

# 우리 실정에 맞는 자치경찰제 도입 방안 연구

## A Study on the Introduction Model of Municipal Police System in Korea

박 상 민\*

### 차 례

I. 서 론	IV. 자치경찰 논의에 대한 비판적 접근
II. 자치경찰제의 의의와 이론적 배경	V. 정책적 제언
III. 자치경찰제 도입방향 검토	VI. 결 론

### • 국문요약 •

자치경찰제는 지방자치제도 논의시 지속적으로 언급되어 온 주제로 문재인 정부 들어서 광역단위 자치경찰제를 도입하겠다고 밝혔다. 이번 정부에서는 ‘국가경찰은 전국적 치안수요에 대응하고 자치경찰은 지역주민 밀착형 치안서비스 제공’하는 것을 기준으로 자치경찰제도를 도입하고자 한다. 역대정부 보다 자치경찰제 추진 의지가 강한 것으로 보인다. 자치경찰제도가 어떠한 형태로 정해지더라도 치안은 국민 생명과 직결되는 사안이므로 실패가 있으면 안되고 지금보다 나은 치안환경을 국민에게 제공하여야 한다. 이를 위해 이론적 견해와 현실적 요소를 분석하는데 더 노력하였다.

본 연구에서는 자치경찰제 쟁점을 검토하고, 관련 여론조사 결과를 분석, 가장 활발히 논의되고 있는 경찰개혁위원회 권고안, 서울시 안 및 추가로 서울시의회 용역 결과 모형 분석하고 자치분권위원회의 자치경찰제 도입안을 검토하여, 현재 우리나라에 가장 적합한 자치경찰제도가 되기 위한 조건 몇가지를 도출하여 그 중에 4가지를 제시하였다. 첫째가 자치경찰이 담당할 사무 기준이고, 둘째가 지방자치단체 조직상에 지방치안행정과 관련된 전문기구 신설, 셋째가 자치경찰 소요재원 확보, 네번째가 자치경찰공무원 직급 조정이다.

◆ 주제어 : 자치경찰, 자치경찰제, 국가경찰, 치안서비스, 자치경찰운영

\* 동국대학교 일반대학원 법학박사과정

## I. 서론

문재인 정부가 지방분권을 강조하며 헌법 개정 및 연방제 수준의 지방자치를 실시하겠다고 발표했다. 자치경찰제는 지방분권 논의 시 매번 언급되는 주제로, 현재의 중앙집권적인 경찰조직과 비교하여 각 지역별 실정에 맞게 자치경찰을 운영함으로써 지역특성에 맞는 치안행정을 할 수 있게 하는 것을 목적으로 한다. 제주자치경찰은 2006년부터 제주지역의 질서유지 업무를 시작하여 최근 비상품 감굴 유통 단속 등 지역특성에 맞는 사무를 처리하고 있지만 아직까지 자치경찰의 필요성에 대해서 의견이 분분하다.<sup>1)</sup>

그동안 지방자치단체에서는 안심귀가서비스 및 안심마을 등 지역사회 안전 유지를 위해 다양한 노력을 하였고, 자체적으로 해결하기 어려운 대형 재해·재난 발생 시에는 국가의 지원을 받으며 지역안전업무를 처리하였다. 이번 정부에서는 더 안전한 지역사회 및 보다 나은 주민친화적 치안서비스를 실시하기 위해 지방자치단체에 치안행정기관인 자치경찰을 도입하고자 한다. 하지만 치안사무는 국민의 생명·신체·재산 보호와 직접적으로 연관이 있기 때문에 정책의 실패가 있어서는 안 되는 중요한 사안이다.

세계 최고 수준의 치안안전은 국민과 함께 만들어 온 사회질서의 결과물이자 경찰이 유지해야 할 치안행정의 기준이다.<sup>2)</sup> 1991년 경찰법이

1) 뉴스1, “제주시-추석 앞뒤 비상품감굴 유통 단속”, 2017. 9. 19, <http://news1.kr/articles/?3104798>(2018. 10. 30. 검색).

2) 국민일보, 대한민국 세계 치안 순위 1위 영광 “술에 적신 밭도 안전”, 2015. 11. 13, <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0010057787>(2018. 10. 30. 검색).

제정된 이후 지금까지 경찰행정은 중앙행정기관인 경찰청을 정점으로 하여 전국 치안안전을 위한 방향으로 운영되었고, 시대적 아픔을 겪을 시기에 경찰이 국민들의 편에 있지 못해 질타를 받았던 과오도 있었다.

시대의 흐름에 따라 경찰의 역할과 치안방향이 변화하여 경찰청은 국민을 ‘치안정책의 수혜자’인 ‘고객’으로 지칭하고,<sup>3)</sup> 지리적·문화적 요소 및 사회의 변화속도에 따라 각 지역별 치안여건에 맞추어 전국적으로 동일한 치안정책보다 지역적 특색이 있는 치안행정을 도입하고자 지방경찰청 및 경찰서별 맞춤형 치안시책을 발굴하였고,<sup>4)</sup> 고객만족 모니터센터를 개소하여 2007년부터 현재까지 매년 고객만족도를 조사하고 있다.<sup>5)</sup> 여기서 더 나아가 지방자치단체가 경찰과 함께 주민안전에 대해 책임감을 가지고, 치안행정을 수행하는 것이 국민의 입장에서 더 바람직한 방향일 것이다.

하지만 서서히 진행되어야 하는 치안행정의 변화가 정치적 이슈로 부각되고, 급진적인 치안시스템의 변화로 이어지는 것은 국민들로 하여금 치안안전에 대한 불안감을 느끼게 할 수 있다. 따라서 자치경찰제 도입은 단계적, 점차적으로 진행되어야 한다.

본 논문에서는 현 시점에서 자치경찰 도입 시 반드시 반영되어야 할 정책의 방향에 대해서 연구하였다. 추가적으로 소방공무원이 지방직에

3) 연합뉴스, “제50주년 경찰의 날 기념식 개최”, 1995. 10. 21:(1995년 박일용 경찰청장이 제50주년 경찰의 날 치사에서 “우리 경찰은 21세기가 요구하는 공정 무사한 법집행과 세계 최고의 치안서비스를 제공, 국민들의 사랑과 신뢰를 한 몸에 받는 새로운 시대의 민주경찰로 거듭나자”고 하여 “치안서비스”를 공식적으로 명명하였다), <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0003952149>(2018. 10. 30. 검색).

4) 2007. 2월 고객만족 치안행정 추진계획이 수립되었다(경찰청 내부자료).

5) 2007. 6. 27. 서울시 남영동 인권센터 내에 개소(경찰청 내부자료).

서 국가직으로 전환을 요구하게 된 배경을 살펴보고, 그간에 있었던 문제점을 반면교사 삼아 자치경찰이 지방자치단체 업무를 수행함에 있어서 예상되는 문제를 대비하고자 한다. 더불어 자치경찰의 도입취지에 맞는 사무의 틀을 제시하고자 한다. 연구는 기존에 발표된 문헌연구 및 현황자료, 지방분권 관련 세미나·발표 자료, 언론보도 등을 검토하는 방식으로 진행하였다.

## Ⅱ. 자치경찰제의 의의와 이론적 배경

### 1. 자치경찰제도의 의의

자치경찰은 주민의사를 치안정책의 기준으로 하는 경찰제도로써, 중앙정부의 국정방향에 따른 치안행정보다 주민생활에 필요로 한 경찰행정을 수행하는 것에 의미가 있다. 즉, 국가가 통일적인 치안정책을 수립하고 전국에 일괄적으로 시행하는 것과는 달리 ‘지역 실정에 맞는 치안정책을 수립하고 이를 효과적으로 집행하여 지역주민들에게 보다 나은 양질의 치안서비스를 제공하기 위한 경찰제도’를 의미하며<sup>6)</sup> ‘지역중심의 생활치안과 사회안전망 확보, 지역행정의 종합성 제고라는 비전을 통한 치안역량 저변확대와 국가전체 치안력 강화, 지역특성에 맞는 치안행정 실현, 주민친화적 치안서비스 제공 그리고 지역치안에 대한 자치행정의 책임성 확보를 목표로 이루어지는 경찰활동’<sup>7)</sup>을 뜻하는 것으

6) 박종승·배정환, “자치경찰관의 업무특성 요인이 조직성과 인식에 미치는 영향”, 치안정책연구, 제27권 2호, 2013, 200쪽.

7) 송하철, “제주지역 자치경찰관 국가경찰관의 직무만족에 관한 비교연구”, 가천

로 볼 수 있다.

또한, 자치경찰은 기존의 단속과 처벌위주의 치안행정에서 탈피하여 시민의 삶의 질을 향상시키는 경찰행정으로 전환하는 것에 큰 의미를 둘 수 있다.<sup>8)</sup> 따라서 자치경찰의 역할은 주민생활과 밀접한 영역에 있어 주민의사를 바탕으로 최소한의 강제력을 가지고, 주민생활의 안전과 위험·침해 예방 및 보호활동을 위한 행정작용이라고 할 수 있다.

## 2. 자치경찰제 추진 배경

### 1) 자치경찰제의 연혁적 추진 경과

우리나라의 지방자치는 1948년 「제헌 헌법」 제96조에 ‘지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하며 재산을 관리한다. …’라고 규정되어 처음 언급되었다.<sup>9)</sup> 이후 1962년 개정된 「헌법」 제109조 제1항에 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.’는 조문으로 바뀌었고, 현재 「헌법」 제117조로 이어지고 있다.<sup>10)</sup> 하지만 1972년 유신헌법의 부칙에 지방의회

대학교 대학원박사학위논문, 2013, 6쪽.

8) 허경미, “경찰청 자치경찰제안의 문제점 및 대안”, 한국공안행정학회보, 제16권 16호, 2003, 5쪽.

9) 「헌법(제1호)」 제96조 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하며 재산을 관리한다. 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

10) 「헌법(제10호)」 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

구성 유예조항을 신설하여 지방자치제도 시행시기를 늦추었고,<sup>11)</sup> 1987년 헌법 개정 시 법률로써 지방의회 구성시기를 정한다고 규정한 부칙이 삭제됨에 따라 1991년 지방의회 의원선거, 1995년 지방자치단체장 선거 실시를 통해 우리나라에서 처음 지방자치제도가 시행되었다.

이와 같은 지방분권 과정에서 자치경찰제 도입 주장도 지속적으로 제기되었다. 정부 수립 시에 경찰의 정치적 중립성 및 민주성을 확보하기 위해 영미법계의 경찰제도 도입이 논의되었으나, 국회 법안 상정과정에서 폐기되었고, 1960년 4.19혁명 이후 국회에서 경찰의 중립화 방안을 심의하였으나 국회가 해산됨에 따라 자동적으로 폐지되었다. 1988년 당시 야 3당인 통일민주당·평화민주당·신민주공화당의 공동명의로 경찰법안을 발의하였으나, 여당이 당시 분단국가로써 우리나라의 특수한 안보상황과 치안여건에 효율적으로 대처해야 함을 주장하여 국가경찰체제를 유지하면서 지방경찰청을 시·도지사 소속기관으로 하는 현재의 경찰법이 마련되었다.<sup>12)</sup>

## 2) 현 정부 자치경찰제 도입 배경

현재까지 자치경찰제 도입과 관련하여 정부차원에서 다양한 모델이 지속적으로 논의되어 왔다.<sup>13)</sup> 문재인 대통령의 후보시절 선거 공약으로

11) 「헌법(제8호)」 부칙 제10조 이 헌법에 의한 지방의회는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니한다.

12) 지방행정연구원, “자치경찰 표준운영모델 개발에 관한 연구”, 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 2007, 7쪽.

13) 김대중 정부에서 일본식 자치경찰제, 노무현 정부에서 기초단위 선택적 자치경찰제, 이명박 정부에서 기초단위 선택적 및 광역단위 기능의 자치경찰제, 박근혜 정부에서 기초단위 선택적 자치경찰제에 대해 논의.

“국가경찰은 전국적 치안수요에 대응하고, 자치경찰은 지역주민 밀착형 치안서비스 제공”을 언급하였으며, 현 정부 국정과제로 ‘광역단위 자치경찰제 도입’을 제시하였다.<sup>14)</sup> 자치경찰의 설치 기준은 문재인 대통령이 후보자 시절 “현재 제주특별자치도에서만 시행하는 자치경찰제를 전국으로 확대…”라고 공약<sup>15)</sup>하였기에 큰 틀에서 국가경찰은 기존 형태로 운영하되 ‘전국의 시·도 및 제주특별자치도, 세종특별시(이하 ‘시·도’)에 광역단위 자치경찰을 추진하는 것으로 생각된다.

이번 정부에서 자치경찰제는 검찰 개혁 및 검찰·경찰 수사권 조정과 연계되고, 지방분권 과제와 맞물려 있기 때문에 순수하게 ‘주민친화적 치안서비스’의 목적보다, 법무부와 검찰의 조직방어 논리 및 시·도지사의 권한 확대, 지방분권과 더불어 지방재정 확대를 주장하기 위한 근거로 이용될 소지가 있다. 또한, 자치경찰제 도입은 우리나라가 치안이 불안정하여 국민들이 경찰체제 변화를 요구하였거나 다수의 학자들이 경찰조직의 문제점을 개선하기 위하여 제시한 사안이 아니라, 정치권에서 지방행정의 효율성·효과성 및 책임성을 근거로 국민에게 제시하는 변혁적 국가정책이기 때문에 자치경찰제의 고유성격 및 현실적 자치경찰제 방안에 대한 논의가 필요하다.

### 3. 지방분권적 측면에서의 자치경찰

지방자치제도는 정치적 다원주의를 실현시키고, 지방의 관심사항을 자율적으로 처리함과 동시에 주민의 자치역량을 배양하는 데 목적이 있

14) 서울신문, [대선후보 공약 대해부] 문, 기존 권력 기관 개혁에 방점, 2017. 5. 8, 8쪽.

15) KBS뉴스, “문재인- ‘국민안전 지키는 유능한 경찰로’”, 2017. 4. 30, <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3473095>(2018. 10. 30. 검색).

다.<sup>16)</sup> 또한 지방자치에는 지방분권적 성격이 포함되어 있는데, 이는 중앙정부가 전국으로 보내는 획일적인 행정과 분리하여 지방자치단체가 독립적으로 사무를 담당하는 것으로 중앙행정과 지방행정이 병존적으로 국민에게 영향을 미치게 되는 것이다. 특히 이는 중앙행정과 관련 없이 지방행정이 자체적으로 합목적적이라고 판단할 수 있는 활동의 자유를 가지는 것을 의미한다.<sup>17)</sup> 이러한 지방분권의 정도를 ‘연방제 국가에서 각 지방정부’ 또는 ‘단일 국가의 지방자치’로 구분하여 볼 수 있는데, 이는 국가의 구분보다 현실적 권한 배분으로 판단되어야 한다.<sup>18)</sup>

우리나라의 지방자치는 중앙정부에 많이 의존하고 있다. 헌법상으로도 지방자치는 주민을 위한 기본적인 복리 및 재산권적인 부분만 사무로 하고 있고,<sup>19)</sup> 지방의회 및 지방자치단체의 구성 등에 대한 필수적인 영역은 법률을 통하여 정할 수 있도록 하였다.<sup>20)</sup> 「지방자치법」 제22조에서도 ‘지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.’고 하여 부분적인 자치권을 부여받고 있다.

16) 지방자치제도는 현대 입헌민주국가의 통치원리인 권력분립 및 통제·법치주의·기본권보장 등의 제 원리를 주민의 직접적인 관심과 참여 속에 구현시킬 수 있어 바로 자율과 책임을 중시하는 자유민주주의 이념에 부합되는 것이므로... 이와 같이 지방자치제도는 민주정치의 요체이며 현대의 다원적 복합사회가 요구하는 정치적 다원주의를 실현시키기 위한 제도적 장치로서... 지방의 공동관심사를 자율적으로 처리해 나간다면, 국가의 과제도 그만큼 감축되는 것이고, 국민의 자치역량도 아울러 배양되어 국민주권주의와 자유민주주의 이념구현이 크게 이바지할 수 있는 것이다(헌법재판소 1991. 3. 11. 선고, 91헌마21 결정).

17) 류지태, 행정법신론, 신영사, 2017, 632-633쪽.

18) 최봉석, 지방자치의 기본법리, 한국법제연구원, 2007, 15-16쪽.

19) 「헌법」 제117조 제1항.

20) 「헌법」 제118조 ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

〈표 3-1〉 국가사무와 지방사무 간 비중

총계 (비율)	국가사무			지방사무			
	소계	국가 사무	위임 사무	소계	광역 사무	기초 사무	위임 사무
46,005 (100%)	31,161 (67.7%)	30,143 (65.5%)	1,018 (2.2%)	14,844 (32.3%)	7,587 (16.5%)	7,137 (15.5%)	120 (0.26%)

출처 : 하혜영, “중앙행정권한의 지방이양 관련 쟁점과 사례”, 「이슈와 논점」 제280호, 국회입법조사처, 2017, 2쪽

<표3-1>과 같이 국가사무는 67.7%(31,161건)인 반면, 지방사무는 32.3%(14,844건)로 국가사무의 비중이 높다. 자치경찰 사무를 논의하기 전에 지방사무를 우선 확대하고, 지방사무와 연계성이 높은 경찰업무를 자치경찰 사무로 제시하는 것이 지방행정의 효율성 및 자치경찰제도 취지에 부합할 것이다.

### Ⅲ. 자치경찰제 도입 방향 검토

#### 1. 자치경찰제 논의 모형 검토

문재인 정부 들어 경찰개혁위원회에서 권고한 광역단위 자치경찰 도입안이 자치경찰제 논의의 중심에 있다. 여기에 서울시에서 연구용역결과를 공식입장으로 채택한 모형과 자치경찰제가 이슈로 되기 전에 서울시의회에서 연구용역한 결과를 검토하고, 자치분권위원회 자치경찰제 특별위원회에서 발표한 자치경찰제 도입안을 검토해 보았다.<sup>21)</sup>

〈표 3-2〉 경찰개혁위원회-서울시-서울시의회 용역 案 비교

구 분	경찰개혁위 권고案('17)	서울시案('18)	서울시의회 용역案('15)
조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>시·도 자치경찰본부</li> <li>- 시·군·구 단위로 '시·군·구 자치경찰대 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시·도 지방경찰청</li> <li>- 기존 지방청 산하 경찰서·파출소를 자치경찰화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시·도지사와 분리된 독립기관</li> <li>- 광역자치단체에 자치경찰 설치</li> </ul>
주민 참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>시·도 자치경찰위원회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시·도 경찰위원회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시·도 경찰위원회</li> </ul>
인사	<ul style="list-style-type: none"> <li>시·도 자치경찰본부장</li> <li>- 시·도 자치경찰위원회의 3배수 추천받아 시·도지사 임명</li> <li>시·도지사가 자치경찰공무원에 대한 일반적 인사권 보유</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시·도 지방경찰청장</li> <li>- 시·도 경찰위원회의 3배수 추천받아 시·도지사가 임명(외부 공모)</li> <li>시·도지사가 자치경찰공무원에 대한 일반적 인사권 보유</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자치경찰기관장(명칭없음)</li> <li>- 시·도지사가 지방의회 동의를 얻어 임명</li> <li>※ 지방의회 청문회 의결</li> </ul>
사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가사무(보안·외사), 전 국적·통일적 처리 및 고도의 전문성으로 자치경찰이 수행 곤란한 사무 외 주요 예방·단속 생안·교통·경비, 특사경 사무</li> <li>공무집행방해, 음주운전, 학교·가정·성폭력 범죄 등 일부수사권 부여</li> <li>단순 실종·미귀가자 수사</li> <li>즉결심판청구권</li> <li>⇒ 제주자치경찰 사무 대폭 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>원칙적으로 現 경찰사무를 자치경찰 사무화</li> <li>- 국가경찰 : 정보·대공·외사·전국적 수사 사무 담당</li> <li>- 자치경찰 : 생활안전, 여성·청소년, 교통, 경비, 방법, 수사 등 국가사무 외 모든 사무</li> <li>⇒ 現 국가경찰 사무를 자치경찰에 부여(보충성 원칙)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>생활안전, 교통, 어린이 등 사회적 약자 보호, 위생환경 등 주민생활과 밀접한 분야의 업무 및 특사경 사무는 자치경찰이 운영</li> <li>국가경찰과 협약을 통해 자치경찰에 수사권 부여</li> <li>정보, 보안, 수사분야는 국가경찰이 수행</li> <li>⇒ 자치경찰 특화기능을 발굴하고 직무영역을확대</li> </ul>
직무 수행	<ul style="list-style-type: none"> <li>자치경찰이 주관사무를 우선 처리, 국가경찰이 보충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가경찰사무 외 자치경찰이 수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가경찰과 업무관할 및 사무 기능을 업무협약을 통해 구분</li> </ul>

21) 자치분권위원회 보도자료, “문재인정부 자치경찰제 도입초안 공개 -자치분권위원회 정책토론회 개최, 국민 의견수렴 나서-”, 2018. 11. 13, [http://pcad.go.kr/section/board/bbs\\_view.html?seq=6201&PID=report](http://pcad.go.kr/section/board/bbs_view.html?seq=6201&PID=report)(2018. 11. 30 검색).

구 분	경찰개혁위 권고案('17)	서울시案('18)	서울시의회 용역案('15)
감사	◦ 별도 권고사항 없음	◦ 별도 권고사항 없음	◦ 위임사무만 국가경찰이 감독
국가 경찰 관계	◦ 상호 협력 관계 (국가경찰서·파출소 존치)	◦ 자치경찰만 존속 (국가경찰조직의 자치경찰화)	◦ 국가경찰과 별도의 조직 (상호 대등적)
재정 부담	◦ 국가경찰에서 이관되는 인력과 필요한 일부 장비 국가 부담	◦ 국세와 지방세 조정·연계 ◦ 국가경찰 건물·장비 연계	◦ 지방부담원칙, 지방교부세 상향 및 자치경찰재정교부금 등 신설

경찰개혁위 권고안은 외부 민간위원들로 구성된 경찰개혁위원회에서 논의하여 경찰청에 권고한 내용으로, 국가경찰과 별개로 광역시·도 단위에 자치경찰본부를 설치하고, 시·도 자치경찰위원회를 구성, 시·도 자치경찰위원회의 3배수 추천을 받아 시·도지사가 자치경찰본부장을 임명하고 시·도지사에게 자치경찰공무원 인사권을 준다. 자치경찰사무는 보안·외사 같은 국가사무 및 전국적·통일적 처리 및 고도의 전문성이 필요한 사무 이외의 생활안전·교통·경비를 담당하고, 특별사법경찰관 업무를 담당한다. 또한, 공무집행방해사범, 음주운전에 대한 수사권이 있고, 학교·가정·성폭력 사건 등에 일부 수사권이 있다. 기본적으로 자치경찰이 주관사무를 우선 처리하되 치안공백이 없도록 국가경찰이 보충할 수 있도록 하였고, 국가경찰과 자치경찰을 상호 협력관계로 설정하였다. 국가경찰에서 이관되는 인력과 일부 장비에 대해서 국가가 부담하는 것으로 제시하였다.<sup>22)</sup>

22) 경찰청 보도자료, “경찰개혁위원회 광역단위 자치경찰제 권고안 발표”, 2017. 11. 7, <https://www.police.go.kr/portal/bbs/view.do?nttId=19772&bbsId=B0000011&searchCnd=1&searchWrd=%EC%9E%90%EC%B9%98%EA%B2%BD%EC%B0%B0%EC%A0%9C&section=&sdate=&edate=&useAt=&replyAt=&menuNo=200488&viewType=&delCode=0&option1=&option2=&opti>

서울시案은 서울시가 한국정책학회에 의뢰한 연구용역결과로, 현재 국가경찰 중 지방경찰청 이하를 광역시·도 산하로 이관하고, 시·도 경찰위원회를 구성, 시·도 경찰위원회의 3배수 추천받아 시·도지사 지방경찰청장을 임면하고, 시·도지사에게 자치경찰공무원 인사권이 있다. 자치경찰사무는 원칙적으로 경찰사무 전부가 자치경찰사무로 되나, 정보·대공·외사 및 전국적인 수사의 경우 국가경찰이 담당하게 된다. 따라서 시·도 지역에서는 국가경찰의 건물과 장비를 자치경찰에 이관하고, 국세와 지방세를 조정하여 자치경찰운영에 필요한 재원을 마련한다고 제시하였다.<sup>23)</sup>

서울시의회 용역결과는 서울시의회가 중원대 산학협력단에 의뢰한 연구결과로, 국가경찰과 별개로 광역시·도에 시·도와 분리된 독립기관으로 자치경찰기구를 설치하고, 시·도 경찰위원회도 구성한다. 자치경찰기관장은 시·도지사가 지방의회 동의를 얻어 임명하고, 이때 지방의회 청문회를 거치도록 한다. 자치경찰은 생활안전, 교통 사회적 약자보호 및 위생환경 등 주민생활과 밀접한 분야를 담당하고, 특별사법경찰관 등의 사무도 자치경찰과 일원적으로 운영된다. 국가경찰은 주로 정보·보안·수사업무를 담당하게 된다. 국가경찰과 자치경찰이 협약을 통해 업무의 관할 및 사무를 명확히 하고, 국가경찰과 자치경찰은 상호 대등적으로 조직된다. 자치경찰 재정은 지방에서 원칙적으로 부담하되, 지방교부세 상향 및 자치경찰재정교부금 등을 신설하는 것으로 제시하였다.<sup>24)</sup>

on4=&option5=&deptId=&larCdOld=&midCdOld=&smCdOld=&orderType=&pageUnit=10&pageIndex=1(2018. 10. 30. 검색).

23) 서울시 정보소통광장, “자치경찰제 관련 서울시 학술용역결과 알림”, 2018. 2. 10, <https://opengov.seoul.go.kr/sanction/14619271>(2018. 10. 30. 검색).

24) 서울시 정보소통광장, “서울시민 안전확보를 위한 광역 자치경찰제 도입 방안”, 2016. 3. 22, <https://opengov.seoul.go.kr/research/7953934>(2018. 10. 30. 검색).

〈표 3-3〉 「자치경찰제 특별위원회案」 주요 내용

구분	자치경찰 도입방안
도입 원칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>△주민밀착 치안 활동력 증진 △재정투입 최소화 △경찰권의 민주적 설계 및 정치적 중립성 확보</li> </ul>
조직 인력	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 광역단위 모형으로 △(시·도)자치경찰본부 및 (시·군·구)자치경찰대 신설</li> <li>○ 국가경찰 인력을 단계적으로 이관, 자치경찰 신설(이원화 모형)</li> <li>※ 〈'19년〉1단계 : 7~8,000명 → 〈'21년〉 2단계 : 30,000~35,000명 → 〈'22년〉3단계 : 43,000명 → 최종단계 : 평가 후 추가 확대</li> </ul>
정치적 중립	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 합의제 행정기관으로 '시·도경찰위원회' 설치</li> <li>※ 시·도지사가 직접 지휘·감독 할 수 없고, 시·도경찰위원회가 관리</li> </ul>
사무 배분	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가경찰은 정보·보안·외사 및 수사, 전국적·통일적 처리를 요하는 사무 담당</li> <li>○ 자치경찰은 생활안전·여성청소년·교통 등 주민밀착형 민생치안 활동 및 이와 밀접한 관련있는 성·가정·학교 폭력, 음주운전, 공무집행방해사범 수사 등 담당</li> <li>※ 112신고 출동 및 현장 초동조치는 공동 대응, 업무혼선 및 국민불편 최소화</li> </ul>
재정 소요	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 초기 시행단계는 국가부담하되 장기적으로 자치경찰교부세 도입 검토</li> <li>※ △신규 증원없이 국가경찰 인력 이관 △시설·장비 등 공동활용, 신규 재정부담 최소화</li> </ul>

자치분권위원회 자치경찰제 특별위원회에서 발표한 자치경찰 도입방향은 <표3-3>과 같이 광역단위에 자치경찰제를 실시하여 주민 밀착형 치안서비스를 제공하고, 국가경찰은 전국적인 치안 수요에 대응하도록 제시하였다. 도입 시기는 정책 혼선에 따른 부작용을 최소화하기 위해 시범운영을 거쳐 단계적으로 실시하기로 하였고, 112신고 출동 등에 있어서 국가경찰과 자치경찰은 협업관계를 구축하도록 제시하였다. 정치적 중립을 위해 합의제 행정기관으로 '시·도경찰위원회'를 설치하여 시·도지사가 직접 자치경찰을 지시·감독할 수 없도록 하였다. 소요재정의 경우 초기 시범실시에 필요한 재원은 국가에서 지원하되, 장기적으로 자치경찰교부세를 신설하여 재원을 확보하는 것으로 제시하였다.<sup>25)</sup>

## IV. 자치경찰 논의에 대한 비판적 접근

### 1. 자치경찰 관련 설문조사 결과 검토

2017년 서울시에서 자치경찰관련 2차례 설문조사를 실시하였는데, 첫 번째 설문조사는 2017년 7월 18일부터 이틀간 서울시 홈페이지 회원들을 상대로 온라인 투표로 실시한 것이다.<sup>26)</sup> 자치경찰 도입단위로 가장 선호하는 규모는 광역단위가 44.8%로 가장 높았고, 자치경찰 운영방식은 국가와 자치경찰을 혼합한 모형을 가장 선호하였다. 또한 자치경찰 추진시 가장 중요한 가치로는 48.8%가 주민밀착형 치안서비스 제공을 꼽았고, 자치경찰 도입시 가장 중요한 사항으로 39.2%가 정치적 중립성을 꼽았다. 두 번째 설문조사는 한국정책학회에 의뢰하여 2017년 9월에 조사한 결과로 일반시민 및 국가경찰, 제주자치경찰, 교수 등 관련분야 전문가로 구분하여 설문조사를 하였다.<sup>27)</sup> 광역단위 자치경찰 도입을 46.3%로 가장 선호하여 1차 설문과 같았고, 자치경찰 운영방식은 1차 설문과 마찬가지로 국가-자치 경찰 혼합모형을 51.3%로 가장 선호하였다. 자치경찰 추진시 중요가치도 1차 설문과 동일하게 주민밀착형 치안서비스 제공으로 꼽았다. 자치경찰 도입시 중요사항만은 1차 설문과 다르게 50.2%로 지역 특성에 맞는 치안서비스를 꼽았다.

25) 자치분권위원회 보도자료, 앞의 글.

26) 서울시 정보소통광장, “서울시민, 자치경찰제 도입 긍정적이지만 중립성 확보는 과제”, 2017. 7. 27, <https://opengov.seoul.go.kr/press/12774216?fileIdx=0#pdfview>(2018. 10. 30. 검색).

27) 서울시 정보소통광장, “자치경찰제 관련 서울시 학술용역결과 알림”, 2018. 2. 10, <https://opengov.seoul.go.kr/sanction/14619271>(2018. 10. 30. 검색).

〈표 3-4〉 자치경찰관련 서울시 설문조사 결과(요약)

구 분		1차 조사	2차 조사
조 사 일 시		2017. 7. 18~19	2017. 9월
설 문 대 상		서울시 홈페이지 회원 중 수도권 거주자 2,288명 대상	총 1,021명 대상 ▲ 일반시민 531명 ▲ 국가경찰 346명 ▲ 제주자치경찰 100명 ▲ 교수 등 관련 분야 전문가 44명
설 문 방 식		온라인 투표	한국정책학회 의뢰
자치경찰 도입 단위	광역	44.8%	46.3%
	광역기초 혼합	40.4%	33.8%
	기 초	14.8%	19.9%
자치경찰 운영 방식	국가+자치 혼합	49.7%	51.3%
	국가경찰만 유지	32.3%	20.5%
	완전한 자치경찰제로 전환	9.0%	19.3%
자치경찰 추진 시 중요가치	주민밀착형 치안서비스 제공	48.8%	37.7%
	검·경수사권 등 국가권력 분권	27.9%	29.4%
	진정한 지방자치 실현	21.5%	32.9%
자치경찰 도입 시 중요사항	정치적 중립성	39.2%	31.1%
	지역 특성에 맞는 치안서비스	35.4%	50.2%
	치안행정에 대한 주민 참여	14.6%	18.7%

〈표3-4〉와 같이 서울시에서 두 차례 실시한 설문조사 결과를 보면 국가경찰과 자치경찰이 함께 병존하는 모형을 가장 선호하는 것으로 나왔는데, 서울시는 전면 자치경찰제를 주장하여 설문조사와 다른 입장을 제시하였다. 서울시안은 설문조사 결과보다 서울시장이 주장하였던 자치경찰제 모형과 매우 흡사한 것으로 보인다.<sup>28)</sup>

28) TBS, “온전한 경찰 자치화 필요”, 2017. 12. 8, [http://www.tbs.seoul.kr/news/bunya.do?method=daum\\_html2&typ\\_800=7&seq\\_800=10253565](http://www.tbs.seoul.kr/news/bunya.do?method=daum_html2&typ_800=7&seq_800=10253565)(2018. 10. 30. 검색).

<표 3-5> 자치경찰관련 경찰공무원 설문조사 결과(요약)

질문내용	다수 선호 선택지	
	자치경찰제 도입	현행 국가경찰제도 유지 70%
	중립성 저해우려 43%	안정적 치안유지 35%
자치경찰제 도입시 가장 중요하게 고려할 가치	정치적중립성 39.1%	지역별 맞춤형 치안서비스 제공 21.8%
우리실정에 맞는 자치경찰제 모델	국가-자치경찰 이원화 70.9%	일본식 자치경찰제 16.5%
자치경찰 수행 사무	생활안전, 치안유지 및 민원행정 37.5%	생활안전, 치안유지 및 민원행정, 주민생활과 밀접한 영역의 수사 33.8%
자치경찰 도입시 발생할 수 있는 문제	지방정치세력에 의한 중립성 훼손 45.5%	재정자립도 격차에 따른 치안 불균형 22.7%
자치경찰로 이직하기 싫은 이유	지방공무원이 자치경찰을 하급기관처럼 대할 우려 34.3%	지방정치로부터 중립성 지키기 어려울 것 같음 23.9%

자치경찰도입과 관련하여 경찰청에서 각 지방청에서 모인 경찰관 대상으로 실시한 토론회에서 조사한 설문 결과(응답자수 80명)를 보면 <표3-5>와 같이 현행 국가경찰체제 유지를 70%가 선호하고, 자치경찰제 도입은 30%가 찬성하였다.<sup>29)</sup> 국가경찰제도 유지를 선택한 가장 큰 이유는 정치적 중립성을 첫 번째로 꼽았고, 안정적 치안유지를 그 다음

으로 선정하였다. 자치경찰 도입시 가장 중요한 가치로 정치적 중립성을 선택한 응답자가 39.1%로 가장 많았고, 맞춤형 치안서비스는 21.8%였다. 우리실정에 맞는 자치경찰제 모델은 국가경찰과 자치경찰이 공존하는 이원화 모델을 70.9%로 가장 선호하였고, 그 다음으로 16.5%로 일본식 자치경찰제를 선호하였다. 자치경찰제 도입시 자치경찰이 수행하기 적절한 사무로는 순찰, 교통, 행사경비, 기초질서 유지 등을 담당하는 생활안전, 치안유지 및 민원행정 업무를 37.5%로 가장 선호하였고, 앞서 언급한 사무 외에 주민생활과 밀접한 영역의 범죄수사를 담당해야 한다는 의견이 33.8%로 이어졌다. 자치경찰 도입시 발생할 수 있는 문제점으로는 지방정치세력에 의한 정치적 중립성 훼손을 45.5%로 가장 많이 선택했고, 지방 재정자립도 차이에 따른 치안불균형을 22.7%로 선택하였다. 자치경찰제 시행시 자치경찰로 이직 희망여부를 묻는 질문에서 이직을 희망하지 않는 사람 중 34.3%는 지방공무원이 자치경찰관을 하급기관직원으로 취급할 우려가 있다고 하였고, 23.9%는 정치적 중립이 어려울 것 같다고 답하였다.

경찰개혁위원회 권고안의 경우, 제주자치경찰단 10년의 노하우를 바탕으로 제시한 현실적 안으로 자치경찰단 창설 때보다 더 많은 권한과 인력을 자치경찰에 부여<sup>30)</sup>하기로 하여 진일보한 안을 제시한 것으로 사료되는 측면이 있는 반면, 국가경찰에 여전히 많은 인력과 권한이 남아 있어서 자치경찰 도입에 너무 소극적이라는 비판과 함께, 자치경찰제 추진의지가 미미하게 보일 수 있다는 단점이 있다.<sup>31)</sup>

29) 2018. 5. 24. 전국 현장경찰관 토론회(경찰청 내부자료).

30) 서울경제, “이철성 경찰청장 "자치경찰 수사권 이양 40% 수준이 적절””, 2017. 12. 18, <https://www.sedaily.com/News/NewsView/NewsPrint?Nid=100WJQXIB>(2018. 10. 30. 검색).

서울시안은 경찰조직 중 지방경찰청 이하를 전부 시·도지사 소속으로 하여 지자체장이 지방행정과 치안을 함께 운영함으로써 주민안전에 대한 책임성이 강해지는 것에서는 긍정적이지만, 기본전제로 제시한 ‘서울시민이 원하는 자치경찰’의 측면에서 보면 시·도지사의 권한이 강해지는 반면, 중립성을 위한 기구인 경찰위원회는 자문기구 역할에 그치는 단점이 있다.<sup>32)</sup>

## 2. 자치경찰 모형 및 관련 학설 검토

「헌법」 제117조 제1항에 규정하고 있는 지방자치단체의 사무에 대한 규정을 근거로 자치경찰이 지방의 자치권에 속해 있어야 한다고 주장하는 사례가 있는데,<sup>33)</sup> 「헌법」에서 말하는 지방자치단체의 사무는 주민의 ‘복리’에 관한 사무로 ‘행복과 이익’과 관련한 복지 및 일반행정, 더 넓게 안전업무까지 포함할 수 있고 법률에 근거해서만 제한이 가능하다고 규정하고 있다.<sup>34)</sup>

또한 「지방자치법」 제22조에도 ‘지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다’고 하였고, 법 제9조에 지방자치단체 사무범위를 규정하였으며<sup>35)</sup> 법 제11조에서는 사법(司法)은 국

31) 한겨레, “자치경찰제 권고안 발표...‘무늬만 자치경찰’ 비판 고조”, 2017. 11. 7. [http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/817938.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/817938.html) (2018. 10. 30. 검색).

32) 신현기 외, 「서울시 특별사법경찰 10년, 자치경찰제로의 전환을 위한 발전방안 연구」, 서울시 연구용역보고서, 한국정책학회, 2017, 237쪽.

33) 이영남, “권력기관 개편안에 따른 경기도의 자치경찰 도입방안”, 경기도·한국경찰연구학회 공동학술대회, 2018, 38쪽.

34) 「헌법」 제117조 제1항 단서.

35) 「지방자치법」 제9조(지방자치단체의 사무범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

가사무로 규정되어 있다.<sup>36)</sup> 이처럼 ‘국가 사회의 안녕과 질서를 유지·보전’이라는 치안의 사전적 의미를 근거해 볼 때 치안사무가 자치단체 사무라고 주장하는 것은 논리적 방향이 어긋난 것으로 보인다.

경찰이 처리하는 범죄 중 절도·폭력·사기·횡령 등의 발생범위가 좁다는 이유로 자치경찰 사무로 규정하는 것에 의문이 있다.<sup>37)</sup> 범죄를 특정지역에서만 처리하였다고 하여도 형사절차상 수사과정에서 출석통보 및 지명통보, 지명수배 등을 전국단위로 실시하고 신속한 검거를 위해 전국적으로 공조를 실시하므로 지방사무라고 보기 어렵다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무
2. 주민의 복지증진에 관한 사무
3. 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무
4. 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무
5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무
6. 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무

36) 「지방자치법」 제11조(국가사무의 처리제한) 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.

1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무
2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무
3. 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무
4. 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무
6. 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
7. 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무

37) 이영남, 앞의 논문, 9쪽.

고소·고발·교통사건·절도·폭력·풍속범죄 등 지역주민의 생활과 밀접한 관련이 있는 범죄의 경우에 자치경찰에게 수사권을 주고, 이를 근거로 전체 범죄의 약 78.8%를 자치경찰에서 처리할 수 있다고 주장하는 견해도 있으나,<sup>38)</sup> 이는 현재 국가경찰의 지방경찰청 이하 조직이 자치경찰로 될 경우를 전제로 자치경찰사무의 범위로 제시한 부분이기 때문에 이를 근거로 고소·고발·절도 등이 당연히 자치경찰 사무라고 단정할 수는 없다.

자치경찰제 도입 시 가장 논란이 될 수 있는 부분은 정치적 중립성이다. <표3-4>와 같이 경찰공무원, 제주자치경찰공무원 및 전문가 등이 국가경찰 유지를 선호하는 가장 큰 이유로 선택한 사항이 정치적 중립성 문제라는 것을 고심해 봐야 한다. 정치는 정당정치가 기본이므로 지방자치제도에서는 지역 유력자의 영향력을 간과할 수 없고, 지자체장과 지방의회의 다수당이 같은 당이 될 경우, 자치경찰기관장은 정치적 중립성을 지키기 어렵게 될 수도 있다. 경찰개혁위원회 권고안과 서울시안의 경우, 시·도지사에게 자치경찰공무원의 인사권을 주는 것이 정치

38) 황문규, “문재인 정부의 광역단위 자치경찰제에 관한 고찰”, 『한국지방자치학회보』, 제29권 제4호, 2017, 45쪽; 황문규 교수가 자치경찰제 모형(IV. 시대적 과제로서 자치경찰제 도입의 방향과 과제 2. 자치경찰제 모형의 구체적 설계 3) 권한과 기능 배분)에서 제시한 내용이다.

‘자치경찰의 수사범위에 대해서는 지역주민의 생활과 밀접한 관련이 있는 범죄, 예컨대 고소·고발사건(사기, 횡령 등), 교통사건, 절도, 폭력, 풍속범죄(성풍속, 도박) 등의 범죄로 제한할 필요가 있다. 자치경찰이 담당하는 이들 범죄가 차지하는 비중은 2015년 기준 전체 범죄(1,861,657건)중에서 절도 245,853건(13.2%), 폭력 305,947건(16.4%), 풍속범죄 24,491건(1.3%), 사기·횡령 294,027건(15.8%), 교통범죄 596,665건(32.1%) 등 전체 범죄의 약 78.8%에 달한다(경찰청, 2016 : 107). 그렇다면 자치경찰에서 처리할 범죄는 현재 기준 전체 범죄의 약 80%이며, 국가경찰은 그 나머지 약 20%의 수사를 담당하게 될 것으로 예상할 수 있다.’

적 중립성에 부정적인 영향을 끼치지 않을까 우려된다. 서울시의회 용역 결과의 경우, 자치경찰을 시·도지사 소속의 독립기관으로 구성하였고, 경찰위원회가 감독 기능을 하는 것으로 구상하였기 때문에 정치적 중립성이 가장 강한 모형으로 보인다. 하지만, 이 경우에도 지방행정과 치안행정의 책임자가 달라짐으로 지방행정과 치안의 연계라는 자치경찰의 취지를 이행하기 곤란할 수도 있다.

### 3. 소방공무원의 국가직 전환 요구 검토

소방청에서는 지방자치단체의 역량으로 대응하기 어려운 재난<sup>39)</sup> 및 산업고도화에 따른 대형재난 발생 위험<sup>40)</sup>이 증가함에 따라 국민의 안전을 위해 국가적 대응이 필요하고, 시·도별 재정여건 및 지자체장의 관심도에 따라 발생하는 소방안전서비스의 편차<sup>41)</sup>를 해소하기 위해 국가직 전환이 필요하다고 한다.<sup>42)</sup> 또한, 재난현장에서 지방직인 소방서장이 군과 경찰 등 유관기관을 지휘하는데 한계가 있다고 지적하며 국가에서 적극적으로 재난현장에 대응할 수 있는 체계를 갖추어야 한다고 주장한다. 이러한 주장을 바꿔서 분석해 보면 지자체의 재정여건이 좋거나, 지자체장이 주민안전에 관심이 많은 경우에는 소방안전서비스의 질이 높아진다고 볼 수 있다. 지역별로 불균형이 발생하고 있는 소방안전서비스는 전국민에게 균등하게 제공되어야 하는 사회기본안전망이다.

39) 경주지진(2016. 9월), 태풍 차바(2016. 10월), 포항지진(2017. 11월).

40) 수원 메타폴리스 화재(2017. 2월), 제천 스포츠센터 화재(2017. 12월).

41) '17년 지방소방 총예산 44,647억원 중 국비는 3,675억원(8.2%)에 불과하여 지자체예산 집행에 따라 소방안전서비스에 차이 발생.

42) 소방청, 내부자료, 2018.

정부에서는 노후화된 소방장비를 교체하기 위해 2015년부터 ‘소방안전교부세’를 신설하여 소방안전장비 개선에 75%이상을 지출하는 것으로 명시하였다.<sup>43)</sup> 이로써 당분간 소방장비에 대한 문제를 어느 정도 해결하였다고 볼 수 있으나,<sup>44)</sup> 소방인력의 부족 및 소방장비 유지·보수비용 부족분에 대한 문제점은 여전히 남아 있다. 이러한 문제를 해결하지 않고 소방을 국가직으로 전환하는 것은 미봉책에 불과하다. 더구나, 각 시·도별로 자치경찰을 운영할 경우에 이와 유사한 문제가 발생할 가능성이 크다. 따라서 현재 지방소방에서 발생한 문제점을 근본적으로 해결할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

## V. 정책적 제언

### 1. 자치경찰사무의 기준

자치경찰제 도입에 있어서 가장 중요한 요소는 주민이 치안행정에 참여하고 지역특성에 맞는 주민 밀착형 치안서비스를 제공하는 것에 있다. 민주주의는 자기결정의 원리를 바탕으로 두고, 자신의 문제를 스스로 결정함으로써 발생하는 책임도 함께 가지는 것이 자치이다. 지방분권적 측면에서 언급하는 자치는 주민자치가 아니라 단체자치적 요소가 크다.<sup>45)</sup> 물론, 현대 사회에 있어서 단체자치적 요소와 주민자치적 요소의

43) 국정24 국정알림, “2018년 소방안전교부세 4,172.6억 원, 전국 시도에 교부”, 2018. 1. 2, <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/1291834>(2018. 10. 30. 검색).

44) ‘2018년말 기준, 전국 소방장비의 노후화율 0%’, 소방청, 내부자료, 2018.

45) 단체자치-국가로부터 독립한 단체에 자치사무기구를 설치하여 수행.

적절한 조화가 요구되기 때문에 민주적 정당성이 있으면 직접적으로 의사표시를 하던지, 대표자를 통해 의사표시 하던지는 중요하지 않다.<sup>46)</sup>

그러나 자치의 질적 측면에서 보면 주민들이 직접 의사결정에 참여하는 것이 대표자에 의하여 결정되는 것보다 더 큰 정당성을 가지게 되므로 주민자치적 성격으로 접근해야 한다.<sup>47)</sup> 지역주민들이 그 지역행정에 참여함으로써 주민의 책임성도 크게 높아진다. 따라서 자치경찰제도는 지역주민에게 지역공동체문제결정에 있어서 영향력 증대 및 자치책임성을 거양하는 방안으로 논의되어야 한다.

지방자치단체가 수행하고자 하는 경찰업무 중에서 지역주민의 의사가 반영될 여지가 없거나, 전국적 통일성이 필요한 사무는 국가경찰이 수행하도록 하여야 한다.<sup>48)</sup> 이를 기준으로 보면, 자치경찰이 수행해야 할 사무는 지방자치단체 업무 중에 현재 경찰과 긴밀한 협의를 통해 수행하고 있는 교통 안전·질서 및 시설관리, 지역안전을 위한 CCTV운영 및 방범활동, 노인·어린이·장애인 등 사회적 약자 보호 등으로 귀결된다.<sup>49)</sup>

주민자치-지방행정에 있어서 주민이 참여하여 자치사무를 수행.

46) 최봉석, 앞의 책, 21쪽.

47) 최봉석, 앞의 책, 21쪽.

48) 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제9조(사무배분의 원칙)

① 국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다.

② 국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구(이하 “시·군·구”라 한다)의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.

49) 전국 기초단위 지방자치단체에 여성·노인·장애인·아동 복지 및 시민안전,

앞서 밝힌 바와 같이, 수사권에 있어서는 폭행·절도·교통범죄 등의 경우 살인·강도·강간·방화 등의 범죄보다 경미하여 자치경찰이 수행하도록 하자는 의견이 있으나, 이는 단순히 국가와 지방의 권한 배분적인 측면만 언급한 것이고, 범죄수사 절차 및 처벌에 있어서 주민의 의사가 반영되거나, 지역적으로 처벌법규를 달리 할 수도 없는 사항이므로 지방사무로 볼 수 없다. 따라서 일반적 수사권을 자치경찰에 주는 것은 주민참여라는 지방자치제도 취지에 맞지 않는 것으로 보인다.

다만, 학교폭력 및 가정폭력 등 지역사회생활의 최소 영역에서 발생하는 범죄의 경우 일괄적인 처벌로 인한 생활영역 내에서의 단절보다 지역 내에서 예방활동 및 피해자 보호 및 가해자 계도활동을 통한 생활영역 내의 재그룹화가 중요하다. 따라서 이러한 경우 지자체가 적극적으로 개입할 수 있도록 자치경찰이 수행하도록 하는 것이 바람직하다고 생각한다.

## 2. 지방정부조직상 치안행정 전문기구 신설

경찰행정은 일반행정과 달리 시민에게 편익을 제공하는 방법이 다르다. 일반행정의 경우 시민생활에 필요로 하는 등록 및 이전, 지방세입·세출, 각종 지원 사업, 도로·가로등 등 기반시설 유지, 복지·복지 등 주민과 직접적 연관을 가지고, 주민이 찾아가서 업무처리하는 경우가 대부분이지만, 경찰행정은 면허행정 및 증명서 발급업무 등 민원업무 외에는, 순찰 및 질서 유지, 단속 및 보호 조치 등 주민을 찾아가서 집행하는 사무가 대부분이다. 또한, 일반행정은 주민들의 삶에 있어 기

---

교통 업무를 담당하는 부서는 대부분 설치되어 있음.

본이 되는 지역구성원으로서의 업무가 많지만, 경찰행정은 강제력을 기반으로 한 질서유지 및 침해로부터 보호 등 법률, 규칙 등의 위반 및 위반우려, 위험방지 등을 전제로 업무 수행한다는 점에서 차이가 크다. 본연적으로 경찰행정과 일반행정이 주민에 대한 접근방식과 주민대응방식이 다르다는 것이다.

또한, 지역행사 관리 및 안전유지를 단순 업무로 치부할 경우 예상치 못한 변수로 인해 불상사가 발생 할 수도 있다.<sup>50)</sup> 소방이 국가직을 원하는 이유 중에 소방안전업무에 대한 의견을 시·도지사에게 전달하기 어려워 소방업무가 지방사무 중에서 후순위로 밀리기 쉽다는 점도 있었다.

지자체에서 소방을 지원부서로만 여기고 소방업무 및 예산, 인력의 중요성을 간과하여 재해재난 대응이 어려워진 점도 있다고 본다. 이는 자치경찰제 도입시에도 예견될 수 있는 문제점이다. 따라서 자치경찰제가 시행될 경우 치안행정의 전문가가 시·도지사의 정책보좌역할을 할 수 있어야 한다. 광역 자치경찰기관의 장이 참모역할을 하거나, 별도의 치안전문관을 두도록 하는 등 다양한 방안이 가능하다.

### 3. 자치경찰 소요재원 확보

자치경찰제 시행시, 지방재원으로 운영하는 것이 자치경찰제 운영 취지에 맞을 것으로 보인다. 하지만 <표4-1>과 <표4-2>의 18년도 지방예산을 기준으로 보면, 지방자치단체 예산액 중 약 57%를 중앙정부의 지원에 의존하고 있고, 순수한 세입인 지방세와 세외수입은 총 42.9%에 불과하다. 따라서 중앙정부의 지원금 없이는 지방자치단체의 운영이 어

50) 뉴스1, “성남 걸그룹 공연장 붕괴 참사... 25명 추락·16명 사망·9명 부상”, 2014. 10. 17, <http://news1.kr/articles/?1909632>(2018. 10. 30. 검색).

럽다. 재정자립도측면에서 보면, 서울시가 가장 높은 85%이나, 전남은 26.23%에 그치고 있어 지역 편차가 매우 큰 것으로 보여 지자체에 대한 추가 재정지원 없이는 자치경찰을 운영하기 무리인 것 같다.

〈표 4-1〉 전국 지방자치단체 세입표(18년 기준)

세입항목	총액	지방세	세외수입	지방채	보전수입 내부거래	지방교부세	보조금	조정 교부금등
세입액	228,759,341	78,990,669	24,053,434	1,990,545	33,985,617	37,869,887	97,663,917	9,841,762
비율(%)	100	27.77	8.46	0.7	11.95	13.32	34.34	3.46
		48.88(지방수입)				51.12(국고지원)		

〈표 4-2〉 전국 지방자치단체 재정자립도(18년 기준)\*

시·도	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
재정 자립도 (%)	84.3	58.73	54.23	66.96	48.99	54.41	65.99	69.21	69.94	28.68	37.27	38.87	27.92	26.42	33.31	44.65	42.51

\* 재정자립도 = (지방세+세외수입) ÷ 자치단체 예산규모 × 100

출처 : 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>)

자치분권위 「자치경찰제 특별위원회안」에 따르면 자치경찰교부세 신설을 강구한다고 하였는데, 세원확보를 위해 국민들에게 세금을 추가로 징수하는 부담을 주게 된다. 따라서 국가경찰에서 자치경찰로 이관되는 사무, 인력에 대한 예산 중의 일부를 보조금으로 편성하고 기존 예산안 보다 증액하여 자치경찰운영에 지원하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

#### 4. 자치경찰공무원 직급 조정

경찰공무원 계급을 공무원급수와 비교한 명시적 규정은 없지만, 일반적으로 「공무원보수규정」을 참고하여 비슷한 봉급액을 기준으로 경찰공

무원과 일반공무원 직급을 비교하여 총경은 4급, 경정은 5급, 경감·경위는 6급, 경사는 7급으로 구분한다.<sup>51)</sup> 경찰 직급별 인력구조는 <표 4-3>과 같이 총경이상이 0.6%, 경정·경감이 10.1%, 경위이하가 89.3%인 침탑형 직급구조이다.<sup>52)</sup>

<표 4-3> 직급별 분포율(17년 말)

구분	고공단, 3급 이상	4급	5급	6급	7~9급	
국가일반직	1.37%	4.64%	11.2%	22.8%	59.9%	
지방일반직	0.21%	1.14%	6.86%	29.98%	61.81%	
경찰청	경무관 이상	총경	경정	경감	경위	경사 이하
	0.08%	0.47%	2.2%	7.0%	14.1%	76.2

출처 : 경찰청 내부자료, 2018

「경찰청과 그 소속기관 조직 및 정원관리 규칙」에 따라 파출소는 1개 이상의 행정동을 관할하고, 지구대의 경우 보통 3개 이상의 행정동을 관할하고 있다.<sup>53)</sup> 주민센터는 보통 한 동에 한 곳씩 설치가 되는데, 주민센터장은 대부분 사무관(5급)으로 임명된다.<sup>54)</sup> 현재 파출소장은 경감,

51) 2018 공무원보수 등의 업무지침(별표2, 호봉획정을 위한 공무원경력의 상당 계급기준표).

직종	상당계급구분								
	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급
경찰	치안정감	치안감	경무관	총경	경정	경감 경위	경사	경장	순경

52) 2017. 12월 기준, 직급별 분포율(경찰청 내부자료, 2018).

53) 2018년도 지역경찰 운영지침(경찰청, 2018).

54) 2018년 주민자치센터 현황 및 운영현황(2017. 12. 31.기준).

[http://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR\\_000000000055&nttId=64729](http://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000055&nttId=64729)(2018. 10. 30. 검색).

경위 계급으로 임명되고, 지구대장은 경정, 경감 계급으로 임명되고 있으므로, 자치경찰제 시행으로 지구대·파출소가 지방자치단체 소속이 되었을 경우, 같은 행정구역을 담당하는 파출소장이 주민센터장보다 낮은 직급이 되고, 3개 이상의 행정동을 관할하는 지구대장은 주민센터장과 같은 직급이 되어, 치안행정과 지역행정의 연계가 원활하게 이루어지기 어렵다. 또한, 경찰서 단위가 자치경찰로 운영될 경우 경찰서장은 4급으로 보는 총경인 반면에 시장 및 구청장이 1~3급 대우를 받으므로,<sup>55)</sup> 지자체 기관장 보다 자치경찰기관장의 직급이 낮게 되어, 많은 경찰관들이 우려하는 바와 같이 지방공무원이 자치경찰공무원을 하위기관 정도로 취급할 가능성이 높다. 따라서 자치경찰제가 시행되기 전에 직급조정을 통해 최소한 기초단위 지방자치단체 기관장인 시·군·구청장과 지금의 경찰서급의 자치경찰 기관장이 동일한 직급으로 운영되도록 하고, 현재 지구대·파출소와 같은 하위기관을 구성할 시, 최소한 1계급을 상향 조정해야 한다. 자치경찰기관장의 직급조정은 국가경찰의

시도	읍면동				주민자치센터 설치 읍면동 수				명칭사용실태 (단위 : 개소)					
	계	읍	면	동	계	읍	면	동	계	주민 자치 센터	자치 회관	주민 자치회	주민 회관	기타
계	3,500	224	1,189	2,087	2,874	165	695	2,014	2,874	2,202	370	238	2	62

55) 강소영·최천근, “경찰 직급체계의 문제점과 개선방안”, 치안정책연구 제31권 제2호, 치안정책연구소, 2017, 70쪽.

인구	단체장				부단체장			
	특별시	광역시/도	시/군/구	서울 구	특별시	광역시/도	시/군/구	서울 구
50만 이상	장관급	차관급	1급	1급	차관급	1급	2급	2급
10만~50만			2급	2급			3급	3급
10만 미만			3급				4급	
경찰관서	치안정감	치안감	총경		치안감	경무관		

직급조정과 병행되어야 함으로 <표4-3>과 같은 국가경찰의 첨탑형 계급구조 개선에도 도움이 될 것이다.

## VI. 결론

자치경찰제가 국정과제로 선정되고, 대통령 소속 자치분권위원회가 중심이 되어 관련 기관들과 자치분권 협의를 활발히 진행하여 그 어느 때 보다도 정부의 자치경찰제 시행 의지가 강한 것 같다. 정부 국정과제 뿐만 아니라 행정안전부장관 등 중앙부처장 및 서울시장 등 지방자치단체장도 주민이 참여하고 주민을 위한 경찰이 되기 위해 자치경찰제를 실시하여야 한다는 것에는 주장을 같이하는 것 같다. 다만, 자치경찰 실시 범위 및 사무에 대해서는 다양한 의견이 제시되고 있다.

주민밀착형 치안서비스는 기본적으로 주민의사의 필요를 중심으로 접근해야 할 당위성이 있다. 자치경찰이 수행하는 사무가 주민의 생활과 밀접한 연관이 있는 것인지 부터 시작하여 지역공동체의 치안담당자로서 문제 예방 및 해결자의 모습을 가지고 있어야 한다. 서울시에서 실시한 설문 조사를 통해 자치경찰에 대한 국민들의 인식은 본 연구를 위해 분석한 자료 등에서 나타난 소방공무원, 경찰관들의 견해와 크게 다르지 않았다. 자치경찰제를 준비함에 있어서 소방이 지방직에서 국가직을 원하는 이유에 대해 검토하였는데, 정책적 제언으로 제시한 사항은 학문적, 정치적 견해보다 국민들과 현장의 공무원들 의견을 반영하여 제시한 내용이다.

각 나라의 경찰제도는 기본적으로 그 나라의 역사와 문화를 바탕으로 정부형태 및 정치방식에 따라 그 나라 환경에 적합하게 운영되고 있기

때문에 어느 나라가 좋은 경찰제도를 가지고 있다고 말하기 어렵다. 자치경찰제는 우리나라가 세계적으로 치안환경이 안전한 나라로 인정받고 있음에도 불구하고 지방분권에 따라 치안활동 주체가 바뀌는 변혁적 국가정책이다. 자치경찰제 도입 이후 지금보다 치안환경이 나빠지고 사회가 혼란스러워지면, 자치경찰도입에 소비된 비용 및 시간, 불안한 사회 상황에 대한 책임을 고스란히 국민이 짊어지게 된다. 따라서, 실제업무를 담당하는 치안현장을 분석하고 많은 국민들의 의견을 청취하여 더 효과적인 방향으로 정책을 설정해야 한다.

이전에 자치경찰에 대한 수많은 논의가 있었지만, 사회 환경이 지속적으로 변하기 때문에 현재 상황에 적합한 자치경찰제는 지금 심도있게 논의해야 한다. 자치분권위원회 자치경찰제 특별위원회안을 중심으로 정부안이 확정되어도, 법률안이 국회를 통과하여 실제 시행되기 전까지 다양한 논의가 있을 것으로 예상된다. 진정으로 국민을 생각하고 주민들을 위한 자치경찰제를 시행하고자 한다면 협상을 위한 과도한 요구보다, 합리적 근거를 바탕으로 논의하여 우리 실정에 맞는 자치경찰제가 도입되길 바란다.

〈논문접수 : 2018. 10. 31, 심사개시 : 2018. 11. 18, 게재확정 : 2018. 12. 11.〉

## 참 고 문 헌

### I. 국내문헌

#### 1. 단행본

- 강기윤, “소방공무원 국가직 전환에 따른 소방인프라 발전 및 시민안전 보장을 위한 방안”, 제329회 정기국회 정책자료집, 2014.
- 국정기획자문위원회, 문재인 정부 국정운영 5개년 계획, 2017.
- 경찰청, 2016년 경찰통계연보, 2007.
- 경찰청, 2018년도 지역경찰 운영지침, 2018.
- 더불어민주당, 제19대 대통령선거 정책공약집 나라를 나라답게, 2017.
- 대통령소속 지방분권촉진위원회, 제1기 지방분권촉진위원회 지방분권 백서, 2010.
- 대통령소속 지방자치발전위원회, 지방자치발전백서, 2017.
- 류지태, 행정법신론, 신영사, 2017.
- 지방행정연구원, “자치경찰 표준운영모델 개발에 관한 연구”, 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 2007.
- 최봉석, 지방자치의 기본법리, 한국법제연구원, 2007.
- 홍정선, 행정법원론(상·하), 박영사, 2018.
- 행정안전부, 2018 행정안전통계연보, 2018.

#### 2. 논 문

- 강소영·최천근, “경찰 직급체계의 문제점과 개선방안”, 치안정책연구 제31권 제2호, 치안정책연구소, 2017.
- 박경래, “주요국의 자치경찰제도와 한국의 자치경찰법안 연구”, 형사정책연구원 연구총서, 2005.

- 박종승·배정환, “자치경찰관의 업무특성 요인이 조직성과 인식에 미치는 영향”, 치안정책연구, 제27권 2호, 2013.
- 신현기 외, “서울시 특별사법경찰 10년, 자치경찰제로의 전환을 위한 발전 방안 연구”, 서울시 연구용역보고서, 한국정책학회, 2017.
- 송하철, “제주지역 자치경찰관 국가경찰관의 직무만족에 관한 비교연구”, 가천대학교 대학원박사학위논문, 2013.
- 양영철, “역대 정부의 자치경찰도입 정책 추진과 정책적 함의 관한 연구”, 한국경찰연구, 제14권 1호, 2015.
- 원소연, “역대 정부의 자치경찰제도 도입방안 비교”, 지방행정, 제66권 768호, 2017.
- 이상열 외, “서울시민 안전확보를 위한 광역자치경찰제 도입 방안”, 서울시의회 연구용역보고서, 중원대학교 산학협력단, 2015.
- 이영남, “권력기관 개편안에 따른 경기도의 자치경찰 도입방안”, 경기도·한국경찰연구학회 공동학술대회, 2018.
- 하혜영, “중앙행정권한의 지방이양 관련 쟁점과 사례”, 이슈와 논점, 제1280호, 국회입법조사처, 2017.
- 허경미, “경찰청 자치경찰제안의 문제점 및 대안”, 한국공안행정학회보, 제16권 16호, 2003.
- 황문규, “문재인 정부의 광역단위 자치경찰제에 관한 고찰”, 한국지방자치학회보, 제29권 제4호, 2017.

### 3. 기타

- 경찰청, “경찰개혁위원회 광역단위 자치경찰제 권고안 발표”, 2017. 11. 7
- 경찰청, 내부자료, 2007-2018.
- 국민일보, 대한민국 세계 치안 순위 1위 영광 “술에 적신 밤도 안전”, 2015. 11.13
- 국정24 국정알림, “2018년 소방안전교부세 4,172.6억 원, 전국 시·도에 교부”

2018. 1. 2.
- 뉴스1, “성남 걸그룹 공연장 붕괴 참사... 25명 추락·16명 사망·9명 부상”, 2014. 10. 17.
- \_\_\_\_\_, “서울·경기·인천 주민 절반 이상 '자치경찰제'지지”, 2017. 7. 26.
- \_\_\_\_\_, “제주시-추석 앞뒤 비상품감굴 유통 단속”, 2017. 9. 19.
- 동아일보, 문 대통령 “소방 인력 확충·처우 개선 추진”, 2017. 11. 3.
- 서울경제, 이철성 경찰청장 “자치경찰 수사권 이양 40% 수준이 적절”, 2017. 12. 18.
- 서울신문, [대선후보 공약 대해뷔] 문, 기존 권력 기관 개혁에 방점, 2017. 5. 8.
- 서울시 정보소통광장, ‘자치경찰제 관련 서울시 학술용역결과 알림’, 2018. 2. 10.
- \_\_\_\_\_, ‘서울시민 안전확보를 위한 광역 자치경찰제 도입 방안’, 2016. 3. 22.
- \_\_\_\_\_, ‘서울시민, 자치경찰제 도입 긍정적이지만 중립성 확보는 과제’, 2017. 7. 27.
- \_\_\_\_\_, ‘2017년도 소방예산 현황 제출(서울)’, 2016. 12. 28.
- 소방청, 내부자료, 2017-2018.
- 시사IN, “예산 대신 소방관을 갈아 넣은 결말”, 제543호, 2018. 2. 28.
- 연합뉴스, “제50주년 경찰의 날 기념식 개최”, 1995. 10. 21.
- 자치분권위원회, ‘문재인정부 자치경찰제 도입초안 공개’, 2018. 11. 13.
- 지방재정365, “2018년 재정자립도, 2018년 재원별 세입예산”
- 한겨레, 자치경찰제 권고안 발표...‘무늬만 자치경찰’ 비판 고조, 2017. 11. 7.
- KBS뉴스, “문재인- “국민안전 지키는 유능한 경찰로”“, 2017. 4. 30.
- TBS, “온전한 경찰 자치화 필요, 2017. 12. 8.
- 헌법재판소 1991. 3. 11. 선고, 91헌마21 결정.

## II. 기타

국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>).

국회 정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>).

경찰청, 내부자료, 2007-2018.

서울시청, 부산시청, 전라남도청, 경상북도청 홈페이지.

소방청, 내부자료, 2017-2018.

지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>).

< ABSTRACT >

## A Study on the Introduction Model of Municipal Police System in Korea

Park, Sang-Min

Municipal police system, which refers to a decentralized police system with police forces being under control of local government, has been one of the issues consistently discussed in the context of local autonomy in South Korea. The Moon Jae-in administration, the current regime of South Korea, declared its intention to introduce the municipal police system to provide customized police services to the locals while the national police force focusing on the nation-wide issue. Considering the government's strong will to adopt and implement the policy, this study can contribute to the debate surrounding the policy-making process. The police service is essential in safeguarding the public from harm which might be a primary responsibility of the government so that in introducing a paradigm-shifting system in policing, an effort to analyse the various dimensions of the policy might be indispensable.

In this regards, this research examines a variety of much-debated issues of municipal police system based on the models proposed by the Police Reform Committee, Seoul Metropolitan Government, and the Presidential Committee on Autonomy and Decentralization. Through the analysis, this study identifies four factors which could be influential to successfully implement the new system in South Korea : 1) Assigning duties for the municipal police unit, 2) Establishing a supporting

department dedicated to the municipal police force, 3) Securing enough budget for the municipal police officers within the local government  
4) Adjustment of rank system among the municipal police.

◆ Key words : municipal police, local police system, national police,  
a public security service, municipal police operation