

# 자율방범대 제정법안의 쟁점과 입법방향에 관한 연구

- 자치경찰제 도입과 연계하여 -

A Study on the Issues and the Direction of Legislation of the Voluntary Guardian Group

- In Conjunction with the Introduction of the Municipal Police -

심 명 섭\*

## 차 례

I. 서 론

II. 이론적 배경

III. 자율방범대법안 내용 및 쟁점

IV. 결 론

## • 국 문 요 약 •

이 연구는 20대 국회에 발의된 자율방범대 법안들을 비교·분석하고, 주요 쟁점별로 자치경찰제 도입과 연계하여 검토하였다. 그리고 이를 토대로 향후 바람직한 자율방범대 입법방향은 무엇인지 모색하였다.

주요 쟁점별로 살펴보면, 먼저 자율방범대는 지구대·파출소 단위로 조직·운영되어야 하고 경찰서장에게 신고하여야 한다. 그리고 자율방범대원에 대한 위·해측은 경찰서장에 의해 이루어져야 하며, 교육·훈련 및 지도·감독의 주체 역시 경찰관서장이 되어야 한다. 또한, 연합회·중앙회 설립규정은 자율방범대의 정치세력화 우려 등으로 인해 재고되어야 한다.

자율방범대는 지역의 범죄예방을 주 임무로 하고 있는 바, 그 특수성으로 말미암아 자율방범대 제정법안은 자율방범대가 치안보조인력으로서의 성격을 띠고 있다는 점을 명백히 하여야 한다. 따라서 자율방범대를 그 본래의 취지에 맞게 체계적·효율적으로 관리하기 위해서는 경찰의 지도·관리 규정이 포함되어야 한다. 그리고 이러한 점은 앞으로 자치경찰제가 도입된다 하더라도 변함이 없으므로 자치경찰제가 시행되는 경우에는 자율방범대에 대한 지도·관리의 역할은 자치경찰로 옮겨가야 할 것으로 보인다.

◆ 주제어 : 자율방범대, 자치경찰제, 범죄예방, 입법방향, 지역사회 경찰활동

\* 경찰청 생활안전국, 경정, 경찰학 박사

## I. 서론

전통적으로 치안의 영역은 경찰의 고유영역으로 인식되어 왔다. 또한 기존에는 경찰활동의 핵심이 범죄를 대응하고 진압하는 측면에 있었다면 현대에서는 범죄를 사전에 예방하는 측면으로 옮겨지고 있다.

그러나 날로 늘어나는 치안수요를 한정된 경찰력으로 대응하기에는 역부족이기 때문에 범죄예방은 더 이상 경찰의 노력만으로는 한계가 있다. 또한 범죄 대응적 측면보다 범죄 예방적 측면이 강조되는 현재의 경찰활동의 패러다임에 비추어 보더라도 치안의 영역을 경찰만이 좁아지기에는 무리가 따른다. 이러한 시대적 상황에 맞춰 경찰청에서는 지역사회와의 협업치안을 위해 경찰 뿐 아니라 자치단체, 민간단체, 지역주민 등 지역사회의 모든 구성원이 치안의 주체로 참여하는 '공동체 치안활동'을 모토로 내걸고 있다.

경찰과 지역사회의 공동체 치안을 위해서는 무엇보다도 지역사회에 존재하는 민간협력단체와의 협업이 중요하다. 특히 민간협력단체의 대표적인 조직이 바로 자율방범대이다. 자율방범대는 지역사회의 민생치안을 위해 자발적으로 활동하고 있는 지역의 대표적인 민간자율봉사단체로서 경찰의 치안보조인력으로서의 역할을 수행하고 있다. 따라서 이러한 단체의 역량과 역할을 활성화시키고 경찰과의 연계를 체계화시킨다면 지역사회의 치안활동은 한 층 더 강화될 수 있을 것이다.

이러한 이유로 자율방범대의 설립 근거를 마련해 주고 체계적인 운영과 지원으로 자율방범대 활동을 활성화시키자는 논의가 많이 이루어졌으며, 이러한 논의는 국회 차원에서도 활발히 이루어져 17대 국회

(2004~2008년)부터 19대 국회(2012~2016)에 이르기까지 자율방범대법 제정안이 꾸준히 발의되었다. 그러나 자율방범대 법안을 둘러싸고 경찰청과 행정자치부(또는 안전행정부, 행정안전부), 자율방범대, 학계, 시민단체 등 관련 정부부처와 민간단체의 입장이 다르고 쟁점별로 차이점이 상당하여 매년 국회 임기만으로 자동 폐기되는 수순을 밟았다.<sup>1)</sup> 그리고 현재 20대 국회에 들어와서도 자율방범대 법안이 계속 발의되고 있는 상황이나, 역시 이전 국회와 마찬가지로 발의된 법안마다 관련 기관이나 단체의 입장이 다르기 때문에 쟁점별로 의견조율이 쉽지 않을 것으로 보인다.

한편, 2017년 문재인 정부가 새롭게 출범하면서 경찰체제에 대한 변화가 예상되고 있어 이에 따라 자율방범대 법안도 새롭게 논의되어야 할 필요성이 생겼다. 현 정부는 광역자치단체 단위의 자치경찰제 모델 도입을 중요한 국정과제로 내세우고 있으며, 이전 정부들과 달리 자치경찰제 실현 의지 또한 강하다. 따라서 국가경찰체제를 전제로 한 이전의 자율방범대 법안 논의와는 다르게 자치경찰제 도입을 상정하여 각 법안들의 쟁점들을 새롭게 검토해야 한다.

이에 이 연구는 20대 국회에 발의된 자율방범대 법안들을 비교·분석하고, 주요 쟁점별로 자치경찰제 도입과 연계하여 검토한 후 이를 토대로 향후 바람직한 자율방범대 입법방향은 무엇인지 모색하는데 그 목적이 있다.

1) 민형동, “자율방범대 설치·운영에 관한 제정 법률안 비교분석 및 입법방향에 관한 연구”, 한국경찰학회보 제16권 제5호, 한국경찰학회, 2014, 65-66쪽.

## Ⅱ. 이론적 배경

### 1. 자율방범대 개념 및 운영실태

자율방범대는 지역의 범죄예방을 목적으로 지역주민들이 자발적으로 조직한 자율봉사단체를 말하며, 관할 지구대 또는 파출소의 지역경찰들과 협력하여 범죄취약지역에 대한 순찰, 청소년 선도, 범죄현장 발견 신고 등 지역사회의 범죄예방활동과 질서유지활동을 수행하고 있다.

자율방범대의 연혁을 살펴보면 6.25전쟁 이후 1953년 공비토벌에 경찰력이 동원되면서 지역의 치안공백을 메우기 위해 주민들이 자발적으로 순찰을 하던 야경제도에서 출발한 것으로 보고 있다.<sup>2)</sup> 이후 윤번제 야간 순찰로 생업에 지장이 생기자 1962년에 주민이 방법비를 부담하는 유급제 방법원 채용으로 변화되었고, 이러한 상태가 지속되어 오다가 1989년에는 방법대원을 전원 지방직 공무원으로 채용하게 되면서 애초의 자율적 무보수 형태의 자율방범 활동은 사라지게 되었다.<sup>3)</sup> 그러나 그 이후에도 지역별로 순수한 자율봉사 형태의 자율방범 활동은 이어져 왔으며 1990년 정부가 범죄와의 전쟁을 선포하면서 자율방범 조직이 파출소별로 재정비되었는데 이것이 오늘날 자율방범대의 근간이라고 할 수 있다.<sup>4)</sup> 이 때부터 경찰에서는 지방경찰청별로 자율방범대 관리규칙이나 지침을 훈령이나 예규 형태로 두면서 자율방범대 설치 및 조직구성,

2) 오윤성, “지역주민 참여 범죄예방활동에 대한 고찰”, 한국경호경비학회지 제3권 제1호, 한국경호경비학회, 2000, 187쪽.

3) 김형청, 경찰순찰활동의 실태와 발전적 개선방안, 한국형사정책연구원, 1991, 77쪽.

4) 최응렬·박진희, “자율방범대 법률 제정 방향에 관한 논의”, 한국치안행정논집 제8권 제1호, 한국치안행정학회, 2011, 3쪽.

대원의 임무, 자격 및 선임과 해촉, 근무복장 등의 규정을 두고 있다.<sup>5)</sup>

현재 자율방범대는 주로 파출소나 읍·면·동 단위로 20-30명 정도 구성되어 있으며, 아래의 <표 1>에서 보듯이 최근 3년간 약 4천3백여 개 조직에 10만 여명을 유지하고 있다.

<표 1> 최근 3년간 자율방범대 현황

구 분(연도)	조직(개)	인원(명)
2014	4,321	105,544
2015	4,344	105,681
2016	4,335	106,261

\* 출처 : 경찰청 홈페이지(<http://www.police.go.kr/portal/main/>)

한편, 자율방범대는 자원봉사활동 기본법 제18조에 따라 비영리 민간 단체로서 식비와 순찰활동비를 자치단체 실정에 맞게 지원받고 있으며<sup>6)</sup>, 자율방범대원에 대한 단체상해보험 가입도 지원받고 있다. 또한 자치단체별로 자율방범대 지원에 관한 조례를 두어 야식비, 피복비, 차량 유지비 등을 지원해 주고 있다.

## 2. 자율방범대 관련 이론

### 1) 사회통제이론

사회통제이론은 ‘왜 범죄를 저지르는가’ 보다는 ‘왜 범죄를 저지르지

5) 서울지방경찰청과 대전지방경찰청을 제외하고 모든 지방경찰청에서 자율방범대 관리규칙을 두고 있다.

6) 황현탁, “자율방범대법 제정을 위한 범정책적 고찰”, 한양법학 제22권 제4호, 한양법학회, 2011, 440쪽.

않는가에 초점을 맞추는 이론으로 지역사회와의 유대관계가 높으면 범죄가 통제된다는 점을 강조한다.

사회통제는 개인의 행위를 사회나 집단규범에 동조하게 하거나 순응하게 하는 것을 말하는데, 이에 공식적 사회통제와 비공식적 사회통제가 있다. 공식적 사회통제는 법률이나 경찰·검찰·법원 등 공식적 통제기관에 의해 이루어지는 통제를 의미하는데 이러한 공식적 통제는 인력·재원 부족 등으로 인해 범죄를 통제하는데 한계가 따른다.<sup>7)</sup> 반면에 사회적 관습이나 주민들의 상호작용에 의해 이루어지는 비공식적 사회통제는 지역사회와의 유대관계를 통해 범죄를 예방하고 억제하기 때문에 사회적 통제를 강화시킬 수 있다.

이러한 의미에서 지역의 범죄예방을 위해 주민들이 자발적으로 참여하는 자율방범대 활동은 비공식적 사회통제의 대표적인 사례라고 할 수 있다.

## 2) 상황적 범죄예방이론

상황적 범죄예방이론은 범죄자가 범죄로 인한 이익과 비용을 계산하여 적은 비용으로 최대의 이익을 얻을 수 있는 상황이면 범죄를 선택한다는 이론이다. 이 이론을 주장한 Cornish와 Clarke(2003)는 범죄기회를 줄일 수 있는 상황을 크게 5가지로 구분하였는데, 즉 범죄에 드는 노력을 증가시키거나 범죄 발각의 위험을 증가시키는 방법, 범죄로부터 얻는 보상을 감소시키거나 도발을 감소하는 방법, 범죄에 대한 변명을 제거하는 방법을 통해 범죄를 예방할 수 있다고 하였다.

7) 정세중, 자율방범단체의 활성화방안에 관한 연구, 한국경찰학회보 제13권 제3호, 한국경찰학회, 2011, 107쪽.

지역주민들의 자율적인 순찰활동을 근간으로 하는 자율방범대가 범죄 취약지역에 대한 순찰을 강화한다면 잠재적 범죄자로 하여금 범죄로 얻는 이익보다 범죄에 소요되는 비용을 증가시킬 수 있기 때문에 범죄를 예방할 수 있다. 따라서 상황적 범죄예방이론은 자율방범대 활동의 이론적 근거가 될 수 있다.

### 3) 지역사회 경찰활동이론

경찰활동의 패러다임이 종전에는 범죄를 억제하거나 발생한 범죄를 해결하는 사후 대응적 측면에 머물렀다면, 현대에 들어서는 사전에 범죄를 방지하는 사전 예방적 측면으로 변화하였다. 이를 위해서는 경찰과 지역사회가 긴밀한 협력관계를 맺어야 하며, 경찰 뿐 아니라 지역사회 구성원 모두가 지역사회의 범죄를 예방하기 위해 힘을 모아야 한다.

지역사회 경찰활동은 경찰이 주민 등 지역사회 구성원과 함께 지역의 범죄문제를 해결하고자 하는 전략으로서, 가장 큰 핵심은 경찰 뿐 아니라 지역주민 역시 치안의 주체가 된다는 점이다. 지역주민의 의견을 치안활동에 반영하고 주민들의 자율적인 방법활동을 유도하기 위해서는 무엇보다도 지역주민의 적극적인 참여가 중요하다. 이러한 의미에서 자율방범대는 지역주민들의 자발적인 참여로 이루어진 민간 순찰조직으로서 지역사회 경찰활동의 대표적인 사례라고 할 수 있다.

### 4) 치안서비스 공동생산이론

공공서비스의 공동생산이란 공공부문이 직면하고 있는 한계를 극복하기 위해 시민이 공공서비스 생산에 참여하는 것을 말하며, 이를 지역사회 경찰활동에 적용한 개념이 바로 치안서비스 공동생산이론이라고 할

수 있다. 즉, 치안서비스의 공동생산이란 경찰이 지역주민과 함께 치안 서비스를 생산하는 것을 말하는데, 1970년대 미국에서 지방정부의 재정난, 범죄율 증가에 따른 시민들의 협조를 강화하기 위한 차원으로 출발하였다.<sup>8)</sup>

과거 치안서비스의 생산자는 경찰로 인식되었으나 범죄문제 해결을 위해서는 지역사회와의 연계와 유대가 중요하다는 점이 확산되면서 지역주민도 다양한 방식으로 치안서비스 생산에 참여하고 있다. 자율방법대 활동의 핵심은 지역주민들이 범죄취약지점을 순찰하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 대표적인 치안서비스라고 할 수 있는 순찰활동을 지역주민들이 직접 실시한다는 점에서 치안서비스 공동생산이론은 자율방법대 활동의 이론적 근거가 된다.

### 3. 자율방법대법 논의 과정

설치근거가 없음에도 자율적으로 조직된 단체가 수년에 걸쳐 안정적으로 유지되고 있다는 사실이 고무적이긴 하나, 과연 이러한 단체에 대해 법률적 근거 없이 내버려 두어야 하는가에 대해서는 비판의 목소리가 높다. 이러한 방대한 조직을 아무런 법적 근거 없이 치안업무에 활용하고 있다는 것은 많은 문제점을 내포하고 있기 때문이다. 예를 들어 자율방법대원의 위촉·해촉에 대한 법적 근거가 없어 성범죄자가 대원으로 위촉되거나 기존 대원이 범죄를 저지르더라도 해촉하기 어려운 경우가 생길 수 있다. 또한 자율방법대활동 중 부상을 입은 경우의 보상 문제, 자율방법대를 정치적 목적으로 이용하는 경우 등 법적 근거가 없어 문

---

8) 최응렬·박진희, 앞의 글, 4쪽.

제가 될 수 있는 소지들이 많다.

물론 경찰에 관리규칙도 있고, 자치단체 조례에 의해 지원이 이루어지고 있으나, 지방경찰청의 자율방법대 관리규칙은 내부 규칙에 불과하여 실효성 있는 제재나 지도·관리를 할 수 없으며, 자치단체 조례에 의한 지원 역시 자치단체의 재정적 여건에 따라 차이가 날 수 밖에 없어 체계적이지 못하다.

한편, 자율방법대가 자율적으로 구성된 순수봉사단체라는 성격으로 인해 자율방법대 법안이 오히려 자율방법대의 자율적인 활동을 위축시킬 수 있다는 점과 타 봉사단체와의 형평성 문제를 들어 반대하는 입장도 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 거대한 조직이 지역의 치안업무에 실질적으로 관여하고 있음에도 법의 사각지대로 방치할 수는 없다는 점과 경찰과 협력하여 치안보조 인력으로서의 역할을 맡고 있는 자율방법대는 다른 자원봉사단체와 그 성격을 달리하고 있다는 점에서 법안 제정이 필요하다는 목소리가 높다.

이러한 상황에서, 전국적으로 존재하는 자율방법대의 실체를 인정하고 민·경협력 체계를 확고히 하여 지역의 치안을 유지하자는 취지로 17대 국회부터 자율방법대 설치 및 운영에 대한 입법화 움직임이 본격적으로 시작되었다. 2006년 6월 양승조 의원이 자율방법대 설치·관리에 관한 법률안을 대표 발의하였고, 이후 2007년 행정자치위원회에 상정되어 논의가 이루어졌다. 당시 자율방법대가 자율적 봉사단체라는 점과 정치적으로 활용될 부작용이 있다는 점 등을 들어 법안 제정에 반대하는 목소리가 많았고, 공청회에 참석한 일부 시민단체, 학계 관계자 또한 같은 이유로 부정적 의견을 제시하기도 하였다.<sup>9)</sup> 이런 이유로 이 법안은 계

9) 행정자치위원회, 자율방법대 설치·관리에 관한 법률안에 관한 공청회, 2007.

속 행정자치위원회에 계류되다가 2008년 17대 국회 종료와 함께 자동적으로 폐기되었다.

18대 국회(2008~2012년)에서도 자율방범대 법안의 입법화 움직임이 지속되어 관련 법안이 5건 발의되었다.<sup>10)</sup> 그러나 발의된 법안 간에 자율방범대의 성격을 자율봉사단체로 볼 것인지 아니면 치안보조인력으로 볼 것인지에 따라 쟁점별로 이견이 있었고, 이를 둘러싸고 경찰청과 자율방범대 간에도 입장차가 있었다. 경찰청에서는 자율방범대에 대한 설치근거를 법적으로 마련하고 자율방범대의 자긍심을 고취시키는 입법 목적에 동의하면서도 국가의 지도·관리 규정이 없을 경우 체계적인 운영이 어렵다는 이유로 별도의 법률안을 국회에 제출하였고,<sup>11)</sup> 이러한 경찰청안이 행정자치위원회 대안(代案)으로 만들어져 행정자치위원회 전체회의에 통과되었다. 그러나 자율방범대의 반대 등으로 인해 법제사법위원회에서 더 이상 진전을 보지 못하였고, 18대 국회 종료로 역시 이 법안도 자동 폐기되었다.

이후 19대 국회(2012~2016)에서도 자율방범대법 제정안이 8건이나 상정되었다.<sup>12)</sup> 그러나 이전 국회와 마찬가지로 각 제정안마다 쟁점에 대한 이견은 여전하였다. 주요 쟁점은 자율방범대 조직·운영단위, 조직 신고, 위촉·해촉 주체를 자치단체 중심으로 할 것인지 또는 경찰관서 중심으로 할 것인지와 자율방범대 연합회·중앙회를 법적 단체로 인정

10) 양승조 의원안(2008. 6. 18.), 이종걸 의원안(2008. 11. 11.), 이명수 의원안(2009. 2. 26.), 이인기 의원안(2009. 4. 6.)이 제정안으로 발의되었고, 오제세 의원안(2008. 6. 30.)은 경찰법개정안으로 발의되었다.

11) 행정자치위원회, 자율방범대 관련법안에 대한 공청회 자료집, 2011.

12) 정문헌 의원안(2012. 9. 12.), 양승조 의원안(2012. 9. 20.), 이명수 의원안(2012. 9. 25.), 박성효 의원안(2012. 11. 8.), 우윤근 의원안(2012. 11. 16.), 박완주 의원안(2013. 4. 10.), 이언주 의원안(2013. 8. 30.), 김상민 의원안(2015. 7. 6.)이 발의되었다.

해 줄 것인지 여부라고 할 수 있다. 이러한 쟁점과 관련하여 경찰청, 자율방범대, 행정부 등 각 기관과 단체 간 의견조율이 쉽지 않았고, 결국 19대 국회 종료로 발의된 법안들은 모두 폐기되었다.

그간 자율방범대법안 논의 과정을 살펴보면 초기에는 입법화에 대한 찬반 논쟁이 있었으나, 이후 자율방범대 법안의 필요성에 대해서는 대체로 공감하고 있으며, 다만 그 구체적인 내용에 있어서 입장차를 줄이지 못하고 있는 상태이다. 현재 20대 국회에서도 자율방범대법안이 5건 발의된 상태이다.<sup>13)</sup> 그러나 이전의 진행 과정을 보건대 여전히 입법 가능성을 낙관하기 어려운 상태이다. 쟁점의 원인은 크게 2가지로 볼 수 있는데, 하나는 자율방범대의 정체성과 관련하여 지도·관리 주체를 자치단체 중심으로 할 것인지 아니면 경찰 중심으로 할 것인지의 문제이고, 다른 하나는 연합회·중앙회의 인정여부 문제라고 할 수 있다.

#### 4. 자율방범대법 입법방향 관련 선행연구 검토

자율방범대 법제화 움직임이 시작된 17대 국회 때부터 자율방범대법 입법방향과 관련한 연구도 많아지고 있다. 연구방법은 대체로 발의된 법안들을 비교분석하여 효율적인 법안을 도출하거나 자율방범대원 또는 경찰공무원 등의 인식조사를 통해 제정방향을 논의하는 방식이다.

먼저, 황현락(2011)은 자율방범대 법안의 입법적 타당성을 고찰하면서, 법제화를 위해서는 운영과 예산지원의 이원적 구조를 일원화하여야 한다는 점을 제시하였다. 또한, 경찰행정 지원업무의 특성 상 선발과 활

13) 2017년 6월 기준으로 박완주 의원안(2016. 8. 26.), 이명수 의원안(2016. 9. 23.), 권은희 의원안(2016. 11. 1.), 홍문표 의원안(2017. 1. 6.), 이만의 의원안(2017. 6. 7.) 이 발의되었다.

용에 있어서 엄격한 자격심사가 필요하며, 자율방법대 근무 중 입을 수 있는 피해에 대한 보상제도 및 범죄 등에 대한 벌칙 마련이 필요하다고 제언하였다.

최응렬·박진희(2011)는, 전북지방경찰청 경찰공무원과 자율방법대원을 대상으로 법률 제정방향에 관한 인식조사를 토대로 입법방향을 제시하였다. 이들은 자율방법대를 경찰에서 관리하는 것이 바람직하며, 자율방법대는 예비치안인력으로서 인권침해 우려가 있으므로 자율방법대원의 활동범위를 제한하는 규정을 두어야 한다고 하였다. 또한, 이원화되어 있는 자율방법대 지원과 운영을 일원화할 필요가 있다는 점을 강조하였다.

김병주(2013)는 지역연계성·공동생산·책임의식·자원봉사정신·관리가능성 등 5가지 기준을 설정하여 19대 국회에 발의된 7개의 제정 법률안을 비교·분석하였다. 주요 내용을 살펴보면, 자율방법대 조직·운영단위는 지구대·파출소 단위가 적합하고, 대원의 위촉·해촉 주체는 자율방법대장이 타당하며, 중앙회·연합회 설립과 관련해서는 정치적 이익집단화 소지로 인해 재고되어야 한다는 점을 제시하였다.

민형동(2014)의 연구 역시, 19대 국회에 발의된 자율방법대 제정법안을 비교·분석하여 바람직한 입법방안을 모색하였다. 그 방안의 주요내용을 살펴보면, 자율방법대 조직 및 운영단위는 읍·면·동의 행정구역보다는 경찰의 지구대·파출소 단위로 이루어져야 하고, 자율방법대원 위촉은 방법대장의 추천으로 경찰서장이 하고, 결격사유가 발생하면 경찰서장이 의무적으로 해촉하여야 한다고 하였다. 또한 자율방법대 연합회나 중앙회 설립은 정치적 이익집단화 우려가 있기 때문에 허용하기 어렵고, 예산지원은 자치단체에서 하고 지도·관리는 경찰에서 하는 이원적 체계를 일원화하여야 한다는 방안을 제시하였다.

기존의 선행연구들을 살펴보면, 자율방범대의 치안 활동적 측면을 중시하여 관리 주체를 경찰 중심으로 하여야 하고, 순수한 자율봉사단체인 점을 감안하여 연합회나 중앙회 설립에 대해서는 재고되어야 한다는 의견이 지배적이다. 또한 이원화되어 있는 자율방범대의 지원과 운영을 일원화해야 한다는 점에 대해서도 의견이 모아지고 있다.

그러나, 기존의 연구들은 국가경찰체제를 전제로 한 상태에서 자율방범대 입법방향을 논의하였을 뿐 자치경찰제에 대한 고려는 전혀 없었다. 우리나라에서는 김대중 정부 이후 역대 정부마다 자치경찰제 도입이 추진되어 왔으며, 특히 현 문재인 정부에서는 출범 직후부터 자치경찰제 도입에 대한 논의가 급물살을 타고 있다. 이러한 상황에서 자율방범대 법안 또한 자치경찰제 도입을 고려하여 최적의 방안이 무엇인지 논의하지 않으면 안 된다.

이 연구는 현재 도입이 추진되고 있는 자치경찰제 도입을 상정하여 20대 국회에 발의된 자율방범대법안에 대한 그간의 쟁점들을 자치경찰제 관점에서 검토하여 자치경찰제 체제 하에 바람직한 입법방향이 무엇인지 논의한다는 점에서 그 의의가 있으며 기존의 선행연구와도 차별된다고 하겠다.

## 5. 자치경찰제 논의 과정

자치경찰제도는 국가경찰제도와 대비되는 개념으로, 자치단체의 책임 하에 지역실정에 맞는 치안행정을 수립·시행·유지하여 지역주민들에게 맞춤형 치안서비스를 제공하는 경찰제도라고 할 수 있다.<sup>14)</sup> 경찰의

14) 박종승·배정환, “자치경찰관의 업무특성 요인이 조직성과 인식에 미치는 영향”, 치안정책연구 제27권 제2호, 치안정책연구소, 2013, 200쪽.

치안기능을 국가가 맡을지 자치단체가 맡을지는 각 나라의 전통과 시대 상황에 따라 다르며,<sup>15)</sup> 자치경찰제도를 도입한 나라들도 그 나라들이 발전해 온 시대적 상황과 정치·경제·사회·문화적 발전과 행정환경의 변화를 통해 다양하게 형성되어 왔다.<sup>16)</sup>

지방자치가 발전한 나라일수록 그 지역에 적합한 치안서비스를 제공하기 위해 다양한 형태의 자치경찰제를 실시하고 있다.<sup>17)</sup> 국내에서도 치안환경의 변화에 신속히 대처하고 지역주민의 요구에 맞춤형으로 대응하기 위해 자치경찰제도에 대한 요구가 지속적으로 이어지고 있다.<sup>18)</sup>

우리나라에서는 1991년 지방자치제가 부활된 이래 역대 정부마다 자치경찰제 도입을 시도하였다. 자치경찰제도는 김영삼 정부시절부터 논의된 이래 김대중 정부의 공약사업으로 시작하여 오늘에 이르고 있다.<sup>19)</sup> 이후 2003년 노무현 정부에서는 시군구 기초 자치단체 단위의 자치경찰제 모델을 추진하였으며, 이러한 기초는 이명박 정부와 박근혜 정부까지 이어져 왔다. 박근혜 정부에서는 대통령 소속의 지방자치발전위원회가 발족되어 기초 단위의 자치경찰제 도입방안을 내놓았다. 한편, 서울시에서는 2015년 ‘서울시민 안전확보를 위한 광역자치경찰제 도입방안’을 연구용역하는 등 일부 자치단체에서는 광역 자치단체 단위의 자치경찰제

15) 이영남, “통합형 자치경찰제도 도입에 관한 연구”, 한국경찰연구 제15권 제4호, 한국경찰연구회, 2016, 157쪽.

16) 김명대, “이원적 경찰제도를 통한 자치경찰의 구현방안: 소방조직체계 분석을 중심으로”, 한국민간경비학회보 제16권 제12호, 한국민간경비학회, 2017, 9쪽.

17) 이상열, “서울시 광역자치경찰제 도입에 관한 전문가 인식 분석”, 한국경찰학회보 제18권 제1호, 한국경찰학회, 2016, 208쪽.

18) 강선주, “지방분권 강화를 위한 자치경찰제에 관한 연구”, 박사학위논문, 진주: 경상대학교 대학원, 2012, 2쪽.

19) 이영남, 앞의 글, 158쪽.

모델을 검토하기도 하였다.

2017년 출범한 현재의 문재인 정부에서는 국정과제로서 광역 자치단체 단위의 자치경찰제를 추진할 계획이다. 문재인 정부의 국정기획자문위원회에서 선정한 100대 국정과제에서는 ‘광역단위 자치경찰 전국 확대’가 포함되어 있는데, 이를 살펴보면 2017년부터 자치경찰 관련 법률을 제·개정하고 2018년 시범 실시를 거쳐 2019년에 전면 실시한다는 계획을 세우고 있다.<sup>20)</sup>

현 정부는 이전 정부와 달리 자치경찰제를 속도감 있게 추진하고 있기 때문에 학계 뿐 아니라 경찰청 등 관련 부처에서도 자치경찰제 도입을 기정사실화하고 있는 분위기이다. 또한 논의되고 있는 자치경찰의 역할이나 위상에 대해서도 기존의 제주자치경찰과 같이 제한적인 업무를 수행하는 것에서 벗어나 권한과 책임이 확대된 실질적 의미의 자치경찰제를 염두하고 있는 것으로 보인다.<sup>21)</sup>

경찰제도는 대체로 대륙법계 중심의 국가경찰과 영미법계 중심의 자치경찰로 구분할 수 있는데, 두 제도 모두 나름대로의 장단점이 있기 때문에 대륙법계와 영미법계 국가들마다 경찰제도의 변화를 꾀해왔고 그 결과 나라마다 역사와 문화에 따라 다양하긴 해도 국가경찰과 자치경찰을 병존시키는 절충형을 채택하고 있다. 절충형 자치경찰제는 국가경찰제도와 자치경찰제를 국가와 자치단체가 각각 설치·운영하는 분리독립형과 경찰체제를 국가와 지방으로 분리하여 전국적 치안은 국가가, 지방 단위 치안은 자치단체가 맡는 통합형이 있다.<sup>22)</sup>

문재인 정부에서 논의되고 있는 광역 단위 자치경찰제 역시 국가경찰

20) 국정기획자문위원회, 문재인정부 국정운영 5개년 계획, 2017, 39쪽.

21) “이철성 경찰청장 ‘자치경찰 권한 대폭 확대 검토’”, 세계일보, 2017. 8. 17.

22) 이영남, 앞의 글, 158쪽.

과 자치경찰이 병존하는 절충형으로서, 다만 국가경찰제와 자치경찰제를 분리독립형으로 설치할 것인지, 통합형으로 설치할 것인지에 대해서는 계속 검토 중인 것으로 보인다. 이에 따라 경찰청에서도 전국적인 치안은 국가경찰, 주민밀착형 치안은 자치경찰이 담당할 수 있도록 광역단위 시·도에 자치경찰을 설치하는 방안을 모색하고 있다.

자치경찰제 도입 방안이 어떤 방향으로 논의가 되더라도, 중요한 문제는 자율방범대와 같은 민간단체와의 협력이 국가경찰 사무인지 아니면 자치경찰 사무인지 여부이다. 이와 관련해서는 지역주민의 생활안전, 사회적 약자보호 등 주민생활과 밀접한 분야의 사무를 자치경찰이 직접 수행하여 지역 실정에 맞는 맞춤형 치안서비스를 제공한다는 자치경찰제의 도입 취지로 볼 때 지역사회에 존재하는 민간단체들과의 협력 사무는 자치경찰의 사무로 보는 것이 타당하다고 할 것이다. 그러한 이유로 앞으로 도입될 자치경찰제가 분리독립형이든 통합형이든, 기초 단위이든 광역 단위이든, 자율방범대를 포함한 민간단체와의 협력 사무는 자치경찰의 사무로 인식되고 있다.

물론 민간단체와의 협력사무를 자치경찰의 배타적 사무로 구분하기 보다는 가외성의 장점을 활용하여 자치경찰과 국가경찰 모두 수행하는 방안도 고려할 수 있다. 박근혜 정부의 지방자치발전위원회에서 내놓은 '지방자치발전 종합계획'에서도 민간단체 협력 사무를 자치경찰과 국가경찰의 개별 수행사무로 제시하고 있다. 다만 이 경우에도 사무범위가 중복되는 경우에는 보충성 원칙에 따라 자치경찰이 우선적으로 수행하는 것이 바람직하다고 할 것이다.<sup>23)</sup>

23) 이환범·이지영, "우리나라 자치경찰 사무배분 및 경찰청 조직개편 방안에 관한 연구", 한국조직학회보 제12권 제1호, 한국조직학회, 2015, 15쪽.

이하에서는 20대 국회에 발의된 자율방범대법안을 중심으로 그간 쟁점이 되었던 사항을 자치경찰제 도입과 연계하여 논의하고자 하며, 이를 바탕으로 향후 바람직한 자율방범대법안의 입법방향이 무엇인지 모색하고자 한다.

### Ⅲ. 자율방범대법안 내용 및 쟁점

#### 1. 20대 국회 발의 현황 및 내용 비교

앞서 살펴본 바와 같이 자율방범대 관련 법안은 17대 국회부터 꾸준히 발의되어 왔으며, 현재 20대 국회에서도 5건의 제정 법안이 발의된 상태이다. 발의된 법안의 주요내용을 살펴보면, 아래의 <표 2>에서 보는 바와 같으며, 법안의 구조는 대체로 유사하나 주요 쟁점에 대해서는 법안별로 조금씩 차이가 있다.

구체적으로 살펴보면 유사명칭의 사용금지 규정, 복장 및 장비 규정, 정치활동 금지규정, 포상규정 등에 대해서는 큰 이견이 없으나, 조직·운영 단위, 신고, 위촉·해촉, 지도·감독, 예산지원, 연합회·중앙회 인정 여부 등에 대해서는 입장차가 뚜렷하다. 일부 규정을 제외하고는 대체로 박완주·이만희 의원안은 경찰 위주로, 이명수·권은희·홍문표 의원안은 자치단체 위주로 구성되어 있는데, 이러한 차이점은 자율방범대의 정체성을 자원봉사단체라는 점에 초점을 맞출 것인지 아니면 치안보조인력이라는 점에 초점을 맞출 것인지에 따라 달라진다고 할 수 있다. 그리고 이러한 관점의 차이는 결국 자율방범대의 관리 주체를 자치단체로 볼 것인지 아니면 경찰로 볼 것인지로 귀결된다.

이러한 갈등의 요인은 국가경찰체제 하에서 자율방범대법안을 논의하기 때문에 기인하는 바가 크다. 그러나 자치경찰제 도입을 전제로 둔다면 자율방범대와의 협력 사무를 포함한 생활안전 사무는 자치단체로 귀속되기 때문에 그 해법을 찾을 수 있을 것으로 본다.

이하에서는 내용 상 크게 차이가 없는 부분을 제외하고 가장 쟁점이 되는 부분에 대해서 자치경찰제와 연계하여 검토하고, 그 검토 결과를 토대로 제정법안에 대한 바람직한 입법방향을 제시하고자 한다.

〈표 2〉 20대 국회 자율방범대 법안 발의 현황 및 내용 비교<sup>24)</sup>

구 분	박완주 의원안 (민주당/16.8.26)	이명수 의원안 (한국당/16.9.23)	권은희 의원안 (국민의당/16.11.1)	홍문표 의원안 (한국당/17.1.6)	이만희 의원안 (한국당/17.6.7)
조직·운영	지구대·파출소	읍·면·동			지구대·파출소
신고	경찰서장	시·군·구청장			경찰서장
결격사유 <sup>25)</sup> (자격요건)	①, ②, ③, ④, ⑤, ⑥, ⑦, ⑧, ⑨	①, 금(한정)치산자 ④, ⑤, ⑦, ⑧, ⑨	①, ②, ③, ④, ⑤, ⑥, ⑦, ⑧, ⑨	①, 금(한정)치산자 ④, ⑤, ⑥, ⑦, ⑧, ⑨	②, 피성년 (한정)후견인, ③, ④, ⑤, ⑦, ⑧
임무 범위 <sup>26)</sup>	①, ②, ③, ④	①, ②, ⑤, ⑥, 시장·군수·구 청장 요청사항	①, ②, ④, ⑦	①, ②, ⑤, ⑥, 시장·군수·구 청장 요청사항	①, ②, ③, ⑦
위촉해촉 (선임해임)	경찰서장 (자율방범대장 추천)	자율방범대장 (읍·면·동장과 협의)			(규정 없음)
유사명칭의 사용금지 규정	○	(규정 없음)	○	(규정 없음)	○

24) 민형동, 앞의 글, 78쪽을 참고하여 20대 국회 법안 내용에 맞게 재구성

구 분	박완주 의원안 (민주당/16.8.26)	이명수 의원안 (한국당/16.9.23)	권은희 의원안 (국민의당/16.11.1)	홍문표 의원안 (한국당/17.1.6)	이만희 의원안 (한국당/17.6.7)
교육·훈련	경찰관서장, 시도지사, 시장·군수·구 청장, 읍·면·동장	시장·군수·구 청장(경찰관서장 과 협조)	시도지사, 시장·군수·구 청장(경찰관서장 과 협조)	시장·군수·구 청장(경찰관서장 과 협조)	경찰서장
지도감독	(지도)경찰관서장, 시도지사, 시장·군수·구 청장, 읍·면·동장	(감독) 시장·군수·구청장 (지도) 경찰관서장			경찰청장, 경찰서장
포상	경찰관서장, 자치단체장 등	시장·군수·구 청장	경찰관서장, 자치단체장 등	시장·군수·구 청장	경찰관서장
중앙회·연 합회 설립 규정	(인정) 전국 단위 중앙회 / 시·도 단위 연합회 / 시·군·구 단위 연합대				(인정) 전국 단위 연합회
정치활동 등 금지의무	○	○	○	○	○
지원	국가, 자치단체	자치단체장, 행자부장관			국가, 자치단체
벌칙	선거운동 시 공직선거법 벌칙 규정 적용	(규정 없음)	선거운동 시 공직선거법 벌칙 규정 적용		

25) ①관내 미거주자 ②19세 미만자 ③성범죄로 형 집행 등 미경과자 ④금고이상 형 집행 등 미경과자 ⑤금고이상 형 집행유예 기간중인 자 ⑥정치활동 금지 위반자 ⑦풍속영업에 종사하는자 ⑧청소년유해업소에 종사하는자 ⑨기타 자율방범활동 저해 우려자

26) ①순찰 및 범죄신고 ②청소년 선도·보호 ③경찰관서장이 요청하는 활동 ④

## 2. 주요 쟁점별 검토

### 1) 조직·운영 및 신고

자율방범대의 조직 및 운영 단위를 어디로 둘 것인지는 자율방범대법안의 주요 쟁점 중 하나이다. 박완주·이만희 안은 지구대 또는 파출소 단위로 조직·운영하고 경찰서장에게 신고하도록 되어 있는 반면, 이명수·권은희·홍문표 안은 읍·면·동 단위로 조직·운영하고 시장·군수·구청장에게 신고하도록 되어 있다.

자율방범대의 조직·운영 단위는 자율방범대 활동의 연관성과 관리의 효율성을 고려하여 검토할 필요가 있다. 지역의 범죄예방을 목적으로 하는 자율방범대의 취지로 볼 때 지역의 경찰관서와 유기적으로 협조하여 활동을 하여야 할 것이므로 조직·운영 단위를 지구대 또는 파출소 단위로 하는 것이 타당하다고 할 것이다. 연혁적으로 보더라도 1990년대부터 자율방범 조직이 파출소를 중심으로 재정비되었고, 파출소별로 조직된 자율방범대가 대부분 그대로 유지되고 있기 때문에 지구대·파출소별로 조직·운영되는 것이 적절하다고 보인다. 그리고 그에 따른 논리적 귀결로 신고는 관할 경찰서장에게 하는 것이 바람직하다.

다만, 앞으로 자치경찰제가 도입된다고 한다면 자치단체가 지역 치안의 1차적인 책임을 갖기 때문에 자율방범대와의 업무적 연관성은 자치경찰로 넘어간다고 보아야 한다. 아직 자치경찰이 어떤 형태로 도입될지 여부는 정해지지 않았으나, 앞서 살펴본 통합형 모델로 가는 경우라면 현재의 지구대·파출소가 자치경찰로 편입될 가능성이 크기 때문에 자

---

시·도지사, 시장·군수·구청장 및 읍·면·동장이 요청하는 활동 ⑤미아·기아·가출인의 인계 ⑥경찰의 치안업무 협조·지원 ⑦교통·기초질서 계도

치경찰 도입을 고려하는 경우에도 자율방법대 조직·운영은 지구대·파출소 단위가 타당하다고 보인다. 그리고 자치경찰제가 도입되어 별도의 자치경찰관서(자치경찰서 또는 자치경찰대 등)가 생긴다면 자율방법대 신고는 자치경찰관서의 장에게 하도록 해야 할 것이다.

## 2) 자율방법대원 결격사유

발의된 법안 모두 자율방법대가 범죄예방을 주 활동으로 하는 단체라는 점을 감안하여 대원의 결격사유를 통해 일정한 자격요건을 마련해 두고 있다. 다만 이만희 안을 제외하고 다른 법안 모두 관내 거주자일 것을 요구하고 있는데, 교통통신의 발달로 거주 개념이 확대되고 있고, 자영업자의 경우 주거지와 영업지가 상이할 수 있기 때문에 거주에 따른 결격규정은 두지 않는 것이 바람직해 보인다.

그리고, 자율방법대는 지역의 여성·아동·청소년 등을 보호하는 역할도 수행할 수 있기 때문에 이들을 대상으로 성범죄를 저질러 형의 선고 등을 받은 경우에는 특별히 자격을 제한할 필요가 있다. 이와 관련하여 이명수·홍문표 안은 이에 대한 규정이 없는데, 다른 법안과 같이 성범죄자에 대한 규정을 두는 것이 타당하다고 할 것이다.

또한, 자율방법대의 자원봉사활동이라는 순수성에 영향을 받지 않기 위해서는 정치활동 금지 규정에 따른 결격규정도 함께 마련하는 것이 타당하다. 따라서 이러한 규정이 없는 이명수·이만희 안에서도 관련 규정을 두어 체계적으로 자율방법대원을 관리하는 것이 합당해 보인다.

## 3) 임무(활동) 범위

구체적인 내용에는 다소 차이가 있긴 하지만 위 법안들 모두 자율방

범대원의 임무나 활동 범위를 명시하고 있다. 다만 이견이 있는 부분은 자율방범대의 활동 또는 임무 수행을 요청하는 주체가 누구이어야 하는가 하는 점이다. 이만희 안은 경찰서장·지구대장·파출소장(이하 “경찰관서장”)으로 규정하고 있고, 이명수·홍문표 안은 기초자치단체장, 권은희 안은 광역·기초자치단체장 뿐 아니라 읍·면·동장으로 규정하고 있으며, 박완주 안은 경찰관서장에 광역·기초자치단체장과 읍·면·동장까지 확대하여 규정하고 있다.

그러나, 자율방범대에 요청하는 주체가 다원화되면 이에 따른 혼선이 예상되며 기관 간 의견 차이에 의해 갈등이 발생할 우려가 있기 때문에 자율방범대 활동의 효율성을 위해서라도 요청의 주체는 일원화되어야 한다. 기본적으로 자율방범대의 임무는 범죄예방활동이기 때문에 업무적으로 연관성이 높은 경찰관서장이 지역사회의 안전을 위해 방법활동을 요청하는 것이 타당하다고 할 것이다. 경찰관서장들은 지역의 치안상태와 취약 요인 등을 상세히 알고 있고, 그에 따른 구체적인 방법활동 명령도 잘 알고 있기 때문이다. 만약 자치단체에서 지역사회의 안전을 위해 요청할 사항이 있다면 경찰관서장을 통해 자율방범대에 요청하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

다만, 요청 주체에 대한 논란은 자치경찰제가 도입되면 사라질 것으로 보인다. 자치경찰제 하에서 자율방범대와의 협력은 자치경찰 사무에 해당하기 때문에 자율방범대에 임무 수행을 요청하는 주체는 자치경찰관서장이 되어야 할 것이다.

#### 4) 자율방범대원 위촉과 해촉(선임과 해임)

자율방범대원을 누가 위촉하고 해촉할 것인가 역시 자율방범대법안의

주요한 쟁점 중 하나이다. 박완주 안은 위·해촉의 주체가 경찰서장으로 되어 있으나 그 외 법안들은 자율방법대장으로 규정되어 있다. 자율방법대장이 대원을 선임하는 경우 민간 자율봉사단체로서의 자율성이 존중되는 장점이 있을 것으로 보이나, 자율방법대장의 개인적 선호도나 이해관계에 따라 위·해촉 권한이 남용될 가능성도 배제할 수 없다. 자율방법대의 주 활동이 범죄예방과 관련이 있기 때문에 엄격하고 공정한 위·해촉 관리체계 마련이 중요하다. 만약 위·해촉을 전적으로 자율방법대장에게 맡겨둔다면 부적합하다고 보여 지는 사람도 자율방법대원으로 활동할 수 있는 여지가 생길 수 있다. 예를 들어 법적으로 자율방법대원의 결격사유에 해당되지 않는다면, 성범죄 전력자이거나 형사사건으로 수사·재판 중인 사람 등에 대한 위촉을 방지할 수 없으며, 기존 대원들이 그와 같은 경우로 확인되더라도 자율방법대장이 해촉을 거부한다면 사실상 이를 제재할 방법이 없게 된다.

또한 자율방법대원의 활동에 자긍심을 높여주기 위해 공적 자격을 부여받는 절차를 마련하는 것도 중요하므로 경찰서장에 의한 위·해촉이 합당하다고 할 것이다. 다만, 자율방법대의 자율성도 존중해 주어야 하므로 위촉은 자율방법대장이 추천한 사람 중에서 경찰서장이 위촉하도록 하거나(박완주 안), 경찰서장이 자율방법대장과 협의를 거쳐 위촉하도록 하는 것이 바람직해 보인다.<sup>27)</sup>

이는 향후 자치경찰제가 도입되는 경우에도 마찬가지라고 할 것이다. 자치경찰제가 시행된다면 앞서 언급한 이유로 자치경찰관서장이 자율방법대원을 위·해촉하는 것이 필요하다. 자율방법대와 종종 비교대상으로 거론되는 의용소방대 역시 소방서장이 임명하는 구조로 되어 있다.

27) 읍·면·동장의 추천에 의해 경찰서장이 위촉하는 방안도 고려될 수 있다.

한편, 이명수·권은희·홍문표 안은 자율방범대장이 읍·면·동장과 협의를 거쳐 선임한다고 규정하고 있으면서도 경찰과의 협의에 대해서는 전혀 언급되어 있지 않다. 위·해측 주체를 누구로 할 것인가의 문제는 별론으로 하더라도 자율방범대 활동과 업무적 연관성이 높은 경찰과의 협의를 명시하지 않은 점은 아쉬움이 따른다.

### 5) 교육·훈련

자율방범대는 자율적으로 조직된 자원봉사단체이긴 하지만 그 활동의 범위가 국민의 생명·신체를 보호하는 치안활동과 관련되어 있다. 또한 활동의 특성 상 여러 위험에 노출될 수 있기 때문에 실질적이면서 안전하게 방법활동을 할 수 있도록 해주기 위해서는 무엇보다 이들에 대한 교육과 훈련이 필요하다.

이만희 안은 경찰서장이, 이명수·홍문표 안은 경찰관서장과 협조하여 기초자치단체장이, 권은희 안은 경찰관서장과 협조하여 광역·기초단체장이, 박완주 안은 경찰관서장과 광역·기초자치단체장 뿐 아니라 읍·면·동장도 교육·훈련을 실시할 수 있다고 규정하고 있다.

자율방범대는 범죄예방 활동을 주 목적으로 하고 있기 때문에 이들에 대한 교육은 범죄예방에 있어 전문성을 갖고 있는 경찰이 하는 것이 타당하다고 할 것이다.<sup>28)</sup> 범죄예방 등 치안업무에 전문성이 없는 자치단체에서 교육·훈련을 실시한다는 것은 적절하지 못하다.<sup>29)</sup>

그리고, 앞으로 자치경찰제가 도입된다면 자율방범대와의 협력 사무를

28) 만약 자율방범대에 대한 교육이 경찰기관에 부담을 줄 수 있다면 경비협회 등 기존 민간경비 관련 교육기관을 활용하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

29) 민형동, 앞의 글, 82쪽; 김병주, “자율방범대 설치·운영 법률 제정안 비교분석”, 치안정책연구 제27권 제2호, 치안정책연구, 2013, 185쪽.

말게 되는 자치경찰에서 교육·훈련을 실시하는 것이 타당하다. 즉 자치경찰이 체계상 자치단체에 소속되어 있다고 하더라도 자치단체장이 교육·훈련을 실시하는 것이 아니라 전문성을 갖추고 있는 지역의 자치경찰관서장으로 교육·훈련 주체를 한정하는 것이 바람직하다.

한편, 이명수·권은희·홍문표 안은 교육에 따른 수당을 시·군·구 조례에 따라 지급할 수 있도록 규정하고 있는데, 재정 여건이 열악한 자치단체에서는 수당을 지급할 수 없는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 교육에 따른 수당 규정을 도입하는 경우에 전국적으로 통일된 지원을 위해서는 자원봉사활동기본법을 근거로 국가도 수당을 지급할 수 있는 방안을 마련하는 것이 타당하다.

## 6) 지도·감독

자율방범대의 활동이 체계적이고 적법하게 이루어지게 하려면 이들에 대한 적절한 지도·감독이 필요하다. 박완주 안은 경찰관서장과 자치단체장, 읍·면·동장이 지도할 수 있도록 규정되어 있고, 이명수·권은희·홍문표 권은희 안은 자치단체장이 감독하고 경찰관서장이 지도하도록 규정되어 있으며, 이만희 안은 경찰청장과 경찰서장이 지도·감독할 수 있도록 규정되어 있다.

자율방범대의 자율성 보장을 위해서 통제의 의미가 담겨져 있는 '감독'을 '지도'로 용어를 통일하자는 의견도 있으나,<sup>30)</sup> 자율방범대의 활동은 치안업무와 관련이 있는 공익적 활동이며, 국가와 자치단체로부터 지원을 받고 있기 때문에 지도는 물론 최소한의 감독도 받도록 하는 것이 타당하다고 보여 진다.

30) 행정안전위원회 전문위원 검토보고서, 2012.

또한 현실적으로 지도와 감독을 분리하는 것이 어렵고, 지도 과정에서 위반사항을 발견하는 경우 즉시 감독권을 발휘하지 못하고 감독권을 갖고 있는 타 기관에게 통보하여 감독한다는 것도 비효율적이다. 따라서 지도권과 감독권의 주체를 이원화하는 것은 타당하지 못하다.

지도·감독의 주체를 검토하기 위해서는 우선 지도·감독의 내용이 무엇인지가 기준이 되어야 한다. 지도는 자율방범대가 치안보조인력으로서의 역할을 적법하고 효율적으로 수행하기 위해 하는 것이며, 감독은 그러한 활동을 제대로 수행하는지를 점검하고 관리하는 것이다. 이러한 지도·감독은 지역의 치안상태를 면밀히 파악하고, 범죄예방활동에 대한 전문성을 갖춘 기관이 수행하여야 체계적·효율적으로 이루어질 수 있다. 따라서 업무적 연관성과 관리가능성의 측면에서 볼 때 경찰서장과 지구대·파출소장이 지도·감독의 주체가 되는 것이 타당하다고 할 것이다.

그리고, 자치경찰제가 도입을 고려한다면 지도·감독의 주체는 앞서 살펴본 교육·훈련과 마찬가지로 업무적 연관성이 높고 지도·감독에 대한 전문성이 있는 지역의 자치경찰관서장이 되는 것이 합리적이다.

## 7) 연합회·중앙회 인정 여부

자율방범대의 연합회나 중앙회를 법적 단체로 인정할 것인가 여부는 자율방범대법안의 가장 큰 쟁점이라고 할 수 있다. 지역에서 자발적으로 구성된 자율방범대를 시·군·구 단위의 연합대, 광역 시·도 단위의 연합회, 전국 단위의 중앙회로 설립하는 것이 타당한지와 관련해서는 논란이 많다. 인정을 찬성하는 측에서는 실제로 연합회·중앙회가 현재 임의적 단체로 존재하고 있기 때문에 자율방범대 간의 정보교류와 상호 협

력 증진을 위해 필요하다는 주장이다. 발의된 법안 7건 모두 연합회·중앙회 설립규정을 두고 있는데, 이는 동 규정의 마련을 숙원사업으로 추진하고 있는 현재의 연합회·중앙회(임의단체)의 의견을 반영한 것으로 보여 진다.

그러나, 연합회·중앙회 등 설립을 인정하는 경우에는 자율방범대가 본래의 순수한 자원봉사단체로서의 정체성을 잃고 정치세력화, 이익집단화 될 가능성이 높다는 우려의 목소리도 높다.<sup>31)</sup> 물론 정치활동 금지규정 등을 통해 정치적 중립성 확보가 가능하다고 할 수도 있으나, 이는 단지 정치활동 자체를 금지하는 것일 뿐 정치적으로 이익집단화 하는 것을 방지할 수는 없다. 실제로 존재하고 있는 사실상 임의단체로 활동하고 있는 현재의 연합회나 중앙회도 정치적으로 자신들의 목소리를 내고 있는 실정으로, 만약 법적 단체로 인정된다면 표심을 의식하지 않을 수 없는 자치단체장이나 지역 정치인들이 이러한 단체를 자신의 정치세력으로 활용할 위험성이 높고, 연합회·중앙회 또한 이들을 통해 정치세력화 하고 싶은 욕심이 생길 수밖에 없다. 또한, 자율방범대 간 정보교류와 협조 증진은 법적인 단체가 아닌 현재의 임의단체로도 충분히 가능하기 때문에 연합회·중앙회 규정은 불필요하다고 보인다.

한편, 의용소방대의 연합회는 법적으로 인정하고 있으므로 형평성을 들어 자율방범대의 경우도 인정해 주어야 한다는 주장이 있다. 그러나 의용소방대의 경우는 설치권자 및 대원(장) 임명권자를 시·도지사 또는 소방서장으로 국한하고 연합대에 대한 지도감독 규정을 두고 있는 등 의용소방대 정치세력화 방지를 위해 여러 안전장치들이 마련되고 있

31) 이러한 이유로 18대 국회에서 안전행정위원회가 내놓은 자율방범대법 대안(代案)에서도 연합회·중앙회 설립규정이 반영되지 못하였다.

어 자율방범대와 직접적으로 비교하는 것은 곤란하다. 또한 의용소방대와 자율방범대는 그 단체의 성격과 업무의 성질이 다르고, 자율방범대 법안은 지역에서 자발적으로 이루어지고 있는 자율방범대의 범죠평방활동을 인정해 주고 체계적으로 관리·지원하기 위한 것인 만큼 정치세력화 및 중앙집권화로 인한 권한 남용<sup>32)</sup> 위험이 있는 연합회·중앙회 설립규정은 법안 취지에 맞지 않는다고 보인다.

## 8) 지원

자율방범대의 근무환경을 개선하고 실질적인 방법활동이 이루어지도록 하려면 자율방범대 운영에 필요한 경비를 지원해 주어야 한다. 이러한 이유로 발의된 법안 모두 국가와 자치단체의 지원에 대한 규정을 두고 있다. 다만 이명수·권은희·홍문표 안은 자치단체장이 자율방범대·연합회를, 행정자치부 장관이 중앙회를 지원하도록 규정하고 있는데, 앞서 살펴본 바와 같이 중앙회와 연합회 설립은 불필요하다는 입장이므로 중앙회·연합회에 대한 지원 규정도 필요하지 않다고 보인다.

한편, 그 동안 자율방범대 지원은 자치단체가 하고 자율방범대 운영에 대한 지도·협조는 경찰이 하는 이원적 체계에 대해 문제제기가 많았는데, 자치경찰제가 시행된다면 자치경찰이 지원과 운영에 관여하게 될 것이므로 자연스럽게 일원화될 것으로 보인다.

장기적으로는 자율방범대 활동을 일부 유급화하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다. 영국의 '특별경찰(special constabulary)' 역시 원래는 지역

32) 충청투데이, "천안시 자율방범대연합회 보조금 횡령 탈미"(2014. 7. 29.), <http://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=847257>; 중부매일, "서산시자율방범연합대 입원, '갑질' 도마위"(2016. 5. 10.), <http://www.jbnews.com/news/articleView.html?idxno=732823>(2017. 8. 1 검색).

주민들로 구성된 무보수 자원 방법활동 인력으로 불러 졌지만 현재는 양질의 치안서비스를 제공하기 위해 일부는 경찰 제도권 내로 흡수되어 유급화 되어가고 있다. 우리나라도 체계적인 교육훈련을 통해 자율방법대의 서비스 질을 개선하고, 이들을 명실상부한 치안보조인력으로 육성하기 위해서는 제한적으로라도 공공근로 형식의 유급화 방안에 대해 논의할 필요가 있다고 보인다.

## 9) 벌칙

이명수 안을 제외하고는 다른 법안 모두 자율방법대원이 선거운동을 하는 경우에는 「공직선거법」에 따른 벌칙 규정을 두고 있다. 자율방법대는 순수 봉사단체이긴 하지만 그 역할이 국민의 생명과 재산을 보호하는 치안 보조인력으로서의 성격을 띠고 있기 때문에 공공의 범주에서 벗어나지 못한다. 자율방법대는 전국의 봉사단체 중 가장 큰 규모를 가지고 있고, 선거운동을 통해 지역 여론에 막대한 영향을 끼칠 수 있기 때문에 본래의 자원봉사활동에 전념할 수 있도록 정치활동에 따른 강력한 처벌 규정을 두는 것은 당연하다고 하겠다.

## IV. 결 론

범죄를 예방하기 위해서는 현재의 경찰력만으로는 한계가 있기 마련이며, 당연히 지역사회와의 연계가 중요할 수밖에 없다. 자율방법대 활동은 지역주민들의 자발적인 참여로 구성된 민간방법단체로서 지역사회 경찰활동의 대표적 사례이며, 치안서비스를 경찰과 함께 공동으로 생산

한다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 이러한 이유로 자율방범대에 대한 설립 근거를 마련하고 체계적인 지원을 위해 자율방범대 법안이 17대 국회부터 19대 국회까지 지속적으로 발의되어 왔으며, 현재 20대 국회에서도 관련 법안 5건이 발의된 상태이다.

한편, 현 정부가 새롭게 출범하면서 자치경찰제 도입 논의가 빠르게 이어지고 있으며, 2018년 시범실시를 거쳐 2019년부터 전면적으로 자치경찰제를 시행한다는 방침을 세우고 있다. 따라서 국가경찰체제를 전제로 한 이전의 선행연구들과 달리 자치경찰제 도입을 고려하여 각 법안들의 쟁점을 새롭게 검토할 필요성이 생겼다. 자치경찰제 도입을 가정한다면 자율방범대와의 협력 사무는 기본적으로 자치경찰의 사무가 되어야 할 것으로 보인다.

이에 이 연구에서는 20대 국회에 발의된 자율방범대 법안들을 비교·분석하고 주요 쟁점별로 자치경찰제 도입과 연계하여 검토한 후 이를 토대로 향후 바람직한 자율방범대 입법방향은 무엇인지 모색하였다. 이를 토대로 도출한 주요 입법방향은 다음과 같다.

첫째, 자율방범대와의 업무적 연관성으로 볼 때 읍·면·동보다는 지구대·파출소 단위로 조직·운영하고 경찰서장에게 신고하도록 하는 것이 타당하다. 다만 향후 자치경찰제가 도입된다면 자치경찰관서의 장에게 신고하도록 하는 것이 바람직하다.

둘째, 자율방범대에게 임무 수행을 요청하는 주체와 관련해서는 자율방범대의 주 임무가 범죄예방활동이라는 점을 감안할 때 업무적 연관성이 높은 경찰관서장이 요청하는 것이 바람직하다. 다만 이 역시 자치경찰제 도입을 고려해본다면 자치경찰관서의 장이 임무 수행 요청의 주체가 되어야 할 것이다.

셋째, 자율방범대원 위·해촉 주체와 관련해서는, 엄격하고 공정한

위·해촉 관리체계 마련을 위해서는 경찰서장에 의한 위·해촉이 합당하다고 할 것이며, 다만 자율방범대의 자율성을 위해 자율방범대장과의 협의를 거쳐 위촉하는 것이 바람직하다. 이와 관련하여 향후 자치경찰제 도입을 상정해 본다면 위·해촉의 주체는 지역의 자치경찰관서장이 되어야 하는 것이 바람직하다.

넷째, 교육·훈련 및 지도·감독의 주체와 관련해서도, 자율방범대의 활동을 효율적·체계적으로 관리하기 위해서는 범죄예방에 있어 전문성을 갖추고 있는 경찰관서장이 교육·훈련과 지도·감독을 수행하는 것이 타당하다. 다만 향후 자치경찰제가 도입된다면 자치경찰관서장이 이러한 역할을 담당하게 하여야 할 것이다.

다섯째, 연합회·중앙회 설립 문제와 관련해서는, 자율방범대의 자율성을 보장하고 정치세력화·이익집단화를 방지하기 위해서는 연합회·중앙회 설립 규정은 불필요하다고 보인다.

여섯째, 자율방범대에 대한 국가와 자치단체의 예산 지원 필요성은 당연히 인정되며, 향후 자치경찰제가 시행된다면 기존에 이원화되어있던 자율방범대의 지원과 운영이 일원화될 것으로 기대된다.

앞서 살펴본 내용을 종합해 보면, 업무적 연관성과 효율성 및 관리 가능성 측면에서 검토해 볼 때 자율방범대의 설립·운영 등과 관련하여 경찰관서 및 경찰관서장의 역할이 중요하다고 할 것이다. 다만 향후 자치경찰제가 도입된다고 한다면 그러한 역할이 자치경찰관서 및 자치경찰관서장에게 옮겨 간다고 보아야한다. 이는 자율방범대 등 민간단체와의 협력을 자치경찰 사무로 봤을 때 당연한 귀결이다.

자율방범대는 범죄예방을 위해 야간에 순찰을 실시하는 등 지역의 치안유지에 많은 기여를 하고 있는 반면에 치안유지라는 명목 하에 권한을 남용할 소지도 적지 않다. 이러한 특수성으로 인해 자율방범대 제정

법안은 자율방범대가 지역의 범죄예방을 위한 치안보조인력으로서의 성격을 띠고 있음을 명백히 하여야 한다. 따라서 단지 자율방범대를 인정하는 차원으로 법적인 근거를 마련하기 위해 법제화하는 것은 의미가 없기 때문에 자율방범대를 그 본래 취지에 맞게 체계적·효율적으로 관리하려면 경찰의 지도·관리 규정이 포함되어야 한다고 할 것이다. 그리고 이러한 점은 앞으로 자치경찰제가 도입된다 하더라도 변함이 없으므로 자율방범대에 대한 지도·관리의 역할은 자치경찰이 담당하여야 할 것으로 보인다.

〈논문 접수 : 2017. 8. 20, 심사 개시 : 2017. 8. 23, 게재 확정 : 2017. 9. 22〉

## 참 고 문 헌

### I. 국내문헌

#### 1. 단행본

- 국정기획자문위원회, 문재인정부 국정운영 5개년 계획, 2017.
- 김형청, 경찰순찰활동의 실태와 발전적 개선방안, 한국형사정책연구원, 1991.
- 행정안전위원회 전문위원 검토보고서, 2012.
- 행정자치위원회, 자율방법대 설치·관리에 관한 법률안에 관한 공청회, 2007.
- 행정자치위원회, 자율방법대 관련법안에 대한 공청회 자료집, 2011.

#### 2. 논문

- 강선주, “지방분권 강화를 위한 자치경찰제에 관한 연구”, 박사학위논문, 진주: 경상대학교 대학원, 2012.
- 김명대, “이원적 경찰제도를 통한 자치경찰의 구현방안: 소방조직체계 분석을 중심으로”, 한국민간경비학회보 제16권 제12호, 한국민간경비학회, 2017.
- 김병주, “자율방법대 설치·운영 법률 제정안 비교분석”, 치안정책연구 제27권 제2호, 치안정책연구, 2013.
- 민형동, “자율방법대 설치·운영에 관한 제정 법률안 비교분석 및 입법방향에 관한 연구”, 한국경찰학회보 제16권 제5호, 한국경찰학회, 2014.
- 박종승·배정환, “자치경찰관의 업무특성 요인이 조직성과 인식에 미치는 영향”, 치안정책연구 제27권 제2호, 치안정책연구소, 2013.
- 오윤성, “지역주민 참여 범죄예방활동에 대한 고찰”, 한국경호경비학회지 제3권 제1호, 한국경호경비학회, 2000.

- 이상열, “서울시 광역자치경찰제 도입에 관한 전문가 인식 분석”, 한국경찰학회보 제18권 제1호, 한국경찰학회, 2016.
- 이영남, “통합형 자치경찰제도 도입에 관한 연구”, 한국경찰연구 제15권 제4호, 한국경찰연구회, 2016.
- 이환범 · 이지영, “우리나라 자치경찰 사무배분 및 경찰청 조직개편 방안에 관한 연구”, 한국조직학회보 제12권 제1호, 한국조직학회, 2015.
- 정세중, “자율방범단체의 활성화방안에 관한 연구”, 한국경찰학회보 제13권 제3호, 한국경찰학회, 2011.
- 최응렬 · 박진희, “자율방범대 법률 제정 방향에 관한 논의”, 한국치안행정논집 제8권 제1호, 한국치안행정학회, 2011.
- 황현락, “자율방범대법 제정을 위한 법정책적 고찰”, 한양법학 제22권 제4호, 한양법학회, 2011.

## II. 외국 문헌

- Cornish, D. B., & Clarke, R. V.. “Opportunities Precipitators and Criminal Decisions: A Reply to Wortley’s Critique of Situational Crime Prevention”, *Crime Prevention Studies*, 16, 2003.

< ABSTRACT >

## **A Study on the Issues and the Direction of Legislation of the Voluntary Guardian Group**

- In Conjunction with the Introduction of the Municipal Police  
System -

Shim, Myung-Sub

The study analyzed the bills of the volunteer crime prevention and reviewed them in conjunction with the introduction of the municipal police system. Based on this, the study looked at the right direction for the legislation of the Voluntary Guardian Group.

The results reviewed by the major issues are as follows : First, the voluntary guardian group should be organised in the box office and should report to the police chief. Second, appointment and dismissal of the voluntary guardian group must be made by the police chief. Third, education and supervision of the voluntary guardian group must be performed by the police chief. Fourth, establishment of conference or central association of voluntary crime prevention should be reconsidered as there is a possibility of formation of political interest group.

Since the voluntary guardian group's mission is to prevent crime, the Volunteer Crime Prevention Act should clarify that the voluntary crime prevention team has a character as a security assistance officer. Accordingly, the Volunteer Crime Prevention Act should include the supervision and regulations for police officers to systematically

manage the voluntary guardian group. Then, if the municipal police system is introduced, the municipal police should supervise and regulate the voluntary guardian group.

◆ Key Words : Voluntary Guardian Group, Municipal Police System, Crime Prevention, Direction of Legislation, Community Policing