으로 구분하여 분석한 결과이다. 일반적으로 사무배분들 가운데서는 생활안전이 .319로 가장 높은 중요도를 보이고 있으며, 그 다음은 교통(.192), 수사(.161), 정보, 보안(.130), 경비(.124), 경무기획(.073)의 순이다. 6개 항목의 가중치를 모두 합하면 1(100%)이 된다. 응답자들의 전체 일관성 비율은 .00975로 응답에 대해 비교적 높은 일관성을 확보하고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-15> 자치경찰제 사무배분의 중요도(가중치) 분석결과

자치경찰제 사무배분	전체		전공교수		경찰실무자	
	중요도(가중치)	순위	중요도(가중치)	순위	중요도(가중치)	순위
경무기획	.073	6	.065	6	.076	6
생활안전	.319	1	.368	1	.189	3
수사	.161	3	.106	4	.292	1
경비	.124	5	.124	3	.100	4
정보, 보안	.130	4	.078	5	.258	2
교통	.192	2	.257	2	.086	5
일관성 비율	.00975		.00531		.04	

한편 자치경찰제 사무배분과 관련하여 전공교수집단과 경찰집단을 구분하여 각각의 집단들이 인식하는 중요도(가중치) 분석결과를 살펴보면, 전공교수집단의 경우 생활안전(.368), 교통(.257), 경비(.124), 수사(.106), 정보, 보안(.078), 경무기획(.065)의 순으로 나타난 것에 비하여 경찰집단은 수사(.292), 정보, 보안(.258), 생활안전(.189), 경비(.100), 교통(.086), 경무기획(.076)의 순으로 나타났다. 즉, 전공교수집단은 범죄예방을 중심으로 한 지역주민들에게 직접적으로 제공할 수 있는 서비스들을 위주로 경찰사무의 우선 순위를 평가하고 있는 반면에 경찰집단은 수사, 정보, 보안, 생활안전과 같이 자치경찰제 하에서 경찰기능을 중심으로 사무의 중요성을 판단하고 있는 것으로 분석된다.

2. 서울시 광역자치경찰제 기본방안

자치경찰제의 기본방안은 앞서 전문가들의 의견조사결과를 중심으로 서울시 광역자치경찰제의 도입방안에 대해 논의한다. 자치경찰제 도입의 기본방안은 국가경찰과 자치경찰의 이원화로 하되 업무구분을 명확히 할 필요성이 있다. 즉, 국가경찰은 경찰권을 중앙정부가 가지고 집중적으로 행사하며 국가사무와 관련된 전국적이고 긴급한 치안질서를 담당하는 것이다. 반면에 자치경찰은 경찰권을 자치단체가 가지고 자치단체 고유의 업무를 중심으로 교통, 방법 등과 같은 생활안전 분야에 대한 경찰활동을 하는 것을 의미한다.

또한 국가경찰과 자치경찰간의 연락체계를 유지하는 등 협력체계를 구축하는 것이 필요하다. 도입단위는 광역과 기초단위로 하고 단위별 기능 전문화를 추구할 수 있다. 이로 인해 도입단위는 제도도입의 비용을 최소화할 위해 국가경찰조직 및 인력의 일부를 자치경찰화 하는 것이 필요하다. 재정 문제는 선진국의 사례에서와 같이 현재 우리나라의 지방자치단체의 재정자립도를 고려하여 국가가 일정한 부분을 담당한다.

가. 자치경찰의 조직 편성 방향

1) 자치경찰의 실시단위

많은 학자들은 자치경찰제를 실시한다면 시·도중심의 광역자치단체로 할 것인지 아니면 시·군·자치구 중심의 경찰체제로 할 것인지에 대한 의견이 대립하고 있다. 일반적으로 광역자치단체를 중심으로 자치경찰제를 실시하면 능률성은 상대적으로 높으나 민주성이 문제가 있다. 반면에 기초자치단체를 중심으로 자치경찰제를 실시하면 민주성은 높으나, 능률성에 문제가 있다. 따라서 자치경찰제의 실시단위의 선택은 민주성과 능률성을 동시에 고려하여 결정하여야 한다.

첫째, 시·도중심의 경찰체제(안)이다. 자치경찰제 도입초기는 광역자치단체로 실시하되, 자치단체의 재정자립도 및 지역환경 등을 고려하여 점차적으로 기초자치단체까지 확대하자는 방안을 모색하자는 주장도 있다(송건섭, 2006: 208). 광역자치단체로 실시하자는 이유는 치안여건인 남·북간의 긴장관계와 협소한 지역, 경찰운영의 효율성, 치안서비스의 균형성 및 국가경찰의 반대 때문에 실시단위를 광역단위로 하여야 한다는 것이다. 즉, 광역자치단체는 국가경찰과 지방자치경찰간의 업무연계와 조정, 각 기초자치단체간

의 조정, 광역적 업무처리를 효율적으로 처리할 수 있는 방법, 교육훈련, 인사교류, 재정문제, 교통관련사무 중 광역적인 업무인 신호등 관리 등을 업무로 하는 것이 바람직하다. 정부는 광역단위의 역할을 강화하는 방향의 수정안을 마련한 바 있다(행정안전부, 2008: 112).

따라서 자치경찰은 지역적 특수성과 경찰업무의 광역적인 대응을 고려할 필요성 있다. 특히, 자치경찰은 지방행정계층과 경찰의 설치단위를 통일성을 고려하는 것이 필요하다고 본다. 그러나 시·도중심의 자치경찰은 현지성, 주민참여가 어려운 단점을 갖고 있다고 볼 수 있다.

(표 4-16) 자치경찰 도입단위 간 장·단점 비교

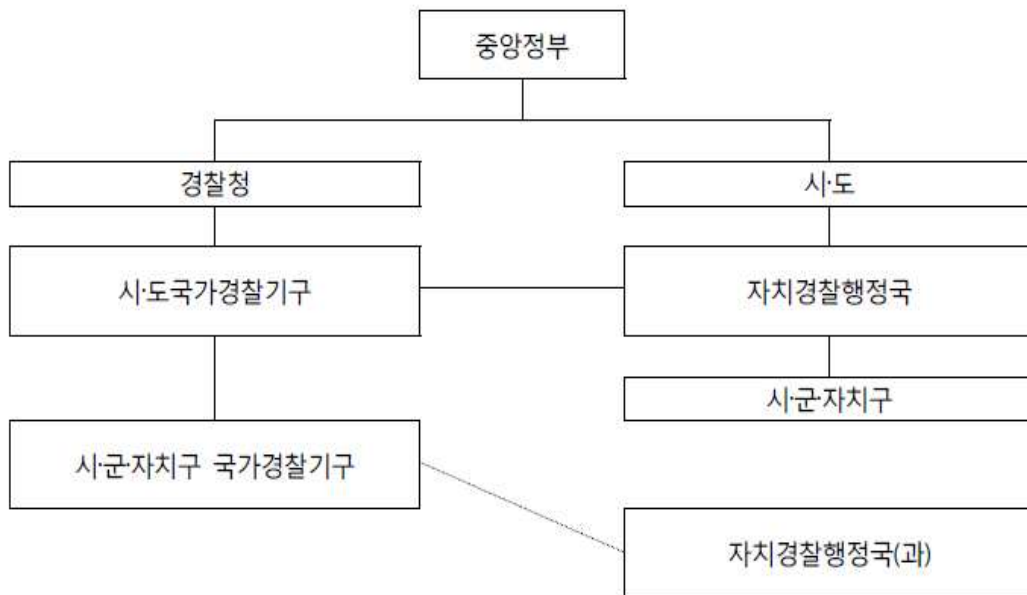
구분	시·도 광역단위	시·군·구 기초단위
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 좁은 국토, 교통·통신 발달, 사건·사고의 광역기동화 등 치안여건에 적합 • 지역토착세력과의 거리 확보용이 • 통일성과 균질성을 요구하는 규제 행정의 특성에 부합 • 조직내부의 공감대 형성으로 자치경찰제 도입에 대한 저항 최소화 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민생활에 밀착된 치안서비스 제공 • 현지실정에 적합한 치안활동 전개 • 경찰서간 경쟁체제 확립, 치안의 질 개선 • 주민의 참여 및 통제로 치안행정의 책임성 제고
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 주민생활과 밀착된 치안수요에 대응미흡 • 관할인구 및 면적 과대로 현지실정에 적합한 치안근란 • 지역주민보다 상급관서인 지방경찰청의 요구에 민감 	<ul style="list-style-type: none"> • 범죄의 광역화·기동화에 대한 신속한 대응 및 대규모 집회·시위에 효율적인 대처곤란 • 지역토착세력과의 유착 및 지역정치영향으로 엄정함 범집행 곤란 • 재정형편에 따른 치안서비스의 빈익빈·부익부 현상 심화

자료: 서법규(2004), p. 46

본 연구의 전문가 인식조사의 결과에서처럼 광역자치단체 수준에서 자치경찰제를 도입하자는 의견이 52.4%로 가장 많은 의견을 나타냈으며, 그 다음으로 광역자치단체와 기초자치단체에 전면적 실시는 19.0%를 나타내고 있다. 물론 자치경찰제를 전면적으로 실시할 경우 치안수요에 능동적으로 대응하고 주민위주의 치안서비스를 제공해 줄 수 있다는 것은 사실이다. 그러나 자치경찰제의 실시는 어느 범위까지 할 것인가에 대한 해당 당사자인 주민과 자치경찰들의 의견을 반영한 체계적인 검토를 해야 할 것이다.

둘째, 기초자치단체중심의 경찰체제(안)이다. 자치경찰제는 모든 기초자치

단체에 설치하자는 주장이 있다. 전국 경찰 가운데 우선 파출소 소속 경찰관부터 자치경찰로 지위를 전환하고, 단계적으로 시·군단위 경찰서도 자치경찰화 하여, 국가경찰을 시·도단위까지로 국한하는 안이다. 이 주장의 논리는 자치경찰제가 지방자치제의 완성을 위해 필수불가결한 제도라면 당연히 기초자치단체 중심으로 운영되는 것이 바람직하며, 치안서비스는 주민들의 삶의 질과 직결되는 것으로서 주민들과의 접촉이 가장 용이한 기초자치단체에서 수행하는 것이 타당하다는 것이다. 단지 자치경찰제의 도입을 단순히 효율성의 논리와 많은 재정지출을 요구한다는 데 문제가 있다. 자치경찰의 출범을 선택적 조항으로 기초자치단체의 재정자립도를 고려해야 한다.



_____ : 지휘감독관계 _____ : 협조지원관계

〈그림 4-1〉 광역자치경찰제의 모형

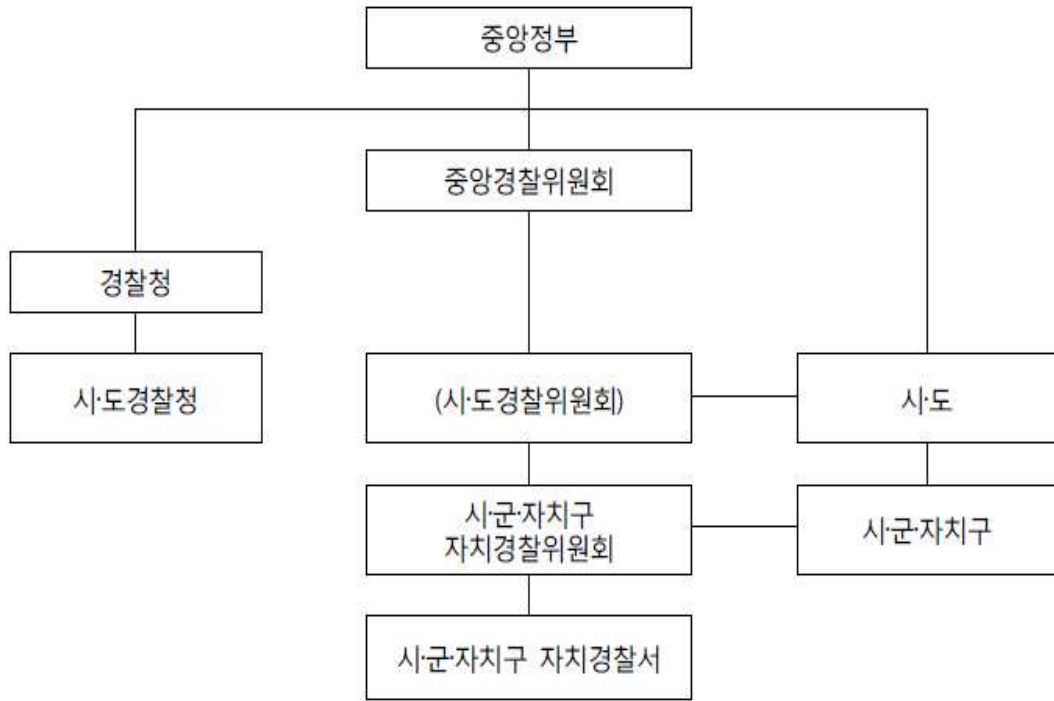
만약 기초자치단체의 재정자립도가 낮은 현실점을 고려한다면 자치경찰제를 도입하기는 어려운 것이 현실이다. 또한 기초자치단체가 중심이 되어 경찰행정을 수행할 경우 광역행정의 수요에 적극적으로 대응하기 어려운 문제점을 갖고 있다. 그러나 시·군·자치구가 경찰행정의 중심이 된다는 점에서 지방자치의 본래 취지에 충실하고 기초 지방자치단체 우선의 원칙에 부합한다(최진학, 2005). 자치경찰의 업무는 일선 행정업무인 지역교통관리, 위생 및 환경단속, 산불방지 등 기초적인 생활질서에 속하는 사무들과 기초자치단체의 행정업무의 집행력을 보장하기 위한 사무들이기 때문에 기초자치

단체의 관할로 하는 것이 적합하다고 한다(양영철, 2005). 기초자치단체에 도입되었을 때 주민밀착, 현지성, 주민참여와 통제의 장점이 있다고 주장한다(서범규, 2004).

그러므로 광역단위의 자치경찰은 우리나라의 현실적 사정을 고려하여 우선 실시하고 단계적으로 범위를 확대하자는 대안이다. 우리나라의 특수성을 고려한다면 광역자치단체에만 자치경찰을 두고 소속지방경찰청은 물론 관할구역의 하급경찰기관을 지휘·감독하는 것이 타당할 것이다. 또한 광역수사의 문제, 비효율성의 문제, 재정조달문제 등을 고려한다면 광역자치단체를 자치경찰단위로 선정하는 것이 바람직하다는 논리이다. 특히, 자치경찰의 도입논리는 국민의 사회경제적 생활권과 밀접한 관련을 갖는다. 우리나라의 좁은 국토, 교통·통신의 발달로 인한 생활권의 확대, 사건사고의 연쇄성과 광역성, 남북한의 특수한 안보상황, 기초자치단체의 열악한 재정상황 등을 종합적으로 고려할 때 시·도 광역자치단체중심으로 도입하는 것이 필요하다. 그러나 현재 정부가 추진하고 있는 지방행정구역개편과 행정계층에 대한 논의와 연계하여 추진하는 것이 바람직하다.

2) 설립위치

자치경찰의 소속은 자치단체의 직속기관으로 할 것인가, 아니면 분리된 독립기관으로 할 것인가는 중요한 변수가 된다. 지방자치단체의 직속기관은 경찰업무 담당기구를 보조기관으로서 실·국으로 편제하는 것이다. 직속기관은 치안책임과 자치단체와의 협조가 용이하며, 주민통제는 확실하게 되며 경상비의 절감, 일반행정과 긴밀한 연계가 가능하다. 그러나 자치단체장으로부터의 정치적 중립이 어렵다는 단점을 갖고 있다. 다만, 초기 실시단계와 실현가능성 측면에서 보조기관으로 출발하는 것이 바람직하다고 주장하기도 한다(양영철, 2005). 그러나 본 연구의 조사결과에 의하면 전문가들은 자치경찰조직은 자치단체장으로부터 독립된 기관으로 설치되어야 한다는 의견이 50.0%로 가장 높게 나타났다. 그 이유는 자치경찰의 정치적 중립성을 확보하기 위한 것과 관련이 있다. 현재 우리나라는 광역자치단체와 기초자치단체를 막론하고 정당참여가 인정되고 있다. 지방자치가 중앙정당을 통하여 중앙정치의 지배를 받을 우려가 있다. 광역자치단체에 따라 광역자치단체장-광역의원-기초자치단체장-기초의원을 동일한 정당이 석권한 지역이 적지 않은 만큼 현실로 나타나고 있다. 따라서 자치경찰조직은 자치단체장으로부터 분리하여 중앙정치의 희생양이 되지 않도록 독립기관으로 운영할 필요성이 있는 것이다.



주) _____ : 지휘감독관계 _____ : 협조지원관계

〈그림 4-2〉 기초자치경찰제 모형

3) 조직구조

경찰의 조직형태는 정치적 중립성과 독립성을 보장하고 주민들의 참여를 보장하기 위해 위원회제로 할 것인가 혹은 독립제를 통해 직접적인 통제로 할 것인가 이다. 독립제와 위원회제는 각각 장·단점을 갖고 있다. 독립제는 자치경찰조직을 최고책임자의 단독 책임하에 두는 관리형태의 경찰이다. 독립제의 지방경찰업무는 생활행정, 일선행정이기 때문에 정치적 요인이 개입할 여지가 적다. 그리고 독립제는 사회적 변화에 기동성을 갖고 대응할 수 있다. 자치경찰은 경찰업무를 수행하는 데 있어서 단일책임자의 직접적인 통제에 의해 능률적으로 처리되며 책임소재가 분명해진다. 그러나 행정의 신중성과 합리성을 보장받기 어렵고, 비민주적인 독단에 빠질 우려가 있다.

반면에 위원회제는 경찰업무의 수행에 대한 중앙이나 지방정치인으로부터 정치적인 중립성을 보장하고 업무의 신중한 처리를 위해 필요하다는 것이다 (이기우, 2003). 그렇지만 위원회제는 경찰기능의 수행과정에서 장·단점을 갖고 있다. 장점으로는 위원회제를 활용함으로써 주민의 참여를 확대할 수 있으며, 위원선임과정에 직접적으로 참여할 수 있다. 또한 자치경찰에 대한 중앙정부로부터 과도한 통제·감독을 최소화 할 수 있다. 단점으로는 본래의

목적과는 달리 경찰위원회가 형식적으로 운영될 가능성이 있다. 또한 위원회 제는 신속한 상황변화에 대응할 수 없고, 기동성이 결여될 수 있다.

그럼에도 본 연구의 분석결과에 의하면 <표 4-6>에서 고찰한 바와 같이 자치단체장의 정치적 이용가능성을 배제하기 위해 주민참여를 촉진할 수 있는 위원회제를 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 물론 우리나라의 경우 경찰의 중립성과 민주성을 보장하기 위해 합의제 형태의 경찰위원회를 설치하고 경찰청과 시·도경찰청이 집행하도록 감독기능을 수행하는 형태가 바람직하다고 본다. 그리고 집행기관은 독립제의 형태로 운영하는 것이 바람직하다.

나. 자치경찰 인력편성 및 직급기준

1) 인력편성 기준

정부는 기초자치단체의 과(課)단위로 추진하였다. 자치단체 과단위에 근무하는 지방직 공무원의 평균을 기준으로 자치경찰과의 소요인력을 판단하였다. 현재 각 단위 과(課)에 평균 25.3명의 지방직 공무원이 근무하므로 총 234개 기초자치단체에 총 5,920명의 자치경찰 경력이 소요될 것으로 예상하였다(양영철, 2005). 그러나 적정인원은 획일적인 인력배분보다는 지역의 치안수요의 실정에 적합하게 고려하는 것이 바람직하다.

2) 자치경찰 신분과 계급

자치경찰의 신분 및 계급은 지방소방공무원의 체계를 준용하되, 신분은 특정직 지방공무원으로 한다. 지방자치경찰이 국가공무원이 아니라 지방직 공무원이라는 것을 고려한다면 계급을 반드시 국가경찰에 따를 필요가 있는지에 대한 논란이 있을 수 있다. 일부에서는 국가경찰과 동일한 복장과 계급이어야 주민들이 권위를 인정한다고 하면서 국가경찰과 동일할 것을 요구하기도 한다(양영철, 2005).

3) 자치경찰책임자의 임용

가) 임용권자

임용권자가 누구인가는 지휘통솔의 최종책임자가 누구에게 주어져야 하는

점이 중요하다. 그동안 논의되었던 광역자치단체 단위의 자치경찰제에서 지방경찰청장의 임명권자는 실제로는 국가경찰의 수장인 경찰청장이었다. 그로 인해 지방자치경찰의 원칙에 일치하느냐에 대하여 자치단체장들의 논란이 되었다. 그러나 향후 국가경찰과 자치경찰과의 관계를 어떻게 설정하느냐에 따라 달라질 수 있다는 점이다. 만약 지방자치단체가 기존의 경찰관서와 별도로 자치경찰기관을 설치하는 경우 지방자치단체장이 인사권을 갖는 것이다(이기우, 2003). 이러한 맥락에서 자치경찰장의 임명은 주민이 직접선출하거나 혹은 지방의회의 청문회와 동의를 얻어 자치단체장이 임용하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 즉, 지방의회 청문회는 지방자치단체장의 정치적 편향적인 정실인사를 배제하고 중립적이고 타당한 인사를 임용하기 위한 것이다. 왜냐하면 전반적인 자치경찰업무에 절대적인 영향을 미치는 만큼 체계적인 인사검증 시스템을 통해 임용하는 것이 필요하기 때문이다. 이는 지방자치의 정서에 부합하고 시·도지사가 지방의회의 동의를 얻어 임명하는 방안이 바람직할 수 있다.

나) 임용

자치경찰의 임용은 외부에서 신규임용 하는 방안과 국가경찰관중 지원자를 자치경찰로 신규임용 하는 방안으로 구분할 수 있다. 국가경찰관중 지원자를 자치경찰로 신규임용할 경우, 전문성을 갖춘 직업 경찰관을 현장에 바로 투입할 수 있고, 국가경찰과의 협조관계를 유지할 수 있어 시행초기의 제도정착에 유리하다. 다만, 임용권자인 자치단체장이 인사권을 제약할 수 있어 장기적으로 외부에서 신규 임용하는 것이 타당할 것이다.

이러한 점에서 전문가 조사결과에서 자치경찰제 도입 초기의 자치경찰은 국가경찰가운데 지원자를 자치경찰로 임용하고 순차적으로 외부 신규인력으로 임용하자는 의견이 높았다. 자치경찰제 도입초기에 50%정도는 국가경찰관 가운데 지원자로 임용하고, 정착수준을 고려하여 외부신규임용 비율을 확대해 나가는 방안을 고려할 수 있다. 다만, 자치경찰의 임용조건은 국가경찰의 선발조건과는 차별화를 추구해야 할 필요성이 있다.

다. 예산

자치경찰의 운영경비는 국가 혹은 지방자치단체에서 부담하느냐에 관한 문제이다. 물론 지방자치의 원칙에 충실하자면 자치경찰제의 운영을 위한 비

용은 지방자치단체가 부담하는 것이 바람직하다. 그러나 현재의 경찰은 국가 경찰로 운영되어 왔고 이를 기준으로 하여 재원을 지원하고 있다. 지방자치단체 재정여건을 고려한다면 지방재정상의 개선이 요구된다. 현재 우리나라의 지방자치단체 재정상태는 수직적 불균형과 수평적 불균형으로 나타나고 있다. 전자는 중앙정부에 비해 지방의 재정상태가 열악한 것이고, 후자는 지방자치단체간의 재정력 격차가 크다는 의미이다. 특히, 후자의 경우 지방자치단체간의 재정상의 편차가 심하고 열악하기 때문에 자치경찰의 운영경비를 전적으로 부담하는 데 어려운 점이 있다는 것이 사실이다.

우리나라 자치경찰에 대한 재정지원은 제주도특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법안 제122조(재정지원)이며 “국가는 제주자치도가 자치경찰을 설치·운영하는 데 필요한 경비를 지원할 수 있다”고 규정하여 매우 임의적인 형식을 취하고 있다. 정부가 재정지원을 할 수 있는 법적근거로 볼 수는 있겠지만 의무규정이 아니라는 것이다(유영현, 2008). 그러므로 중앙정부는 제주특별자치도 자치경찰의 운영에 필요한 소요경비를 전적으로 부담하지 않아도 상관없다는 것이다. 만일 향후 자치경찰제가 전국적으로 확대·실시하더라도 국가경찰에서 자치경찰로 전직하는 인원의 기본적인 경비와 주요 경찰장비의 구입에 대해 국가가 부담할 수 있다. 그러나 그 외에 자치경찰의 운영비용을 어떻게 마련할지는 해결해야 할 과제로 남아있다(황정익, 2007:438). 즉, 자치경찰제의 실시로 국가사무인 경찰사무를 지방으로 이양할 경우 자치경찰재정교부금 제정을 통하여 국고지원의 범위와 수준을 명시해 놓는 것이 바람직하다. 지방경찰교부금방식은 직접지원의 형태인 특정교부금 방식과 일반교부금방식으로 구분해 볼 수 있다(김석태, 2004: 126-128). 이러한 맥락에서 정부는 자치경찰의 성공을 위해 자치경찰예산중 전반적인 재정구조의 변화가 필연적이기 때문에 그에 따른 전략방안이 모색되어야 한다. 이를 위해 정부는 지방자치단체가 경찰비용을 부담하기 위해 국세와 지방세의 재조정과 교부세의 인상을 통하여 지방재정이 개선되어야 한다. 지방자치단체의 재정은 지방자치경찰 교부금을 신설 혹은 현재 경찰예산중 일부를 일반교부금화 하여 운영할 필요가 있다. 만일 자치경찰 특별교부금을 신설하면 경찰재정 안정화를 도모할 수 있는 반면에 재정통합의 원칙에 벗어나는 단점이 있다.

그러나 자치경찰의 소요경비는 정부가 지원하는 방안을 고려할 필요성이 있다.

첫째, 지방교부세 법정률을 상향조정하여 자치경찰 소요경비를 교부세 인상분에 포함시켜 지원 하는 방안이다.

둘째, 중앙정부 시책상 혹은 자치단체의 재정사정을 고려하여 필요하다고 인정할 때 그 자치단체의 행정수행에 소요되는 경비의 일부 또는 전부를 사용용도를 지정하여 보조하는 국고보조금 제도를 활용할 수 있다. 자치경찰의 인건비는 국가에서 전액부담을 하고, 기타 집행예산은 자치단체에서 부담하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

셋째, 자치경찰이 수행하는 도로교통법과 경범죄 처벌법에 의해 등에 의거하여 교통범칙금 등을 자치경찰 재원에 충당시키는 방안을 고려할 수 있다. 다만, 자치경찰제를 실시하는 구역에 따라 재원의 격차가 발생할 가능성이 있다.

라. 국가경찰과의 관계 및 자치단체장의 관여 범위

1) 국가경찰과의 관계

국가경찰과의 관계(상호협력, 지도·감사, 재정지원 등)에 있어서는 대등적 자치경찰제가 되어야 한다. 독립적 자치경찰의 형태는 국가경찰과 지방경찰의 긴밀한 협조가 요구되는 한국적 상황에서 볼 때 국가경찰과 자치경찰을 완전히 분리하여 운영하는 것은 현실적으로 적절하지 않다. 국가경찰과 자치경찰의 협력강화 및 행정의 연계성을 확보하기 위해서는 절충형 자치경찰제도가 적합하다고 할 수 있다. 다만, 국가경찰과 자치경찰의 관계가 자치경찰에게 위임된 국가경찰사무에 대해서는 관리 감독이 이루어져야 하겠지만, 자치경찰 고유사무에 대해서는 자치경찰이 독립적으로 직무수행이 이루어져야 한다(경기개발연구원, 2009: 36).

2) 자치단체장의 관여 범위

자치경찰에 대해 자치단체장의 관여 범위를 어느 정도 부여할 것인가의 문제는 경찰행정의 특성과 지방자치의 성숙도 등을 고려해야 하며, 경찰행정이 지방화되어 가면서 지방자치가 성숙되어 감에 따라 이양되는 권한의 폭도 증가할 수 있다. 선출직인 자치단체장이 경찰운영에 직접적으로 관여하게 될 경우 앞서 자치경찰제의 단점에서 고찰한 바와 같이 지방정치의 영향으로 법집행에 있어서 공정성이 훼손되는 등 많은 부작용이 양산될 우려가 높다. 또한 효율적이고 적시적인 업무수행이 곤란한 경우가 발생할 개연성이 매우 높다(경기개발연구원, 2009: 37).

3. 서울시 광역자치경찰제 발전방향

가. 국가경찰과 협약을 통한 자치경찰의 고유사무 지정

제주자치경찰의 경우에도 법률상의 사무로 생활안전, 지역교통, 지역경비의 업무와 업무협약사무로 주·정차 단속업무와 교통질서유지업무를 맡고 있다. 그러나 현재 제주자치경찰이 수행하는 업무는 대부분이 국가경찰에서도 중복적으로 수행하고 있어 자치경찰만의 고유한 업무영역이 부재한 상황이다. 따라서 자치경찰상 정립을 위한 방안으로 자치경찰의 특화기능을 발굴하고 직무영역을 점차 확대해 나가는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

특히 생활안전, 교통 등의 업무를 국가경찰과 공동사무로 하여 지역치안에 참여하는 사무배분 보다는 국가경찰과 자치경찰 간의 업무관할 및 사무기능을 업무협약을 통하여 명확하게 구분할 필요가 있다. 특히 국가경찰에 비하여 장비와 인력이 부족한 자치경찰의 실정을 감안하여 가능한 한 중복업무의 비효율성을 제거함과 동시에 자치경찰의 업무범위를 명확하게 할 수 있는 방법으로 자치경찰의 고유사무를 지정해야 한다. 이 경우 자치경찰의 목적에 부합시키기 위하여 자치경찰의 고유업무의 배분 기준으로 생활안전, 교통, 어린이 등 사회적 약자 보호, 위생환경 등 주민생활과 밀접한 분야의 업무는 자치경찰이 수행하고, 국가사무에 해당하는 정보, 보안, 수사분야는 국가경찰이 수행하는 방안으로 구분하여야 할 것이다.

나. 청소년, 여성 등 사회적 약자 보호를 위한 기능특화

최근 국민들의 생활안전¹⁸⁾에 대한 공공부분의 역할이 강조되고 있다. 생활안전을 위한 공공부분의 역할은 첫째, 안전한 환경을 조성하기 위해 관련 법제도를 마련하거나 예방적 도시환경을 조성하는 것, 둘째 시민들이 주변의 위험요인을 알고 안전사고를 미연에 방지하거나 사고가 발생할 경우 피해의 최소화를 위한 적절한 조치를 취할 수 있도록 필요한 정보와 지식을 제공하는 것, 셋째 안전사고로 피해를 당한 주민이 자력으로 회복하기 어려운 경우에 긴급구조와 같은 지원을 하는 일 등이라 할 수 있다(신상영, 2011: 14).

18) 생활안전(everyday life safety)은 “시민들이 일상생활을 하면서 그에 수반되는 각종 위험이 생길 염려가 없거나 감수할 만한 수준의 위험에 놓인 상태 내지 그렇게 느끼는 상태”를 말한다. 일상적인 상황과 특수한 상황은 상대적인 것으로 명확히 구분하기는 어려우나, 일반적으로 생활안전은 자연재해 및 인적재난에 대비하여 사용되는 경향이 있다(박혜연·이재은, 2010: 16-17).

한편 지방자치는 지방자치단체 주민들의 결속 및 연대를 도모함으로써 지역주민을 통합시켜 지역성장을 도모하는데 그 목적을 두고 있다. 무엇보다 지방자치제도를 통해 세분화된 권력으로 주민들의 참여를 독려할 수 있으며, 주민을 위해 섬세한 행정 및 정치를 가능하게 할 수도 있다(김법석, 2013: 16). 그러나 아동 및 청소년, 그리고 여성 등 사회적 약자들을 대상으로 연일 발생하고 있는 범죄들이 지역사회에서 사회불안요소로 작용하고 있으며, 그 대안을 찾기 위해 노력을 하고 있다.

이러한 의미에서 최근 급증하고 있는 학교폭력의 대안으로 제시된 학교보안관 제도와 여성안전귀가 및 취약지역 순찰 및 계도 등을 통해 안전망을 구축하는 여성안심귀가 스카우트 등 특정 분야의 기능에서 사회안전망 구축이 강조되고 있다. 그러나 국가경찰은 범죄수사와 범질서유지라는 광범위한 고유기능으로 인하여 이와 같이 특화된 분야에 한계를 나타내고 있다.

우선 학교보안관 제도의 경우 기본적으로 각 학교별로 2명씩 배치되며, 배치에 대한 별도의 규정은 없으며 학교보안관의 선발에 나타나 있는 각 학교별 채용 공고에 지원함으로써 자연스럽게 배치가 이루어지고 있다(권민성, 2014: 16-17). 현재 510개교 2명, 안전취약 50개교 3명 등 학교당 2-3명씩 1,172명(560개 국·공립초)의 학교보안관이 배치되어 있다(서울시 교육협력국, 2015: 1). 하지만 학교보안관 업무가 학생지도와 외부출입자 통제에 제한되어 있어서 학교폭력에 대한 소극적인 대응만 가능할 뿐 적극적인 개입이 불가능한 것으로 나타난다.

또한 여성안심귀가 스카우트의 경우에도 2013년 15개 자치구 시범 운영에 이어 2014년 25개 전 자치구로 확대해 2015년 현재 여성안심귀가 스카우트는 420명으로 25개 자치구별로 11명에서 26명으로 운영되고 있다. 즉, 비교적 치안수요가 많은 구로구, 금천구, 영등포구 등이 26명으로 가장 많은 인원이 활동중이다. 하지만 여성안심귀가 스카우트의 경우에도 학교보안관과 마찬가지로 취약지역 범죄대응활동에 대하여 소극적인 조치만 가능하여 한계를 가지고 있다.

서울시의 경우 학교에서의 청소년들의 안전과 범죄취약지역에서의 여성들의 안전이 많이 문제시 되고 있는 만큼 이러한 학교보안관 제도와 여성안심귀가 스카우트 제도를 서울시 광역자치경찰제의 핵심기능으로 특화시켜 시정의 집행력을 확보함으로써 자치경찰의 업무기능을 명확히 할 필요가 있다.

다. 특별사법경찰사무 등의 일원적 운영

현행법상 특별사법경찰과 자치경찰은 모두 특별사법경찰로 「사법경찰관리의 직무를행할자와 그 직무범위에 관한 법률」에 따라 사법경찰권을 가지는 것으로 인정하고 있다(최종술, 2014: 245).

자치경찰과 특별사법경찰은 다음과 같은 공통점을 지니고 있다.

첫째, 자치경찰과 특별사법경찰 모두 검사의 지휘·감독을 받는 등 「형사소송법」의 적용을 받는다.

둘째, 양자는 직무범위의 제한을 받아 법률에서 지정한 사항에 대해서만 경찰활동이 가능하다. 즉, 특별사법경찰은 「사법경찰관리의 직무를행할자와 그 직무에 관한 법률」에 지정한 사무에 대해서만 직무를 수행하고, 자치경찰은 국가경찰사무와 중복되지 않는 범위내에서 자치경찰사무를 수행한다.

셋째, 양자는 수사관할의 제한을 받고 수사활동을 수행한다. 즉, 일정한 관할구역 내에서 지정된 권한의 범위에 해당하는 사건에 대해서만 수사활동을 수행한다. 즉, 양자 모두 관할구역이 제한되어 있다.

넷째, 양자 모두 일반사법경찰의 단속 권한이 미치지 못하는 사각지대에서 경찰활동을 수행한다. 즉, 국가경찰이 수행하지 못하는 경찰사무에 대하여 경찰활동을 수행한다(최종술, 2014: 245-246).

한편으로 자치경찰과 특별사법경찰은 다음과 같은 차이점이 있다.

첫째, 권력적 기초의 차별성이다. 자치경찰의 권한은 지방분권 사상에 근거한 지방자치권에 근거한 것이고, 특별사법경찰권은 국가의 권력적 작용에 기초한 국가의 행정행위이다.

둘째, 권력주체의 차별성이다. 자치경찰권의 주체는 지방자치단체인 반면, 특별사법경찰권의 주체는 국가이다.

셋째, 사무의 성격의 차별성이다. 자치경찰의 사무는 주로 국가경찰의 사무 중에서 지방적 성격이 강한 경찰사무를 수행하고 있지만, 특별사법경찰사무는 행정법규 위반사범에 대한 단속과 수사를 주로 한다(최종술, 2014: 246).

특별사법경찰은 일반사법경찰의 수사권이 미치기 어려운 특정지역과 시설, 특정범죄 수사시에 전문지식과 특정분야의 업무처리에 특별한 경험을 축적하고 있는 이들에게 수사권을 위임함으로써 일반사법경찰의 업무부담을 덜어준다는 장점을 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 각 자치단체는 업무부서를 중심으로 특별사법경찰 활동을 하고 있으나, 담당공무원의 수사역량 부족과 순환보직으로 인한 문제점이 발생하고 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위해

서울특별시에는 실무형 교육을 강화하고, 전담 지원부서까지 조직하여 운영하고 있는 것이다.

〈표 4-17〉 특별사법경찰과 자치경찰의 공통점과 차이점

구 분	비교변수	특별사법경찰	자치경찰
차이점	권력적 기초	국가권력	지방자치권
	권력주체	국가	지방자치단체
	사무의 성격	행정법규 위반 사무	지방적 사무
공통점	<ul style="list-style-type: none"> - 검사의 지휘·감독 등 형사소송법의 적용 - 직무범위의 제한 - 수사관할의 제한 - 일반사법경찰의 권한 행사가 미치지 못하는 영역 		

자료: 최종술(2014), p. 247 재구성.

향후 광역자치단체는 서울특별시의 사례에서 살펴보는 바와 같이 별도의 행정조직으로 구성하여 운영할 수 있다(〈그림 2-4〉 서울시 특별사법경찰 조직도 참조). 이 제도는 행정경찰에게 특별사법경찰권을 제공하는 것이 바람직한지 혹은 자치단체장이 운영하는 자치경찰로서의 성격으로 인해 기존의 국가경찰조직과 어떻게 공조를 할 수 있느냐가 승패를 좌우할 수 있는 주요한 요인이다. 현재 서울특별시에서 운영하고 있는 특별사법경찰의 경우 서울시에 검사과전을 통한 특별사법경찰관 운용체제는 국가경찰을 무력화할 수 있고, 국가경찰과 자치단체간에 지역치안의 문제에 대한 불필요한 마찰을 없애는 제도적 장치를 강구할 필요가 있다(황현락, 2008: 44).

서울시 특별사법경찰의 자치경찰화의 필요성은 다음과 같이 제시할 수 있다. 우선 특별사법경찰과 자치경찰은 모두 경찰제도로써 주민에게 신속하고 그 지역실정과 전문분야에 맞는 맞춤형 치안서비스를 제공하고자 하는 것임에는 재론의 여지가 없다. 특별사법경찰제도는 일반사법경찰관리가 수사하기에 적절하지 않은 매우 전문적이고 특수한 분야에 대해 일반 행정공무원에게 특별사법경찰권을 부여한 것이고, 자치경찰제도 또한 지방의 특수한 지역적 수요보다는 중앙의 이익이 우선시 되는 국가경찰제도상의 문제점을 해결하기 위한 지역특색에 맞는 치안서비스를 제공할 수 있는 제도이다.

다음으로 자치경찰제도가 시행되면 현재 지방자치단체 소속 특별사법경찰관리가 수행하는 업무에 있어 소방공무원이 수행하는 특별사법경찰업무를 제외하고는 현재 지방자치단체에서 수행하는 업무 그대로 자치경찰이 수행하게 된다. 이는 특별사법경찰제도를 시행하면서 발생하는 문제점이 자치경

찰제도가 시행된다고 해서 사라지는 것이 아니라 그대로 자치경찰제도를 시행하는 가운데 나타날 수 있다는 것이다(지진숙, 2008: 104).

앞서 특별사법경찰과 자치경찰의 유사성에서 고찰한 바와 같이 특별사법경찰과 자치경찰은 공통성을 가지기 때문에 통합적 운영이 가능하다. 양자의 통합적 운영을 통하여 경찰활동의 효율성을 제고시켜야 한다. 또한 특별사법경찰의 기능을 보완하고, 지역의 생활안전을 향상시킬 수 있도록 특별사법경찰의 활성화가 요구되며, 이를 위한 특별사법경찰의 확대·개편이 필요하다. 특별사법경찰의 확대 개편을 위해서 특별사법경찰을 자치경찰로 전환하는 것이 필요하다. 그것은 자치경찰과 유사성을 가진 특별사법경찰의 기능과 역할을 보완하여 자치경찰로 확대·개편하는 것이다(최종술, 2014: 246).

특히, 국가경찰과 제주특별자치도 자치경찰의 경우 특별사법경찰과 행정경찰의 상호 권한과 직무관계를 살펴보면, 국가경찰은 형사소송법상 제196조에 의하여, 자치경찰은 “사법경찰관리의 직무를 행할자와 그 직무범위에 관한 법률” 제10조에 의거하여 특별사법경찰관리는 “사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 제5조와 제6조에 의하여 인정”된다.

〈표 4-18〉 국가경찰과 자치경찰, 특별사법경찰 비교

구분	형소법상 형사사법권한	행정법상 단속권	지역관할	비고
국가경찰	형소법 제196조	일반적 단속권 (경직법과 개별법)	전국	자치경찰과 특별사법경찰의 차이점은 직무상 전업경찰이나 부가경찰이냐에 있음
자치경찰	사법경찰관리의 직무를 행할자와 그 직무범위에 관한 법률 제10조	일반적 단속권 (경직법과 개별법)	지역	
특별사법경찰	사법경찰관리의 직무를 행할자와 그 직무범위에 관한 법률 제5조, 제6조	개별적 단속권 (특사경 해당업무 관련 법률)	지역	

그러나 자치경찰은 특별사법경찰의 직무를 병행하여 수행하는 데 반하여, 특별사법경찰은 행정공무원의 담당업무와 그 외의 업무를 부가하여 수행한다는 점에서 차이가 있다. 현재 서울시 특별사법경찰은 식품위생, 원산지표시, 공중위생, 의약, 환경, 청소년, 개발제한구역, 부정경쟁행위 및 상표권 침해, 방문판매업, 다단계, 대부업, 자동차관리 등 12개 분야에 대해 특별사법경찰로서의 역할을 수행하고 있다. 만일 자치경찰제 실시이후 자치경찰과 특별사법경찰간의 업무영역이 조정되지 않으면 안 된다. 자치경찰제를 실시함에도 불구하고 특별사법경찰이 12개 분야에 대하여 단속하고 이를 경찰관서에 고발하는 이원적인 업무수행으로 인한 상호간의 업무영역에서 혼란

을 초래할 가능성이 존재할 수 있다. 따라서 자치경찰제실시에 따른 자치경찰업무와 특별사법경찰업무를 일원화하여 운영하는 것이 바람직할 수 있다.

한편, 자치경찰제가 시행되면 특별사법경찰사무 17종은 매우 다양하고 직무범위가 광범위 하고 업무에 대한 전문적 지식과 기술을 필요로 한다. 아무리 특별사법경찰이 다수의 인력을 확보하고 있다 할지라도 모든 업무를 원활하게 수행하기는 어려울 것이다. 이를 보완하기 위해서는 각 주무관청, 검찰, 경찰, 자치단체의 유기적인 협조체제가 이루어져야 한다. 특정한 행정기관이 독자적인 업무수행을 함으로써 문제점을 야기할 수 있다. 이를 위해 관련기관이 협의체 구성을 통해 상호간의 업무와 관련된 정보교환 및 업무협조를 통해 주민들이 각종 범죄로부터 예방하기 위해서 고려해 볼 수 있다.

라. 자치경찰의 권한 확대

현행 경찰법은 2006년 7월 개정에서 제3조의 경찰의 의무조항에서 경찰법의 주체가 되는 '경찰'을 '국가경찰'이라 규정하여 자치경찰을 배제함으로써 자치경찰의 임무를 국가경찰과 구분함과 동시에 자치경찰의 업무에서 일반적 사법경찰작용에 관한 법집행권을 부여할 수 없음을 보여주고 있다. 또한 제주특별법에도 제주자치경찰의 일반적 수사권에 대한 언급이 없다. 따라서 제주자치경찰제도는 수사권이 배제된 자치경찰로서 제대로 된 경찰기능을 수행하기 힘든 실정이다(원소연 외, 2011: 124-125).

하지만 전문가들을 대상으로 한 사무배분에 대한 조사에서 경찰집단들의 경우 수사, 정보, 보안, 생활안전과 같이 자치경찰제 하에서 경찰기능을 중심으로 사무의 중요성을 판단하고 있는 것으로 볼 때 자치경찰의 업무의 실효성과 현장대응능력 강화를 위해서는 업무수행에 필요한 권한을 제도개선을 통하여 확보할 필요가 있다. 특히 음주운전 단속 및 특별사법경찰 업무와 관련된 경합범의 경우를 예상하면 자치경찰의 일반 범죄에 대한 수사권은 자치경찰의 업무를 수행하기 위해 매우 중요한 것으로 판단된다. 따라서 자치경찰관에게도 국가경찰과 같은 직무를 수행할 수 있는 권한을 부여하고, 그 업무범위를 협약에 의하여 한정함이 권한배분에 적합한 방법으로 보인다. 또한 형사소송법 제196조의 사법경찰관리의 범주에 자치경찰관을 포함시켜 독일과 같이 지방자치단체에서 근무하는 집행관의 경우에도 교통질서 등 자신의 직무에 속하는 사무를 집행함에 있어서는 경찰법상의 경찰관의 지위를 갖도록 규정하는 것처럼 발전시킬 필요가 있다.

이와 같이 자치경찰도 교육 및 훈련, 그리고 경찰로서의 지위를 기본적으로

로 가지고 있기 때문에 국가경찰과 동일한 수사권을 갖는 것이 타당하며, 다만 수사권을 자치단체의 지역 내에서 법률과 협약에 의한 사건에 대해서만 갖도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이러한 자치경찰의 수사권 및 지위 향상은 자치경찰법의 제정 및 관련법규의 개정을 통해서 가능하며, 서울시 광역자치경찰제의 경우 서울시의회의 조례를 통하여 자치경찰의 지위, 직무에 대한 특례규정을 제정하여 일괄적으로 서울자치경찰의 권한과 직무를 조정할 수 있도록 해야 한다.

4. 서울시 광역자치경찰제 도입을 위한 로드맵

가. 광역자치경찰제 실시 이후 기대 효과

현행 국가경찰체제에서 서울시 광역자치경찰제가 실현된 이후 기대되는 효과는 다음과 같다. 구체적으로 주민들에게는 지역특성을 반영한 치안서비스의 제공을, 지방자치단체에게는 주민안전과 관련된 책임성 있는 자치행정의 구현을, 국가경찰에게는 자치경찰과의 상호경쟁을 유도해 보다 안전하고 편안한 사회, 삶의 질이 높은 사회를 구현할 수 있는 치안역량의 강화를 기대할 수 있다. 그 밖에도 치안문제에 대한 주민참여를 증대시키고, 경찰의 정치적 중립성을 확보하여 모든 시민들에게 동등한 치안서비스를 제공할 수 있는 기반이 마련된다.

〈표 4-19〉 광역자치경찰제 실시 이후 기대 효과

현재(국가경찰제)	▶	광역자치경찰제 실시 이후
<ul style="list-style-type: none"> • 전국적으로 통일된 치안서비스 정책 • 주민안전에 대한 지방정부의 책임미흡 • 국가경찰의 독점적 치안행정 • 치안문제에 대한 주민참여 저조 • 중앙집권적 경찰체제 	▶	<ul style="list-style-type: none"> • 지역특성을 반영한 특성화된 치안서비스 제공 • 주민안전과 관련된 책임성 있는 자치행정의 구현 • 이원적 경찰체제로 인한 치안역량 증대 • 치안문제에 대한 주민참여 증대 • 정치적 중립성 확보

나. 단계별 로드맵

광역자치경찰제 실시 이후 여러 기대효과에도 불구하고 70여년간 국가경

찰체제를 유지해 온 서울시의 경찰제도를 단기간에 광역자치경찰제로 전환할 경우 많은 혼란과 문제가 우려된다. 따라서 단계별로 점진적으로 제도의 도입을 계획하여야 한다. 서울시 광역자치경찰제 도입을 위한 단계별 로드맵을 제시하면 다음과 같다.

〈표 4-20〉 서울 광역자치경찰 도입을 위한 단계별 로드맵

구 분	1단계(~2017년)	2단계(~2019년)	3단계(~2020년)
기본방향	전문가 및 시민인식 조사, 조례제정 추진	조례 제정·통과, 시행준비 및 시범실시	전면실시
추진내용	<ul style="list-style-type: none"> 기본방향 결정 공청·토론·설명회 추진기구 설치 조례안 제정 조사연구 	<ul style="list-style-type: none"> 기본방안 재검토 조례 제정 조사연구 시범실시 준비·연구 	<ul style="list-style-type: none"> 광역자치경찰제의 전면실시 발전방안 조사연구

다. 1단계

우선 1단계(~2017년)에서는 서울시 광역자치경찰제 기본계획을 수립하여 전문가와 시민들의 인식을 조사하고, 조례제정을 추진한다. 본 연구에서는 서울시 광역자치경찰제의 기본방향을 다음과 같이 제시하고 있다.

〈표 4-21〉 서울시 광역자치경찰제 기본방향

구분	기본방안	발전방안
실시단위	광역자치단체	<ul style="list-style-type: none"> 국가경찰과 협약을 통한 자치경찰의 고유사무 지정 청소년, 여성 등 사회적 약자 보호를 위한 기능특화 특별사법경찰사무 등의 일원적 운영 자치경찰의 권한 확대
설립위치	정치적 중립을 위해 독립기관으로 운영	
조직구조	독임제(집행기관) + 위원회제(감독기관)	
인력편성	치안수요를 고려한 인력편성	
신분	특정직 지방공무원	
계급	국가경찰과 동일한 복장과 계급	
임용권자	시·도지사 (지방의회의 동의를 얻어 임명)	
임용	50% 국가경찰 중 지원자로 임용 + 50% 외부 신규임용	
예산	정부 지원	

1단계에서는 기본방향을 중심으로 서울시의회, 서울시청, 서울지방경찰청

등의 관계기관들의 회의를 통하여 서울시 광역자치경찰제의 도입방안을 확립하고, 도입방안에 대한 설명회, 공청회, 토론회 등을 통하여 공감대를 형성할 필요가 있다. 또한 업무추진에 있어서 업무의 전문성과 연속성을 위하여 전담기구를 설치하여 조례안을 마련하여야 하며, 외국사례, 조직, 운영모델 등과 관련한 지속적인 조사연구를 실시하여 완벽성을 추구하도록 한다.

라. 2단계

다음으로 2단계(~2019년)에서는 관련 조례를 제정하여 서울시 광역자치경찰을 시범적으로 실시한다. 구체적으로 조례제정을 위하여 1단계에서 산출된 결과물들을 중심으로 기본방향을 재검토하고, 이를 수정·보완하여 조례를 조정한다. 2단계 조례제정과정에서도 1단계와 마찬가지로 서울시의회, 서울시청, 서울지방경찰청 등의 관계기관들의 회의를 통하여 업무협약포준안을 작성하여 인력자원 확충 및 능력개발을 위한 조사연구를 실시한다. 또한 2단계에서 입안된 조례안을 의결하여 서울시 광역자치경찰제의 법적근거를 마련하여 시범실시를 계획한다. 시범실시의 지역은 서울시 광역자치경찰제의 기능특화와 치안수요를 고려하여 선정하도록 한다.

마. 3단계

마지막으로 3단계에서(~2020년)는 2단계인 시범실시 후 장·단점을 면밀하게 파악하여 이를 수정·보완한 서울시 광역자치경찰제의 전면적 실시와 함께 서울시민의 안전을 위한 자치경찰제 발전방안에 대한 심도있는 조사연구를 실시한다.

V. 결 론

학문적 의미의 경찰활동은 국민 개개인의 생명과 재산을 보호하고, 다양한 사회적 구원을 응원하는 공공서비스이다. 즉, 지역사회 중심의 경찰활동 (community policing)이라는 미국 경찰개념의 도입은 이미 고객만족의 패러다임이라는 전제하에 경찰의 역할 변화, 주민과 파트너십 형성, 지역문제 해결사, 사회복지사로서 새로운 경찰서비스로 개념을 변화·발전시키는 것이다. 따라서 이는 국가만이 독점을 할 수 없으며, 지역사회 중심인 지방자치단체에서도 경찰활동에 대한 공공책임성을 가져야 하고(자치경찰 활동), 지역주민은 이에 주체가 되어야 함을 의미한다. 자치경찰의 활동도 이와 맥을 같이 하고 있다(안영훈·강기홍, 2008: 19-20).

현대의 자치경찰활동은 현대 사회의 눈높이에 맞는 적절한 공공서비스 즉, 맞춤형 치안서비스를 제공하고자 노력하고 있다. 특히 현재는 날로 복잡다기해져 가는 경찰업무는 범죄예방과 진압(검거)을 하는 방법에 있어서 새로운 경찰활동상을 정립해야 하며, 주민과 함께 하는 ‘치안파트너십’을 구현하고자 노력하는 시점이다. 즉, 올바른 경찰행정을 수행하기 위해서는 지역주민들의 참여와 협조가 필수적임이 오늘날 경찰의 추세이기 때문이다.

이러한 가운데 지방자치가 시행된 지 24년째를 맞이하고 있다. 지방자치의 가장 중심적인 부분이 치안, 교육, 복지, 문화 영역이므로 지역개발, 지역산업, 교통, 환경 등의 영역에서도 지역정부가 중심이 되어서 창의적이고 자율적으로 지역정책과 지역행정을 기획하고 집행할 필요가 있다(김찬동·이세구, 2010: 3). 지방자치는 자주적인 결정권을 가지고 지역에서 요구하는 치안서비스를 제공하는 것을 기본목표로 한다. 지역주민의 요구에 부응하는 치안활동 제공으로 효율적인 치안이 가능하고, 지역주민과 함께 하는 자치경찰제 활동으로 치안확보는 물론 지역주민의 치안참여를 확대할 수 있을 것이다(지방분권추진위원회, 2013: 410).

특히 서울시의 경우 시민들의 안전과 직결되는 생활범죄의 증가로 인하여 범죄로 인한 직접적인 피해뿐만 아니라 시민들이 피부로 느끼는 범죄에 대한 두려움도 상승하여 삶의 질 저하가 두드러지고 있다. 이러한 생활범죄는 서울특별시 내에서도 구별로 매우 다른 양상으로 발생하고 있다. 이러한 특수한 지역별 치안 수요는 성범죄 뿐만 아니라, 학교폭력, 외국인거주자의 범죄 등 사회적 약자를 대상으로 한 범죄에서도 명백하게 나타날 것이다. 따라서 획일적 치안정책을 시행하는 현재 국가경찰 체제는 지역사회의 독특한

치안 특수성에 대해 효과적으로 대응하기가 어려우며, 국가경찰 주도의 획일적 치안활동 평가 방식은 치안효율성을 악화시킬 것이다. 따라서 지역의 치안특수성에 적절하게 대응하기 위해서는 국가경찰이 내놓는 획일적인 치안정책과 평가 방식에서 벗어나, 지역의 특색에 부합하는 정책과 평가방식을 개발하도록 해야 하며, 이는 자치경찰제도의 가장 큰 의의라고 하겠다.

치안서비스의 대상은 국민이다. 즉, 경찰과 관련한 그 어떠한 논의도 궁극적으로 치안서비스의 대상인 국민을 위해, 국민의 시각에서 이루어져야 한다. 이러한 맥락에서, 자치경찰제에 대한 논의 역시, 행정 및 실무처리상 어떠한 조직체계가 효율적일 것인가 또는 어떤 모델이 현실적으로 실현가능가가 아니라, 어떤 형태가 가장 나은 치안서비스를 제공할 것인가에 초점이 맞추어져야 한다. 치안서비스에 대한 판단 기준은 경찰관이 느끼는 행정의 효율성도 아니고, 치안활동에 있어서 용이성도 아니다. 치안서비스의 판단기준은 국민이 느끼는 치안만족도이며, 범죄율 및 범죄예방 효과이며, 지역주민의 삶의 질(quality of life)이다. 그렇다면 자치경찰 모델을 선정함에 있어서 필요한 것은 단순 범죄율 추이, 조직에서의 권력관계, 혹은 중앙정부나 자치단체와의 관계에 대한 고려가 아니라, 진정으로 국민들이 바라는 치안서비스는 무엇인지를 파악하고 이에 적극 대응하기 위해서는 어떻게 해야 하는가 일 것이다(최용환 외, 2010: 95-96).

본 연구의 궁극적인 목적은 현 실정에 맞는 서울시 광역자치경찰의 도입방안을 제안하는 것이다. 이를 위하여 전공교수 및 실무가를 대상으로 자치경찰제와 관련된 인식조사를 실시하였으며 이를 바탕으로 효율방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 기초자치단체장 직속기관으로 자치경찰조직을 설치하여 경찰책임자의 감독형태를 독립제로 운영할 경우 치안서비스의 합리성 및 공정성 유지에 어려운 점이 예상될 뿐만 아니라 지역토착세력들의 영향력 행사로 인하여 공정한 법집행에 난관이 발생할 수 있다. 따라서 향후 광역자치단체 중심의 자치경찰제를 실시하는 방안이 고려될 수 있다.

둘째, 자치경찰제의 실시단위는 주민과 지역적 특성에 적합한 치안행정을 실현할 수 있는 범위로 해야 한다. 치안서비스는 공공재적 성격이 강하므로 치안수요는 지역적 특성에 따라 수요를 충족시킬 수 있는 범위내에서 제공할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 정부안대로 국가경찰과 자치경찰로 이원화 하되, 도입단위는 광역단위로 하고 기초자치단체장에게 적정권한을 배분하는 방식으로 도입하는 것이 필요하다. 자치경찰제 도입의 가장 핵심적 논거는 무엇보다도 경찰의 정

치적 중립이다. 자치경찰은 방법·교통·지역경비 등 국민생활의 질이 향상되면 수요가 확대되어가는 민생치안을 중심으로 우선 도입하는 것이 필요하다. 그리고 자치경찰제 실시 이후 정부에서 추진하고 있는 행정구역 통합과 연계하여 확대시행하는 것이 바람직하다.

넷째, 생활안전, 교통 등의 업무를 국가경찰과 공동사무로 하여 지역치안에 참여하는 사무배분보다는 국가경찰과 자치경찰 간의 업무관할 및 사무기능을 업무협약을 통하여 명확하게 구분이 필요하다. 이를 위하여 생활안전, 사회적 약자 보호, 위생환경 등 주민생활과 밀접한 분야의 업무는 자치경찰이 수행하고, 국가사무에 해당하는 정보, 보안, 수사 분야는 국가경찰이 수행하는 방안으로 구분하여야 할 필요가 있다.

다섯째, 서울시의 경우 학교에서 청소년들의 안전과 범죄취약지역에서의 여성들의 안전이 많이 문제시 되고 있는 만큼 이러한 학교보안관 제도와 여성안심귀가 스카우트 제도를 서울시 광역자치경찰제의 핵심기능으로 특화시켜 시정의 집행력을 확보함으로써 자치경찰의 업무기능을 명확히 할 필요가 있다.

여섯째, 자치경찰과 특별사법경찰간의 업무영역이 조정되어야 한다. 특별사법경찰과 자치경찰의 이원적인 업무영역으로 인한 혼란과 갈등을 초래할 가능성이 크다. 따라서 자치경찰제 실시에 따른 자치경찰업무와 특별사법경찰 업무를 일원화하여 운영하는 것이 바람직할 수 있다.

일곱째, 자치경찰제는 중앙집권적 국가경찰제를 합리적으로 분권화해야 한다. 그리고 자치경찰은 인력, 자원, 장비의 재배치를 통해 시·도·시·군·구 자치경찰제로의 점진적인 확대가 필요하다.

언제나 새로운 정책은 저항에 부딪히기 마련이다. 하지만, 역사상 훌륭한 정책들은 그 어떤 것보다 많은 저항을 받았음을 알 수 있다. 현실적으로 실현 가능한가도 중요하겠지만, 가장 이상적인 방안은 무엇인지, 그것이 진정 국민을 위한 기준에서 가장 이상적인 것인지, 그리고 불가능하다는 말보다는 그것을 이룰 수 있는 방안이 있는지를 먼저 고민해 보는 것이 필요할 것이다. 학문은 가장 이상적인 것을 논의한다. 반면에, 실무는 실현가능한 최선인 것을 논의한다. 여기서 무엇보다 중요해지는 것은, 불가능해 보이는 것을 가능케 만드는 학자와 실무자들의 ‘불굴의 의지’라고 생각한다. 경찰은 범죄 앞에서 국민이 의지할 수 있는 최선이며 최후의 보루이다. 경찰을 바라보는 국민의 시선을 외면하지 않고, 가장 좋은 것을 자식에 주려는 부모의 마음과 같이, 자치경찰제의 도입 당위성이나 필요성을 논하기 보다는, 가장 한국적이며, 가장 독자적인, 그리고 가장 이상적인 자치경찰제도를 만들어가

는데 하나의 아이디어를 제시하고, 이를 통하여 자치경찰과 관련한 논의를 다각화 하며 시야를 확대시키는 것이 본 연구의 목적임을 다시 한 번 강조한다(이창훈, 2015: 235).

그럼에도 불구하고 본 연구가 갖는 한계는 일반화의 문제이다. 본 연구는 일부의 관련 전공교수와 경찰실무자들을 대상으로 한 조사이기 때문에 일반화하기에는 다소 한계가 있다. 다만, 자치경찰제에 대한 문제점과 이해당사자들을 중심으로 한 조사를 통해 제시한 의견이 다소 무리가 있을 수 있지만 자치경찰을 실시해야 한다는 당위성을 제시하였다는 점에서 큰 의의를 들 수 있다. 이와 함께 자치경찰에 대한 지속적인 관심과 이를 실현하기 위한 노력이 전개되어야 한다. 더불어 광역자치단체 차원에서도 국가경찰, 지역주민, 연구기관, 전문가를 중심으로 심도있는 연구가 진행함으로써 문제를 최소화 하고 효과를 극대화 할 수 있는 대안마련이 필요하다.

〈 참고 문헌 〉

■ 단행본

- 경찰청, 「경찰백서」, 경찰청, 2003.
- 곽영길외, 「경찰학개론」, 메티스, 2011.
- 김만기·심익섭 외, 「정부조직의 혁신」, 대영문화사, 1998.
- 김상호 외, 「경찰행정학」, 법문사, 2006.
- 박우순, 「조직관리론」, 법문사, 2003.
- 박유진, 「현대사회의 조직과 리더십」, 양서각, 2008.
- 법무연수원, 「특별사법경찰 수사실무과정 교재」, 법무연수원, 2010.
- 신현기 외, 「경찰학사전」, 대영문화사, 2012.
- 신현기, 「자치경찰론」, 진영사, 2010.
- 신현기, 「자치경찰론」, 웅보출판사, 2005.
- 안용식·강동식·원구환, 「지방행정론」, 대영문화사, 2000.
- 양문승, 「지역사회 경찰활동론」, 대영문화사, 2001.
- 양영철, 「자치경찰론」, 대영문화사, 2009.
- 양영철, 「자치경찰론」, 대영문화사, 2008.
- 양태규, 「수사종결론」, 대왕사, 2007.
- 이순철, 「서비스기업의 경영진」, 삼성경제연구소, 1998.
- 이종수·윤영진·곽채기외, 「새행정학」, 대영문화사, 2014.
- 이황우, 「경찰행정학」, 법문사, 2007.
- 이황우·김진혁·임창호, 「경찰인사행정론」, 법문사, 2003.
- 임창호, 「지역사회 경찰활동」, 청목출판사, 2013.
- 전수일, 「공무원관리론」, 대영문화사, 1999.
- 정재훈, 「인적자원관리」, 북넷, 2008.
- 정진환, 「비교경찰제도론」, 백산출판사, 2006.
- 조철옥, 「경찰학개론」, 대영문화사, 2008.
- 지방분권추진위원회, 「지방분권백서」, 대통령소속 지방분권추진위원회, 2013.
- 최응렬, 「경찰조직론」, 박영사, 2013.
- 환경부·대검찰청, 「환경사법경찰 특별교재」, 환경부·대검찰청, 2005.
- Barber, Benjamin R, Strong Democracy. L.A.: University of California Press, 2003.

- Charles R. Swanson, Leonard Territo and Robert W. Taylor, Police Administration. New-Jersey: Prentice-Hall. Inc., Upper Saddle River, 2001.
- Harcourt, B, Illusion of Order: The False Promise of Broken Windows Policing. Harvard: Harvard University Press, 2001.
- McCamey·Scaramella·Cox, Contemporary Municipal Police. Boston: Pearson Education, 2003.
- Milie, A and V. Herrington, Reassurance Policing in Practice: Views from the Shop Floor. London: British Society of Criminology, 2005.
- Palmiotto, Michael J, Community Policing: A Policing Strategy for the 21th Century. New York: Aspen Publishers, 2000.
- Richard N. Holden, Modern Police Management. 2nd ed, Englewood Cliff, New Jersey: Prentice-Hall, 1994.
- 警察廳長官官房編, 警察法解説. 法令出版, 1978.

■ 연구 논문

- 강선주, “지방분권 강화를 위한 자치경찰제에 관한 연구”, 경상대학교 대학원 박사학위논문, 2012.
- 강세웅, “자치경찰제 성공적 정착을 위한 발전방안에 관한 연구”, 제주대학교 행정대학원 석사학위논문, 2012.
- 강희창·이대희, “경찰공무원의 안전 기본 가치에 대한 감성 체감도 연구”, 「치안정책연구」, 26(1): 170-171, 2012.
- 경기개발연구원, “자치경찰제 도입에 관한 연구”, 「정책연구」, 2008-62: 32-166, 2009.
- 고문현, “자치경찰제의 도입에 관한 소고”, 「경찰법연구」, 3(1): 66-68, 2005.
- 고인종·강영훈, “자치경찰제의 효율적인 운영방안에 대한 연구 : 제주특별자치도 자치경찰공무원의 인식을 중심으로”, 「한국위기관리논집」, 11(1): 231-236, 2015.
- 곽영길, “지방정부의 특별사법경찰제도에 관한 연구”, 「한국자치행정학회보」, 26(1): 162-164, 2012.
- 곽영길·신인봉, “한국의 자치경찰제 도입방안에 관한 연구”, 「자치경찰연구」, 4(3): 7, 2011.
- 권민성, “학교보안관의 직무인식 연구”, 서울교육대학교 교육전문대학원 석사학위논문, 2014.
- 권영호, “제주특별자치도의 자치경찰제 최적화를 위한 법제 개선 방안”, 「제주발전연구원」, 51-52, 2011.
- 기광도, “자치경찰제도의 도입논의에 대한 비판적 고찰”, 「사회과학연구」, 10(1): 146, 2002.
- 길우근, “치안서비스 품질이 만족도에 미치는 영향: 경찰 일반 민원분야를 중심으로”, 고려대학교 정책대학원 석사학위논문, 2014.
- 김건식, “자치경찰제 도입에 관한 법제적 고찰”, 「국회사무처 법제실」, 2003.
- 김민훈, “독일의 자치경찰제도”, 「자치연구」, 15(1·2): 84, 2005.
- 김범석, “지방차지단체의 스포츠이벤트 개최가 개최지역의 도시이미지, 공동체의식 및 SOC의식에 미치는 영향”, 경희대학교 대학원 박사학위논문, 2013.
- 김봉구, “제주특별자치도 자치경찰의 효율화 방안”, 「법정리뷰」, 31(1): 234-258, 2014.

- 김석범, “자치경찰제 도입의 타당성과 합리적 시행방안”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1996.
- 김석태, “국가사무의 지방이양과 재원확보 : 지방자치경찰제 도입의 경우”, 「지방행정연구」, 18(1): 126-128, 2004.
- 김선아, “학교보안관의 업무에 관한 문화기술적 연구”, 「한국치안행정논집」, 9(4):173-185, 2013.
- 김원중, “자치경찰제도의 법리적 검토”, 「한국지방자치학회보」, 16(1): 194, 2004.
- 김은정, “학교보안관 서비스의 중요도·성취도와 만족도 분석”, 경기대학교 대학원 박사학위논문, 2011.
- 김자은, “지역사회경찰활동에 대한 경찰과 시민의 인식 및 태도 연구”, 원광대학교 대학원 박사학위논문, 2014.
- 김장기, “국가 사회안전망 정책의 탐색: 통합적 관점을 중심으로”, 「한국공공관리학회보」, 23(4): 211-230, 2009.
- 김종수, “자치경찰의 신규임용 방안에 관한 연구”, 계명대학교 대학원 박사학위논문, 2006.
- 김종수, “한국 자치경찰의 수사기능에 관한 고찰 : 특사경 사무를 중심으로”, 「한국정부학회 동계학술발표논문집」, 179-183, 2009.
- 김지선, “지역경찰제 실시에 따른 경찰서비스 향상방안”, 「경찰학논총」, 1(1): 128, 2006.
- 김찬동·이세구, “특별사법경찰제도의 장기발전 방안”, 「서울시정개발연구원 연구보고서」, 14-183, 2010.
- 김찬선, “사회안전망과 지역사회주민의 안전생활만족의 관계”, 「한국콘텐츠학회 논문지」, 14(6), 108-118, 2014.
- 김철성, “MB정부의 지방자치(행정)체제의 광역화 개편 정책과 최적합 자치경찰모형의 탐색”, 「한국치안행정논집」, 6(2): 197-225, 2009.
- 김태진, “학교폭력 예방을 위한 사회안전망의 구상”, 「한국경호경비학회지」, 13:169, 2007.
- 김학실·이주호, “여성친화적 안전도시 과정에서의 사회적기업의 역할 모색”, 「한국위기관리논집」, 8(3): 100, 2012.
- 김해룡, “지방분권과 자치경찰제도”, 「한국경찰학회보」, 6: 15, 2003.
- 김해모, “우리나라 자치경찰 도입 방향에 관한 연구”, 전남대학교 행정대학원 석사학위논문, 2013.
- 남재성, “자치경찰제에 대한 일선 국가경찰관들의 인식”, 「경찰학논총」,

- 5(2): 405-409, 2010.
- 명도현, “경찰의 치안서비스 품질 측정지표 개발과 적용에 관한 연구”, 원광대학교 대학원 박사학위논문, 2013.
- 문성호, “정부의 자치경찰 방안의 문제점과 대안”, 「인권실천시민연대·한국 자치경찰연구소 토론회 자료집」, 21, 2004.
- 문재우, “한국의 자치경찰제 모형 설정에 관한 연구”, 「한국공안행정학회보」, 15: 27-29, 2003.
- 바산텔게르 텔게르마, “몽골 경찰공무원의 자치경찰제도 도입 태도에 관한 연구”, 세종대학교 대학원 박사학위논문, 2014.
- 박경래·승재현·신현기·김도우, “특사경 전담조직 활성화 방안에 관한 연구”, 「연구총서」, 12AB05: 32, 2012.
- 박경래, “주요국의 자치경찰제도와 한국의 자치경찰법안 연구”, 「연구총서」, 05-26: 109-110, 2005.
- 박대식, “농촌노인의 사회안전망 실태와 정책과제”, 「한국사회학회논문집」, 2009(1), 889-905, 2009.
- 박억중, “바람직한 한국형 자치경찰제도의 방향”, 「자치경찰연구」, 1(1): 80, 2008.
- 박억중, “한국형 자치경찰제도의 도입 방안에 관한 연구”, 세종대학교 대학원 박사학위논문, 2006.
- 박억중, “자치경찰제 도입에 따른 정부법(안)과 시도지사협의회법(안)의 비교연구”, 「한국경찰연구」, 5(1): 90, 2006.
- 박종승·배정환, “자치경찰관의 업무특성 요인이 조직성과 인식에 미치는 영향”, 「치안정책연구」, 27(2): 200, 2013.
- 박진현, “우리나라 자치경찰제 도입방향에 관한 실증적 연구”, 「한국공안행정학회보」, 9: 34, 2000.
- 박혜연·이재은, “학교생활안전사고 개선방안에 대한 실증 분석”, 「국가위기 관리학회보」, 2(1): 16-17, 2010.
- 백창현, “특별사법경찰의 현황 및 개선방안”, 「형사정책연구」, 18(4): 288, 2007.
- 서범규, “참여정부 자치경찰 도입안의 주요 쟁점에 관한 분석”, 한양대학교 지방자치대학원 석사학위논문, 2004.
- 송강호, “자치경찰제의 구체적 운영방안 고찰 : 프랑스 자치경찰 모델과의 비교분석”, 「치안정책연구」, 2005: 425, 2005.
- 송건섭·이승철·김상호, “지역사회경찰활동에 대한 평가와 영향요인”, 「한국경

- 찰연구」, 7(4): 97, 2008.
- 송병일, “합리적인 자치경찰제 도입 방안에 관한 연구”, 「자치경찰연구」, 8(1): 32-33, 2015.
- 송수복, “학교 내의 보안관제도에 관한 법적 고찰”, 「우암논총」, 34: 98-107, 2012.
- 송영지, “자치경찰제의 도입에 관한 연구”, 「국제법무」, 7(1): 130-131, 2015.
- 송하철, “제주지역 자치경찰관과 국가경찰관의 직무만족에 관한 비교연구”, 가천대학교 대학원 박사학위논문, 2013.
- 송향숙, “여성친화도시 실현을 위한 계획기준 설정에 관한 연구”, 광운대학교 대학원 박사학위논문, 2013.
- 신상영, “생활안전 관점에서 본 서울의 도시환경적 특성 연구”, 「서울시정개발연구원」, 2011.
- 신상영·조권중·장현석, “서울의 범죄위험지역 분석 및 안전증진 방안 연구”, 서울연구원, 2013.
- 신상태, “사회안전망 구축과 시민문화 및 지역사회 결속의 관계”, 서울벤처대학원대학교 석사학위논문, 2014.
- 신인봉, “제주자치경찰의 실시현황 및 개선 방안”, 「자치경찰연구」, 1(2): 30, 2008.
- 신현기, “제주자치경찰제의 변화와 박근혜정부 자치경찰제의 전망”, 「자치경찰연구」, 8(1): 11-14, 2015.
- 신현기, “이탈리아 경찰제도의 구조와 특징에 관한 연구”, 「한국경찰연구」, 3(1): 170, 2004.
- 심기환, “지방자치경찰제 실시에 따른 치안서비스 결정요인에 관한 연구 : 주민과 공무원 인식을 중심으로”, 건국대학교 대학원 박사학위논문, 2007.
- 심익섭, “한국과 독일의 자치경찰제도에 관한 연구”, 「한독사회과학논총」, 9: 156, 1999.
- 안승남, “지방자치단체의 사회안전망과 서울시민의 범죄두려움 및 삶의 질 관계”, 경기대학교 대학원 박사학위논문.
- 안영훈, “자치경찰표준운영모델 개발에 관한 연구”, 「행정자치부 자치경찰제 실무추진단 용역보고서」, 2007.
- 안영훈·강기흥, “자치경찰제 확대 및 강화 방안”, 「한국지방행정연구원 보고서」, 19-20, 2008.

- 안영훈, “유럽형 자치경찰제도 모델 분석 : 프랑스·스페인·이탈리아 자치경찰제도를 중심으로”, 「치안정책연구소」, 43-44, 2005.
- 안재경, “한국자치경찰제 도입방안에 관한 연구”, 조선대학교 대학원 석사학위논문, 2015.
- 안정진, “특별사법경찰제도의 효율적인 운영 방안에 관한 연구 : 지식재산권 단속 사무를 중심으로”, 연세대학교 법무대학원 석사학위논문, 2013.
- 양문승·김자은, “안전도시 프로그램의 개선방안에 관한 연구 : 경찰의 범죠평방활동을 중심으로”, 「경찰학논총」, 5(2):267, 2010.
- 양영철, “외국의 자치경찰과 우리의 선택”, 「자치경찰실무추진단 세미나자료」, 8-10, 2009.
- 양재열, “특별사법경찰 조직의 효율적인 운영 방안”, 「자치경찰연구」, 8(2): 38-53, 2015.
- 오용래, “지방자치단체와 지방자치경찰간의 관계정립에 관한 연구”, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 1999.
- 원소연·홍의표, “자치경찰제 도입을 위한 주요 쟁점 분석과 시사점”, 「인문사회과학연구」, 36: 161-190, 2012.
- 원소연·홍의표·권영호·이성용, 「광역자치경찰과 기초자치경찰제에 대한 입법평가: 제주자치경찰제의 사례와 독일 경찰법제의 연구를 중심으로」, 한국법제연구, 124-125, 2011.
- 유영현, “합리적인 자치경찰법제에 관한 연구”, 「법학연구」, 31: 475-495, 2008.
- 이기우, “지방자치경찰제도의 개선방안”, 「한국지방자치학회보」, 22: 88-108, 1998.
- 이대성·김종오, “지방자치단체 특별사법경찰의 역할 제고 방안에 관한 연구”, 「사회과학연구」, 1(1): 130, 2010.
- 이만중, “자치경찰법 제정 법안에 관한 주요쟁점 고찰”, 「한국법정책학회」, 8(1): 151-152, 2008.
- 이민재, “경기도 특별사법경찰제도의 효율적 운영방안에 관한 연구”, 단국대학교 행정법무대학원 석사학위논문, 2012.
- 이부하, “헌법국가에서 국민의 안전보장”, 「한독사회과학논총」, 21(1): 144, 2011.
- 이상수, “지방행정체제 개편에 따른 자치경찰제 도입방안 연구”, 「책임연구보고서」, 2009-10: 108-109, 2009.
- 이상열, “자치경찰제 도입 방안 : 제주자치경찰제 사례 및 발전방안을 중심

- 으로”, *입법&정책*, 4: 51, 2013.
- 이상열, “제주자치경찰제의 실태분석 및 발전방안에 관한 연구”, *한국경찰연구*, 11(1): 143-145, 2012.
- 이상열, “지역사회경찰활동의 활성화 방안에 관한 연구”, *한독사회과학논총*, 19(1): 210-212, 2009.
- 이상열·오종식, “제주특별자치도 자치경찰제의 발전방안에 관한 연구”, *자치경찰연구*, 1(1): 136, 2008.
- 이상열, “자치경찰제 도입에 따른 기대 효과”, *한국경찰연구*, 5(1): 7-9, 2006.
- 이상원·김상균, “한국의 경찰수사경과제의 문제점과 개선방안”, *한국공안행정학회보*, 23:506, 2006.
- 이상훈, “서울시 학교보안관 제도의 평가와 발전적 확대방안”, *한국경호경비학회지*, 29: 169, 2011.
- 이성종, “성공적인 지역사회경찰활동을 위한 민간경비와 역할분담에 관한 연구”, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2006.
- 이승철·곽영길, “자치경찰의 도입 및 운영방안에 관한 연구”, *한국자치행정학보*, 24(2): 94-95, 2010.
- 이승철, “한국의 자치경찰제 도입에 관한 연구 : 지방경찰위원회를 중심으로”, 대구대학교 대학원 박사학위논문, 2004.
- 이종철, “우리나라 자치경찰제도의 모형정립과 발전방향에 관한 연구”, 경남대학교 대학원 박사학위논문, 2005.
- 이주호, “여성친화적 안전도시 조성을 위한 생활안전 정책과제”, *한국행정학회 하계학술대회*, 4-5, 2013.
- 이창훈, “자치경찰제 대안 모델: 경찰 치안특별구역별 자치경찰제”, *형사정책*, 27(1): 207, 2015.
- 이현우·이미애, “자치경찰제 도입에 관한 비교연구”, *한국정책연구*, 10(2): 250-267, 2010.
- 이현우·송상훈·이미애, “자치경찰제도 도입에 따른 법률안 제·개정에 관한 연구”, 경기개발연구원, 2009.
- 이황우, “우리나라 실정에 맞는 자치경찰제도”, *치안연구소 자치경찰제도 공청회 자료집*, 1999.
- 임창호, “안전도시 네트워크의 효과적인 구축방안에 관한 연구”, *경찰학논총*, 4(2): 78, 2009.
- 자치경찰제 실무추진단, “자치경찰 표준운영모델 개발에 관한 연구”, 2007.

- 자치경찰제 실무추진단, “유럽의 자치경찰”, 「연수보고서」, 57-73, 2006.
- 장석헌, “자치경찰제 도입 논의”, 「국회 행정자치위원회 공청회 자료」, 39, 2007.
- 장승수, “프랑스 경찰제도에 관한 연구”, 「자치경찰연구」, 4(2): 121, 2011.
- 전희재, “자치경찰제 도입방안과 법안에 대한 연구”, 「한국경찰연구」, 5(1): 51-52, 2006.
- 정문식, “안전에 관한 기본권의 헌법상 근거와 위헌심사 기준”, 「법과 정책 연구」, 7(1): 219, 2007.
- 조강원, “문제해결 방안으로서 자치경찰제도와 국가경찰체제 내 개선방안”, 「경찰학연구」, 5: 39-54, 2003.
- 조규향, “자치경찰제도 운영방안에 관한 연구”, 조선대학교 대학원 석사학위 논문, 2009.
- 조성택·김동현, “자치경찰제 도입방안의 분석과 전망”, 「자치경찰연구」, 1(1): 107, 2008.
- 조영근, “안전도시 프로그램의 유기적인 안전망과 지역발전에 관한 연구”, 고려대학교 정책대학원 석사학위논문, 2010.
- 지진숙, “특별사법경찰제도에 관한 이론적 고찰”, 경북대학교 행정대학원 석사학위논문, 2008.
- 차민규·곽대경, “노인안전 강화를 위한 경찰의 역할”, 「한국경호경비학회지」, 41: 403, 2014.
- 최기문, “한국적자치경찰제 확립방안에 관한 연구”, 동국대학교 대학원 박사학위논문, 2000.
- 최병일, “자치경찰제 정착을 위한 경찰체제 유형별 비교연구”, 「한국자치행정학회보」, 24(1): 30, 2010.
- 최용환, “자치경찰제 도입 및 제도정착에 관한 연구”, 「충북개발연구원」, 34, 2010.
- 최응렬, “지역경찰의 정착화를 위한 과제”, 「치안정책연구소 연구용역과제」, 11, 2005.
- 최종술, “특별사법경찰의 자치경찰화 방안 연구”, 「한국경찰학회보」, 16(6): 245-262, 2014.
- 최종술, “바람직한 자치경찰제의 모형에 관한 연구”, 「한국행정학회보」, 33(2): 141, 1999.
- 최진학, “자치경찰제 도입 방안에 관한 연구”, 「국가정책연구」, 19(1):

- 111-163, 2005.
- 한상암·김명대·박한호, “경찰공무원 치안서비스제공의 일관된 행태 저해요인에 관한 논의 : 미시적 관점과 거시적 관점을 중심으로”. 『한국공안행정학회보』, 47: 343-365, 2012.
- 허경미, “경찰청 자치경찰제안의 문제점 및 대안”, 『한국공안행정학회보』, 16: 249, 2003.
- 허경미, “지방자치경찰제의 도입모형에 관한 연구”, 『한국지방정부학회 춘계 학술대회 발표논문집』, 376, 2003.
- 홍동표, “한국의 자치경찰제도에 대한 공법적 연구”, 숭실대학교 대학원 박사학위논문, 2008.
- 홍의표·원소연, “주민밀착형 자치경찰제 실시 방안 연구”, 『자치경찰연구』, 7(1): 39, 2014.
- 황정익, “제주자치경찰 현황과 치안업무의 범위”, 『형사정책』, 19(1): 438, 2007.
- 황현락, “우리나라 자치경찰제도 정착을 위한 법정책적 고찰”, 『한국경찰학회보』, 10(4): 44, 2008.
- Bahn, C, The Reassurance factor in police control. *Criminology*, 12: 338-345, 1974.
- Fixler Jr. & Pool Jr. Robert W, Can Police Service Be Privatized?, *ANNALS, AAPSS*, 498, July: 108-118, 1998.
- Hagan, John, The Social embedness of crime and unemployment, *Criminology*, 31: 465-492, 1993.
- Kearns, A., & Forrest, R, Social Cohesion and Multilevel Urban Government, *Urban Studies*, 37(5-6): 995-1017, 2000.
- Lev-wiesel, R, Indicators Constituting the Construct of Perceived Community Cohesion, *Communit Development Journal*, 38(4): 332-343, 2003.

■ 기 타

- 서울특별시 여성가족정책실 보도자료. 2015.
- 서울특별시 평생교육정책관. 2015. 학교보안관 사업계획.
- 서울특별시 교육협력국. 2014. 학교보안관 사업 추진 계획.

서울특별시 교육협력국. 2013. 학교보안관 사업 추진 계획.
서울특별시. 2013. 학교보안관 업무 핸드북.
안전행정부. 자치경찰제 실무추진단 홈페이지.
연합뉴스. '잔혹 범죄 악몽 잊자'... 수원시 안전시범도시구축 추진. 2015.
6. 1.
자치경찰제 실무추진단. 2008. 자치경찰제 추진 중간보고서.
제주자치경찰단. 2015. 자치경찰 활동의 목표 설정 및 평가.
<http://opengov.seoul.go.kr/sanction>: 2015. 3. 30 검색.
<http://yesan.seoul.go.kr/wk/wkSelect.do?itemId=22472>:
2015. 3. 27 검색.

〈 설 문 지 〉

안녕하십니까?

바쁘신 중에도 설문에 응해 주셔서 진심으로 깊은 감사드립니다.

서울특별시의회에서는 금년 정책과제 중의 하나로 ‘서울시민의 안전확보를 위한 광역자치경찰제 도입 방안’을 주제로 연구를 수행하고 있습니다. 본 연구를 위하여 관련 분야의 전문가 여러분을 모시고 그 의견을 수렴하고자 델파이(Delphi)조사를 실시하고 있습니다.

조사결과는 서울시민의 안전확보를 위한 광역자치경찰제 조례 제정 및 모델을 구축하는데 귀중한 연구자료로 활용될 것입니다.

다소 시간이 걸리고 번잡스럽더라도 진지하게 답변해주시면 고맙겠습니다. 응답해 주신 내용은 순수하게 학문적 연구에만 이용되며, 설문 응답자 개인 신상은 통계법 제8조 및 제9조의 규정에 의하여 통계목적 이외에는 절대로 사용되지 않으며, 개인의 신상 등에 관한 사항은 절대적으로 비밀이 보장됩니다.

대단히 감사합니다.

2015. 9.

연구책임자 : 중원대학교 이상열 교수

E-mail : lsypen@jwu.ac.kr

<텔파이설문 작성 시 참조사항>

- 귀하께서 본 “서울시민의 안전확보를 위한 광역자치경찰제 도입 방안” 연구를 위한 텔파이조사에 참여하게 된 것을 진심으로 감사하오며, 끝까지 참여하시어 좋은 결과를 얻을 수 있도록 지도·편달하여 주실 것을 부탁드립니다.
- 본 텔파이조사의 응답자집단은 소수의 관련 분야 전문가들로만 구성된 소집단(30명)으로서 무작위로 표본추출된 것이 아니고, 또 모집단의 대표성을 엄격하게 반영한 것도 아닌 비대표성 집단입니다.
- 텔파이조사는 온라인(e-Mail)로 진행될 예정입니다. 귀하께서 평소 생각하고 계신 아니면 생각해보시고 자유롭게 의견이나 태도의 논거를 제시, 표명해주시면 되겠습니다.
- 본 텔파이조사가 진행되는 동안 귀하께서는 통상적인 서베이조사나 설문지조사의 이론이나 고정관념에서 벗어나 주시기를 부탁드립니다. 또한 귀하께서는 특정의 문항에 대하여 친구나 동료들과 상의할 수도 있으며 평소 이용하시던 정보원을 활용하실 수도 있습니다. 다만, 특정집단의 대변자로서의 행동은 아니 됩니다.
- 앞에서 말씀드린 바와 같이, 설문조사는 개인의 비밀을 완전히 보장하기 위하여 무기명으로 처리할 뿐만 아니라 설문자료는 연구자료로만 사용됩니다.
- 대단히 죄송하오나, 비록 바쁘시더라도 본 설문지는 보내드린 e-Mail 주소로 회송하여 주시면 감사하겠습니다.

1. 자치경찰 도입에 관한 찬반여부

지방자치의 성숙으로 인해 지역적 특수성을 갖는 경찰기능을 고려할 때 자치경찰제의 도입은 필연적이라고 할 수 있습니다. 선행연구를 통해서 살펴본 차기경찰의 찬성과 반대의 이유는 아래와 같습니다.

찬성	반대
<ul style="list-style-type: none"> • 지역실정에 적합한 치안활동 가능 • 주민협력 활성화 • 경찰관의 책임성 • 조직운영혁신 • 부패방지 및 투명성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 정치권 간섭으로 부패타락 우려 • 경찰집행력 및 기동성 저하 • 범죄광역화 대응 곤란 • 지역간 인사적체 • 지역간 치안능력 불균형 • 경찰의 위상저하 및 신분불안

위의 내용으로 볼 때 과연 자치경찰제도의 도입이 바람직하다고 보십니까?
자치경찰 도입에 찬성하거나 아니면 반대한다면 그렇게 생각하시는 이유나 논거를 적어 주시기 바랍니다.

1-1. 찬성한다 () 반대한다 ()

1-2. 찬성한다면(혹은 반대다면), 그 이유나 논거는?

1-3. 자치경찰제의 도입시기에 대한 생각은?

① 시기상조 ()
이유:

② 시범실시이후 도입 ()
이유:

③ 즉시도입 ()
이유:

④ 기타 (: _____)
이유:

2. 자치경찰 도입단위

행정자치부 자치경찰제 실무추진단에서는 2008년 자치경찰제 도입당시 지방정부의 자치경찰제 도입단위를 아래와 같이 제시하였습니다.

구분	기초(시·군·자치구)	광역(시·도)	병렬(광역+기초)
자치경찰 조직	· 시·군·구자치단체의 장 소속의 자치경찰대 또는 자치경찰과 · 시·도 단위는 국가경찰의 지방경찰청 운영	· 시·도단위 자치경찰위원회 설치, 그 산하에 시·도경찰청 운영 · 시·군·구단위에는 시·도경찰청소속 하의 경찰서 운영 · 국가경찰의 지방경찰분국 운영	· 시·도단위 자치경찰위원회 설치, 그 산하에 시·도경찰청 운영 · 시군구단위 자치경찰위원회 설치, 그 산하에 시군구 경찰서 운영 · 국가경찰로 중앙에는 경찰청 운영
장점	· 벨푸리 민주주의 실현 · 보충성 원칙에 충실 · 주민생활에 밀착된 치안 서비스 제공 · 주민의 참여 및 통제로 치안행정의 책임성 제고	· 정치적 중립성과 민주성 확보 · 지역도착세력과 거리 확보 용이 · 지역간 치안서비스 균질성 확보 · 사기진작 및 인력관리 유리 · 공감대 확산으로 자치경찰제 도입에 대한 저항 최소화 · 좁은 국토, 교통·통신의 발달, 사건·사고의 광역화 · 기동화 등 치안 여건에 적합	· 치안의 현장성과 광역성 동시 증족 · 일반행정과의 연계성, 종합성 강화 · 자치단체별 치안 책임성 제고
단점	· 광역·기동성 치안수요에 대응 곤란 · 지역정치 영향으로 엄정한 법집행 곤란 · 지역도착세력과 밀착 비리 조장 · 재정형편상 지역간 치안 불균형 심화 · 민생침해범죄 대응력 약화	· 주민생활과 밀착된 치안 수요에 대응 미흡 · 보충성 원칙 위배 · 주민참여 및 통제 미흡 · 국가경찰의 반발 우려	· 경찰지휘체계가 복잡 · 다원화로 치안 효율성 저하 · 국가경찰-자치경찰간, 자치경찰 상호간 갈등과 비협조 증대 · 광역-기초자치경찰간 역할 혼선과 분쟁 발생 · 지역정치의 영향력 차단 곤란 · 치안비용 부담 과다
국가	· 초기의 영국, 미국, 프랑스. 참여정부안	· 일본, 1960년대 이후 영국, 시·도지사협의회안(2005)	· 스페인, 이탈리아. 유기준의원안

2-1. 자치경찰제의 도입시기에 대한 생각은?

① 기초자치경찰제 ()
이유:

② 광역자치경찰제 ()
이유:

③ 광역+기초자치경찰제 ()
이유:

④ 기타 (: _____)
이유:

2-2. 자치경찰조직의 설립위치

① 자치단체장 직속기관 설치 () 이유:
② 자치단체장으로부터 분리 독립된 독립기관 () 이유:
③ 자치단체기관 독립기관 설치후, 단계적으로 직속기관 () 이유:
④ 자치단체장 직속기관 설치후, 단계적으로 독립 () 이유:
⑤ 기타 (: _____) 이유:

2-3. 자치경찰조직의 관리형태

① 위원회제 () 이유:
② 독립제 () 이유:
③ 절충형 () 이유:
④ 기타 (: _____) 이유:

3. 자치경찰의 사무 및 인사관리

3-1. 자치경찰 사무배분에 대한 생각은?

① 경찰의 모든 사무 () 이유:
② 지역적 사무, 방법, 교통 등 국가경찰과는 별도 사무 () 이유:
③ 사무, 방법, 교통과 특별경찰사무 추가 () 이유:
④ 기타 (: _____) 이유:

3-2. 자치경찰책임자의 임기는?

① (년) 이유:
② 임기보장 불필요 () 이유:
③ 기타 (: _____) 이유:

3-3. 자치경찰책임자의 임용방식은?

① 자치단체장이 직접임명 () 이유:
② 지방의회에서 선출 () 이유:
③ 주민이 직접선출 () 이유:
④ 지방의회 동의를 얻어 자치단체장이 임명 () 이유:
⑤ 중앙정부에서 임용 () 이유:
⑥ 기타 (: _____) 이유:

3-4. 자치경찰제 도입초기 경찰임용방법은?

① 국가경찰중 지원자를 자치경찰로 임용하고 순차적으로 외부신규 () 이유:
② 도입초기 50% 국가경찰임용, 외부신규 50% 임용 () 이유:
③ 국가경찰지원자 중에서 자치경찰 임용 () 이유:
④ 기타 (: _____) 이유:

4. 자치경찰의 예산

4-1. 자치경찰의 운영경비 부담은?

① 전액 국고부담 () 이유:
② 50% 자치단체부담 () 이유:
③ 전액자치단체부담 () 이유:
④ 기타 (: _____) 이유:

4-2. 자치경찰의 재정확보수단은?

① 자치경찰교부금 () 이유:
② 일반교부금 () 이유:
③ 지방경찰세 () 이유:
④ 기타 (: _____) 이유:

5. 자치경찰제의 실시이후 기대효과 및 우려사항

5-1. 자치경찰제 도입에 따른 기대효과를 3가지만 제시하여 주십시오.

효과 1 :

효과 2 :

효과 3 :

(기타 : _____)

5-2. 자치경찰제 도입에 따른 우려사항을 3가지만 제시하여 주십시오.

우려 1 :

우려 2 :

우려 3 :

(기타 : _____)

6. 자치경찰제 관련 AHP 분석

설문 작성 시 참조사항

- 귀하께서 본 “서울시민의 안전확보를 위한 광역자치경찰제 도입 방안” 연구를 위한 AHP 조사에 참여하게 된 것을 진심으로 감사하오며, 끝까지 참여하시어 좋은 결과를 얻을 수 있도록 지도·편달하여 주실 것을 부탁드립니다.
- 본 설문지는 자치경찰의 지도이념과 효율적인 사무에 대한 지표화를 위한 평가 설문지로서 두 가지씩 쌍을 이룬 요인들 간의 상대적 중요성을 비교하기 위한 것입니다. 따라서 중요성의 정도를 표시해 주시면 됩니다. 예를 들면 다음의 질문에 대해 “부가 명예보다 약간 더 중요하다”고 생각하시면 (3)에 “V”를 해 주시면 됩니다.

질문: 귀하는 살아가는데 있어 “돈이나 재산”과 “명예” 중에 무엇이 얼마만큼 중요하다고 생각하십니까?

답

기준 항목	중요도								비교대상항목	
	절대 (9)	아주 중요 (7)	중요 (5)	약간 중요 (3)	대등 (1)	약간 중요 (1/3)	중요 (1/5)	아주 중요 (1/7)		절대 (1/9)
돈과 재산				✓						명예

해석: 부가 명예보다 약간 더 중요하다.

6-1. 자치경찰제의 지도이념

기준 항목	중요도									비교대상항목
	절대 (9)	아주 중요 (7)	중요 (5)	약간 중요 (3)	대등 (1)	약간 중요 (1/3)	중요 (1/5)	알중요 (1/7)	절대 (1/9)	
민주성										능률성
민주성										효율성
민주성										합법성
민주성										정치적 중립성
민주성										보충성
능률성										효율성
능률성										합법성
능률성										정치적 중립성
능률성										보충성
효율성										합법성
효율성										정치적 중립성
효율성										보충성
합법성										정치적 중립성
합법성										보충성
정치적 중립성										보충성

6-2. 자치경찰제의 효율적인 사무

기준 항목	중요도									비교대상항목
	절대 (9)	아주 중요 (7)	중요 (5)	약간 중요 (3)	대등 (1)	약간 중요 (1/3)	중요 (1/5)	알중요 (1/7)	절대 (1/9)	
경무기획										생활안전
경무기획										수사
경무기획										경비
경무기획										정보, 보안
경무기획										교통
생활안전										수사
생활안전										경비
생활안전										정보, 보안
생활안전										교통
수사										경비
수사										정보, 보안
수사										교통
경비										정보, 보안
경비										교통
정보, 보안										교통

(판권지)

서울시민 안전을 위한 광역자치경찰제 도입 방안

발행일 : 2015년 11월

발행처 : 서울특별시의회

발행인 : 서울특별시의회 사무처장 한문철

편집인 : 입법 담당관 지영림

입법정책팀장 김숙희

담당 장운모

홈페이지 : <http://www.smc.seoul.kr>

연락처 : 입법담당관 TEL : 02-3705-1170 FAX : 02-3705-1486

연구기관 : 중원대학교 산학협력단

책임연구 : 중원대학교 교수 이상열

연락처 : 충북 괴산군 괴산읍 문무로 85 중원대학교 IR 508호

전화) 043. 830-8828

발간등록번호 : 51-6110100-000050-01

※ 본 학술연구용역보고서의 저작권은 서울특별시의회에 있으며, 내용은 서울특별시의회의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.

발간등록번호

51-6110100-000050-01

Seoul Metropolitan Council



서울특별시의회 사무처
입법담당관
SEOUL METROPOLITAN COUNCIL