

2009-10 | 책임연구보고서

**지방행정체제 개편에 따른  
자치경찰제 도입방안 연구**

**치안정책연구소**  
POLICE SCIENCE INSTITUTE

2009-10 | 책임연구보고서

**지방행정체제 개편에 따른  
자치경찰제 도입방안 연구**

**치안정책연구소 정책기획연구실**

**선임연구관 이 상 수**

# 목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 범위 및 주요내용	3
제3절 연구의 방법 및 기대효과	5
제2장 지방행정체제 개편과 자치경찰제에 관한 검토	6
제1절 지방행정체제 개편에 대한 논의	6
1. 지방행정체제 개편의 의의	6
가. 지방행정체제의 개념	6
나. 지방행정체제의 현황	7
다. 지방행정체제 개편의 필요성	9
2. 지방행정체제 개편의 추진경과 및 주요 논의	12
가. 지방행정체제 개편의 추진경과	12
나. 지방행정체제 개편의 주요 논의	13
1) 주요 개편 논의의 정리	13
가) 정치권	15
나) 비자치단체구 폐지 및 대동(大洞)제 도입	20
다) 광역분권화[학계]	20
2) 개편논의의 유형화	23
가) 자치 1계층형 개편안	23
나) 혼합형 개편안(자치 1계층형 +자치 2계층형)	23
다) 자치 2계층형 개편안	24
3) 정부의 기초자치단체 ‘자율통합’ 추진 경과	27
4) 정치권 및 국회 지방행정체제 특위의 추진경과	34
3. 지방행정체제 개편 법안 검토	42

제2절 자치경찰제 도입에 대한 이론적 논의	48
1. 자치경찰제의 의의	48
가. 자치경찰의 개념	48
나. 국가경찰과 자치경찰제도의 장·단점 비교	49
1) 자치경찰제의 장·단점	49
2) 국가경찰제의 장·단점	51
2. 자치경찰제 도입의 주요 쟁점	54
가. 도입단위	54
나. 자치경찰의 조직 형태	57
다. 자치경찰기구의 기관형태	58
라. 자치경찰의 인사권	60
마. 자치경찰의 사무	60
바. 국가경찰과 자치경찰과의 관계	61
사. 자치경찰의 재정부담	61
3. 주요 쟁점별 현황 진단	62
제3장 자치경찰제 도입의 추진경과 및 법안 검토	67
제1절 자치경찰제 도입의 추진현황 및 경과	67
1. 자치경찰제 도입의 추진현황 및 경과	67
가. 역대 정권별 추진경과	67
1) 정부수립 후 ~ 1980년대	67
2) 1990년대 이후 김대중 정부까지	68
3) 참여정부에서의 추진경과	69
나. 경찰내부에서의 논의과정	70
2. 이명박 정부의 자치경찰제 추진경과	71
제2절 자치경찰법(안)의 주요내용 및 모형 검토	74
1. 정부 자치경찰법안의 주요내용 검토	74
가. 개요	74

나. 주민생활중심의 자치경찰제 주요내용 .....	78
1) 자치경찰의 기구 및 인사 .....	78
2) 자치경찰의 사무 및 권한 .....	84
3) 자치경찰의 운영 .....	89
4) 국가경찰과의 관계 .....	92
다. 정부의 자치경찰제 도입모형 .....	94
2. 유기준의원 대표발의 경찰법개정안의 주요내용 검토 .....	96
가. 법안의 주요내용 .....	96
나. 주요내용에 대한 검토 .....	100
다. 시도 광역단위의 자치경찰제 도입모형 .....	104
제4장 주요외국의 자치경찰제 비교 검토 .....	105
제1절 외국의 자치경찰제 비교 .....	105
1. 일본의 경찰제도 .....	105
2. 영국의 경찰제도 .....	107
3. 미국의 경찰제도 .....	108
4. 독일의 경찰제도 .....	109
5. 프랑스의 경찰제도 .....	110
제2절 주요 외국사례를 통해본 시사점 .....	113
제5장 지방행정체제 개편에 따른 자치경찰제 도입방안 ...	122
제1절 지방행정체제의 개편 전망 .....	122
1. 행정구역 개편의 추진 전망 .....	122
2. 향후 지방행정체제 개편과 자치경찰제 도입 전망 .....	123
3. 지방행정체제 개편의 시나리오 .....	126
가. 제1안: 70개 통합시로의 행정구역 통폐합 개편 .....	126
나. 제2안: 광역지방정부로의 개편방안 .....	129

제2절 향후 자치경찰제의 도입방향 .....	138
1. 자치경찰제 도입의 기본방향 .....	138
2. 자치경찰제 도입시 고려사항 .....	142
제3절 최적의 자치경찰제 도입모델 .....	144
1. 70개 통합시로 개편시 자치경찰제 도입방안 .....	144
가. 명칭 및 자치경찰제 예상 도입시기 전망 .....	144
나. 주요쟁점별 자치경찰제 도입방안 .....	145
다. 추진상의 고려사항: 시범 실시 후 단계적 도입 .....	148
2. 광역지방정부로 개편시 자치경찰제 도입방안 .....	149
가. 개요 및 자치경찰제 예상 도입시기 전망 .....	149
나. 주요쟁점별 자치경찰제 도입방안 .....	150
참 고 문 헌 .....	156
<부 록 1> 지방행정체제 개편에 따른 자치경찰제 도입 모델과 현 재 정부안 및 유기준 의원안의 비교 .....	158
<부록 2> 지방행정체제 개편 법률안 .....	160
1. 권경석의원 등 35인안 .....	160
2. 우윤근 의원 등 16인안 .....	175
3. 이명수 의원 등 16인안 .....	184
4. 박기춘 의원 등 12인안 .....	199
5. 허태열의원 등 63인 법안 .....	208
6. 차명진의원 대표발의 법안 .....	234
7. 최인기의원 등 12인안 .....	244
8. 유기준의원 등 경찰법 전부개정법률안 .....	258

## <표 차례>

<표 2-1> 지방행정체제의 개편논의 .....	14
<표 2-2> 지방행정체제 개편 대안 정리 .....	22
<표 2-3> 지방행정체제 개편안의 유형 .....	25
<표 2-4> 행정구역 자율통합 대상 지역 .....	30
<표 2-5> 국회 특위 및 주요 정당의 지방행정체제 개편안 비교 .....	34
<표 2-6> 행정체제개편에 대한 정계 및 기관 등의 논리 .....	35
<표 2-7> 정치권의 행정구역개편 논의 요지 .....	36
<표 2-8> 학계와 정치권의 주장별 특징 비교 .....	41
<표 2-9> 권경석 의원의 지방행정체제 개편안 요지 .....	42
<표 2-10> 우윤근·노영민 의원의 지방행정체제 개편안 요지 .....	43
<표 2-11> 이명수 의원의 지방행정체제 개편안 요지 .....	44
<표 2-12> 이명수 의원의 지방행정체제 개편안 요지 .....	45
<표 2-13> 허태열·차명진 의원의 지방행정체제 개편안 요지 .....	46
<표 2-14> 최인기 의원의 지방행정체제 개편안 요지 .....	47
<표 2-15> 자치경찰제 도입단위별 장단점 .....	54
<표 2-16> 자치경찰제 각 도입단위별 장단점 분석결과 .....	55
<표 2-17> 주요 외국경찰의 자치경찰제 실시단위 및 최근 경향 .....	56
<표 2-18> 자치경찰제 기관형태별 특성 비교 .....	59
<표 2-19> 자치경찰제 도입안의 쟁점 및 국내외 사례 비교 .....	66
<표 3-1> 자치경찰대장의 개방형 임기제의 장단점 .....	81
<표 3-2> 자치경찰이 처리하는 특별경찰사무 내용 .....	87
<표 3-3> 자치경찰제 도입 정부안과 유기준 의원안의 비교 .....	97
<표 3-4> 기능별 국가경찰 현황 .....	101
<표 4-1> 정부 자치경찰법안과 외국 자치경찰제도 비교표 .....	114

<표 4-2> 주요외국의 자치경찰법 및 자치경찰직무 .....	115
<표 5-1> 허태열 의원 대표 발의 지방행정체제 개편 특별법 주요 내용 .....	123
<표 5-2> '5+2 권역별' 특화발전전략 .....	135
<표 5-3> 광역지방정부 각 개편대안의 비교 .....	137
<표 5-4> 8개 광역지방정부 현황 .....	150
<표 5-5> 지방행정체제 개편에 따른 자치경찰제 도입 모델(조직, 인사) .....	154
<표 5-6> 지방행정체제 개편에 따른 자치경찰제 도입 모델(사무, 재정) .....	155

## <그림 차례>

<그림 2-1> 지방자치단체의 행정계층 현황(2009.1.1) .....	8
<그림 2-2> 17대 국회 지방행정체제개편특위의 개편안 .....	16
<그림 2-3> 정치권에서 제시된 3가지 행정구역 개편안 .....	18
<그림 2-4> 광역지방정부 구획안 .....	21
<그림 2-5> 정부(행안부)의 행정구역 자율통합 추진일정 .....	28
<그림 2-6> 행정구역 통합건의 대상지역 .....	29
<그림 2-7> 행정구역 자율통합 대상 선정지역 .....	31
<그림 2-8> 지방자치단체 자율통합에 대한 정부의 인센티브 .....	32
<그림 2-9> 지역별 행정구역 개편 동의율 .....	38
<그림 3-1> 이명박 정부의 국정지표와 국정과제 개요 .....	72
<그림 3-2> 이명박 정부의 자치경찰제 도입 국정과제 분류 .....	73
<그림 3-3> 현행 국가경찰 및 제주특별자치경찰제 조직도 .....	75
<그림 3-4> 주민생활중심의 자치경찰제 조직도 .....	75
<그림 3-5> 주민생활중심의 자치경찰법 구성 .....	76
<그림 3-6> 정부안의 자치경찰제 조직도 .....	95
<그림 3-7> 시도 광역단위의 자치경찰제 도입모형 .....	104
<그림 5-1> 전국 행정구역 개편 예상안 .....	127
<그림 5-2> 1999년도 행정자치부의 지방행정체제 개편안 .....	128
<그림 5-3> 광역지방정부 구획안 .....	130
<그림 5-4> 7개 권역 인구 및 면적 현황 .....	132
<그림 5-5> 6개 권역 인구 및 면적 현황 .....	134
<그림 5-6> 8개 권역 인구 및 면적 현황 .....	136
<그림 5-7> 실용적 자치경찰제 모델의 도출과정 .....	139
<그림 5-8> 지방행정체제 개편에 따른 자치경찰제 추진체계 구성도	143

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

자치경찰제 도입은 과거 정권부터 지속적인 정책공약으로 제시되어 왔으며, 현 이명박 정부에서도 ‘창조적 광역발전과 실질적 지방분권’이란 전략목표를 구현하기 위한 국정과제 중 하나로 자리매김되어 있다. 실용정부 역시 「자치경찰제 도입」을 ‘지방분권 촉진에 관한 특별법’상 국가의 법적 의무로 명시하고, ‘국정과제’로 선정하여 자치경찰제 도입방안을 마련, 법제화를 추진 중이다<sup>1)</sup>.

그런데 관건은 「지방행정체제 개편」을 100대 국정과제 중 하나로 선정('08.10.7)하고, '08년 10월 「자치경찰제 도입」과 「지방행정체제 개편」을 연계 논의키로 결정하면서 자치경찰법안 법제화 일정이 지연되고 있는 상황이다. 이에 따라 현재까지 자치경찰법(안)은 국회에 상정되지 않고 있다.

즉, 작년 하반기부터 대한민국의 지도를 바꾸려는 지방행정체제 개편 논의가 본격화되면서 자치경찰제는 새로운 국면을 맞이하고 있는 것이다. 현재 정치권에서 논의 중인 시·도와 시·군·구를 통합·재편하는 지방행정체제 개편논의는 백가쟁명(百家爭鳴)식으로 활발히 진행되고 있다. 연방정부 구성안도 나오고, 시·도와 시·군·구를 통합·재편하여 인구 1000

---

1) '08년 7월에는 경찰청·행정안전부 공동으로 「자치경찰법」 제정안을 마련하여 경찰위원회 심의·의결('08.7.21), 관계기관 의견조회('08.7.18-29)를 거쳐 당정협의를 추진('08.8-)하였으며, '08년 12월 출범한 지방분권촉진위원회 회의에서 「자치경찰제 도입」 정부안 실행계획 심의·의결('09.2.6)이 있었다.

만~1500만명의 광역지방정부 구성안과, 50만~100만명의 통합시를 50~70개 두는 안도 있다. 이미 정부(행정안전부 주관)에서는 지방자치단체간 자율통합을 우선적으로 추진하기로 방침을 정하고 통합대상 자치단체 선정까지 마무리된 시점이다.

지방행정체제 개편의 필요성과 그 당위성은 여야 정치권은 물론이고, 다수의 학계 인사와 시민단체들도 대체로 동의하고 있다. 현행 지방행정체제는 행정계층수가 많아 문서전달과정이 늘고 반복됨으로써 소요되는 시간·노력·비용이 커져 행정 거래비용이 과다하고, 중간계층인 도(道)의 단순 중계기관화 및 사무배분의 중복현상, 지방정부와 주민간 원활치 못한 의사소통, 행정서비스 전달체계의 비효율성, 그리고 중앙과 지방간 갈등 심화 등의 다양한 문제점이 제기되어 왔다.

이러한 문제점을 해소하기 위해 이명박 정부도 '08년 10월 지방행정체제 개편을 100대 국정과제 중 하나로 선정하고 조속한 추진을 밀어붙이고 있다. 정치권의 이해도 맞아떨어져 향후 지방행정체제 개편에 대한 논의가 급물살을 타고 진행되고 있는 상황이다. 다만 현재 다양한 이해관계자들간 정치적 이해관계의 상충으로 인해 그 필요성에 대한 공감에도 불구하고 당초 예상하던 수준의 성과는 신속히 일궈내지 못하고 있는 실정이다.

그런데 이러한 지방행정체제 개편은 현행 국가경찰체제 뿐만 아니라 현재 마련 중인 경찰청의 기초단위 자치경찰제 도입방안에도 큰 변화가 불가피할 것으로 예상된다. 즉, 현재 정부여당과 정치권에서 추진 중인 지방행정체제 개편은 경찰 조직에도 엄청난 영향을 미칠 것이 명약관화(明若觀火)하다. 지방행정체제가 개편되고 이에 연동하여 자치경찰제가 도입될 경우, 창경 이후 경찰조직 전체에 걸쳐 가장 큰 변화에 직면하게 될 것은 불문가지(不問可知)의 일이다.

따라서 지방행정체제 개편 결과가 어떤 형태로 도출되든 경찰조직의

근본 틀에 커다란 변화가 예상되기에 경찰청 입장에서 사전에 치밀한 만반의 대책을 수립해 놓아야 자치경찰제 도입방안 협의과정에서 체계적이고 즉시적인 대응이 가능할 것이다

또한, 지방행정체제 개편 결과에 따라 자치경찰제의 기본 골격도 변화되는 유동적(流動的)인 상황이므로 이러한 상황변화에 선제적(先制的)인 대처를 하기 위해서는 예상되는 지방행정체제 개편에 대한 2~3개의 시나리오별로 자치경찰제 도입 형태를 어떻게 할 것인지에 대한 제 방안을 사전 수립해 놓음으로써, 향후 자치경찰법 제정 과정에서 경찰청의 통일된 의견 제시가 가능할 것이다. 또한 이 과정에서 경찰청의 입장이 관철될 수 있도록 사전 충분한 검토와 협의를 거쳐 대책을 수립해 놓아야 할 것이다.

따라서 본 연구는 현재 추진 중인 지방행정체제 개편의 추진상황을 면밀히 점검하고, 개편방안에 따른 바람직한 자치경찰제 도입방안 및 추진내용과 예상되는 문제점을 언급함으로써 합리적인 대안을 모색해 보도록 한다.

이러한 논의를 통해 「지방행정체제 개편」에 따른 최적의 「자치경찰제 도입」 모델을 도출함으로써, 현재의 안정된 치안기조를 유지하면서도 지역특성을 반영한 치안서비스를 제공하고, 전체적인 국가치안력 향상을 도모하는 데 본 연구 목적이 있다.

## 제2절 연구의 범위 및 주요내용

본 연구의 범위 및 중점연구 사항은 다음과 같다. 먼저 현재 정치권과 학회, 광역자치단체 등에서 논의 중인 지방행정체제 개편과 관련된 대안

들을 종합적으로 검토하고 관련 법안들을 비교분석함으로써, 향후 전개될 지방행정체제 개편 방향을 진단하는데 있다. 그 결과 도출된 실현가능성이 높은 개편 결과별로 자치경찰제 도입방안을 크게 두 가지 대안으로 도출하도록 한다.

둘째, 예상되는 지방행정체제 개편 추진방향에 따른 최적의 한국형 자치경찰제 구축을 위한 대안별 도입모델을 개발하는 데 연구의 초점이 있다.

셋째, 향후 행정구역 통폐합 및 광역화에 따른 자치경찰제 도입단위와 사무분장, 국가경찰과 자치경찰간의 관계정립 등 치안정책 방향을 제시하는 데 있다.

넷째, 이를 위해 자치경찰 선진외국의 경험사례를 심층분석하는 동시에 정부부처의 사례수집과 적정성 검토를 통한 비교조사를 중심으로 시사점을 도출하여 모델 개발에 적용하도록 한다.

마지막으로 지방행정체제 개편 및 자치경찰 도입과 관련된 선행연구와 관련 법안들을 검토하여 합리적인 모델 개발에 참고하도록 한다.

따라서 자치경찰제의 의의나 도입 필요성 등 이론적 논의는 본 연구의 범위를 벗어나는 것이기에 최소화하도록 한다.

## 제3절 연구의 방법 및 기대효과

본 연구방법은 주로 문헌연구와 비교연구, 그리고 브레인스토밍 방법을 이용하였다.

첫째, 기존 각종 지방행정체제 개편 및 자치경찰제 도입 관련 문헌들을 수집하고, 기존 논의와 연구들을 요약·정리·심화하였다. 아울러 문헌연구를 기초로 현 자치경찰제 도입 추진방안 및 주요쟁점을 적출하였다.

둘째, 독일·일본·미국·프랑스 등 선진 외국의 자치경찰제 모형을 비교 검토함으로써 한국적 상황에 적합한 최적의 자치경찰제 모형 도출을 위한 시사점을 얻고자 노력하였다.

셋째, 관련 전문가 및 국회 지방행정체제 개편 특별위원회 소속 국회의원 및 보좌관들과의 심층면담(interview)과 브레인스토밍(brainstorming)을 실시하여 적실성 높은 자치경찰제 도입방안을 도출하고자 하였다.

본 연구결과는 향후 지방행정체제 개편에 대비한 최적의 자치경찰제 도입모형을 제시하고, 국가경찰의 치안정책 방향을 명확히 설정함으로써 변화하는 치안환경에 능동적으로 대비할 수 있는 이론적·정책적 틀을 제공할 수 있을 것이다.

## 제2장 지방행정체제 개편과 자치경찰제에 관한 검토

### 제1절 지방행정체제 개편에 대한 논의

#### 1. 지방행정체제 개편의 의의

##### 가. 지방행정체제의 개념

지방행정체제개편은 크게 3가지를 포함하는 의미로 사용되고 있다. 첫째, 기능개편으로 중앙정부와 지방정부가 맡을 역할과 업무를 확정하는 것이고, 둘째는 계층구조를 개편하는 것으로 현재의 기초와 광역자치단체를 2계층 내지 다계층 또는 1계층으로 축소·통합하는 것을 의미한다. 마지막으로 지방자치단체의 폐지분합이나, 경계를 조정하는 지방행정구역개편이 있다<sup>2)</sup>.

현재 정부와 정치권에서 추진 중인 지방행정체제는 주로 지방행정계층구조 조정과 행정구역 개편에 치중되어 있으나 위 세 가지를 모두 아우르는 개념이다. 즉, 지방자치단체간 행정구역 개편을 포함하여, 중앙정부와 지방정부간의 기능개편문제를 아우른다. 이 때문에 지방행정체제개편은 소극적·협의적으로는 지방분권의 일환으로써 지방정부의 기능을 담은 그릇인 행정계층과 행정구역의 통폐합을 의미한다. 동시에 적극적·광의적

2) 이기우, “정부간의 역할정립과 지방행정체제개편의 방향”, 한국행정학회 춘계학술대회 발표 논문집, 2009. 4. p. 1.

으로는 지방자치제도와 국가권력구조의 재편을 통한 국가경쟁력 제고란 중차대한 의미를 내포하고 있는 것이다.

또한 중앙정부의 기능과 중앙정부의 지방조직에도 심대한 영향을 미치게 된다. 특히, 경찰조직의 경우, 2009년말 현재 경찰청을 중심으로 전국 시·도 광역자치단체별로 16개 지방경찰청 체제 하에 245개 경찰서로 구성·운영되고 있기에 행정구역 통폐합이 이루어질 경우 경찰서의 조정도 불가피할 것이다. 물론 행정구역에 얽매이지 않고 지역의 치안수요에 따라 효율적으로 경찰기능을 조정할 수도 있겠으나 경찰서 관할구역의 경계조정과 경찰 조직구조의 개편은 자치경찰제의 도입에 따라 국가경찰과 자치경찰간 기능배분과 조직구조의 재편이 따를 수밖에 없는 문제라 하겠다.

## 나. 지방행정체제의 현황

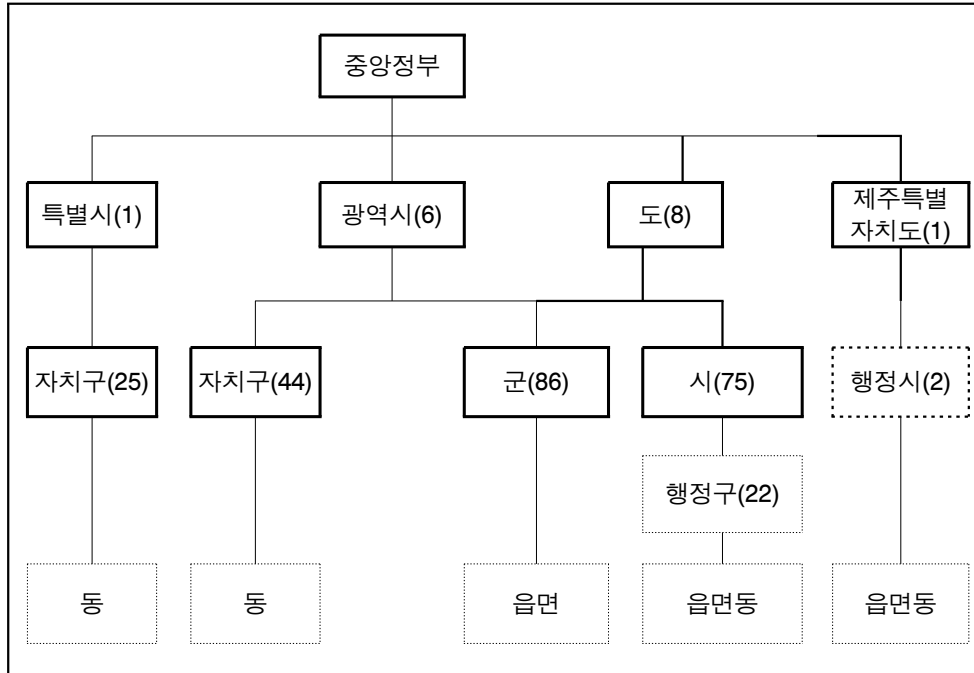
현행 지방행정체제는 자치 2계층, 비자치 1계층의 3계층을 기본구조로 하고 있으며, 행정구가 설치되어 있는 시의 경우 자치 2계층, 비자치 2계층의 4계층으로 되어 있다.

2009년 11월 현재 행정계층은 통·리를 제외할 경우 자치구역을 포괄하는 자치 2계층과 행정구역을 포괄하는 행정1-2계층의 구조를 가지고 있다. 자치 2계층은 광역자치단체(16개)와 기초자치단체(230개)이며 행정 1-2계층은 행정시(2개), 행정구(28개), 읍(211개), 면(1,205개), 동(2,071개) 등이다<sup>3)</sup>. 즉, 특별시·광역시-자치구·군-읍·면·동, 도-시·군-읍·면→동의 3계층제이고, 인구 50만명 이상 도시는 4계층제(도-시-행정구-동)이다. 반면 지방자치 측면에서의 자치계층은 2계층(특별시, 광역시-

3) 현행 행정구역은 다음과 같다. (1) 광역자치단체: 1특별시 5광역시 9도, 1특별자치도[총 16개], (2) 기초자치단체: 72시 65자치구 93군[총 230개], (3) 하부행정구역: 23 비자치단체 구 2,317동 193읍 1,240면.

자치구/ 도-시→군)이다.

<그림 2-1> 지방자치단체의 행정계층 현황(2009.1.1)



주:  은 자치계층,  은 행정계층을 나타냄.

이러한 다층적 행정계층은 행정의 능률성을 저하시킨다는 이유로 정치권에서 행정서비스 제공의 효율성을 제고하기 위해 개편되어야 한다는 논의가 이루어져 왔다.

구체적인 논의안으로는 현행 3단계인 지방행정체제를 개편하여 전국의 시·군·구를 통합해 16개 광역시·도와 230개 시·군·구를 60~70개 정도의 광역시로 재편하는 방안이 유력하게 논의되어 왔다.

이럴 경우 현행 중앙정부→광역시·도→시·군·구→읍·면·동의 4단계 행정

구조가 중앙정부→광역시(통합시)→읍·면·동의 3단계로 계층이 단순화되게 된다.

## 다. 지방행정체제 개편의 필요성

지방행정체제 개편의 필요성은 현행 행정구역의 문제점 지적과 이의 극복으로부터 비롯된다. 현행 우리나라의 지방행정체제는 1949년 지방자치법 제4조제1항에 의거, “지방자치단체의 명칭과 구역은 부(府)를 시(市)로 개칭하는 이외에는 종전에 의한다”고 규정함으로써, 1896년 갑오경장(甲午更張) 이후 확립된 13道制를 근간으로 일제시대 등을 거쳐 계승된 지방행정계층과 행정구역이 그대로 유지되어온 역사적 답습주의(踏襲主義)를 토대로 한 제도이다.

그 후 지방자치제도의 개편에 따라 郡自治制, 廣域市制, 自治區制가 도입되고 도시화로 인한 읍·면의 시 승격 및 지방자치단체의 경계가 재조정되는 등 부분적으로는 적지 않은 변화가 이루어져 왔으나, 시대적 변화에 적응하면서 지방자치행정의 민주성과 능률성 제고를 위한 큰 틀의 골격과 기능까지 개혁하지는 못하면서 오늘에 이르렀다. 100년 묵은 현 행정구역은 주민의 편리와는 거리가 멀고 지역감정을 부추겨 지난 1980년부터 개편의 필요성이 제기됐으나 정치적 이해가 엇갈려 표류해 왔다.

그로 인해서 다음과 같은 문제점을 양산해 왔다.

첫째, 현행 행정체제로는 자치단체의 자생력을 확보하기가 어렵다.

1948년 정부수립 당시 남한의 인구가 2천여만명에서 2008년 말 기준 4,860만명으로 증가하는 과정에서, 농촌 인구의 유출로 인해 도시집중이 가속화되었고, 성장·발전지역 자치단체와 쇠퇴·정체지역 자치단체간의

지역 역량과 격차가 심화되었으며, 증대 일로에 있는 주민 복지 수요의 팽창에 따라 지방자치단체의 재정능력이 한계를 드러냈을 뿐만 아니라, 생활권과 행정구역의 불일치로 인해 지역발전이 저해되고 주민 생활의 불편이 가중되고 있다.

지방자치제도가 자치단체 스스로 자신의 문제를 결정하고 책임지는 자치결정과 자기책임을 기본원리로 하고 있음에도 불구하고 현재의 여건은 이러한 원리를 구현하기에는 너무도 열악한 실정이다. 지속적인 인구감소로 기초자치단체 평균인구가 5만5천명에 불과하고, 지방세 수입으로 인건비조차 해결하지 못하고 있는 군이 전체의 77%에 달하고 있는 실정이다. 국고보조금 및 지방교부금 등 국가 재정의 수혈(輸血)없이는 지역발전을 위한 투자는 고사하고 현상유지도 어려운 상황이다. 결국 자치단체의 미흡한 자치역량은 국가의 관여를 정당화하여 자치단체의 자율성을 가로막고 국가에 대한 의존심을 심화시켜 지방분권을 어렵게 한다<sup>4)</sup>

둘째, 현행 지방행정체제는 지방행정의 효율성을 저해한다. 인구 2만명에서 100만명에 이르는 다양한 규모의 시·군이 모두 기초자치단체라는 동일한 법적 지위를 갖고 있다. 이런 현실적인 차이에도 불구하고 경찰서, 소방서, 선거관리위원회 등의 행정기관이 일률적으로 설치되어 있어 행정기관이 낭비되고 있는 것이다. 또한 전체 246개 자치단체의 84.5%(208개)가 50% 미만의 재정자립도를 갖고 있지만 저마다 국가재정에 의존하여 문화체육회관, 공설운동장 등의 선호시설을 짓고 있다. 반면, 화장장·소각장 등 혐오시설은 공급이 부족하고 입지를 둘러싼 갈등이 빈번하다.

셋째, 지방행정의 계층수가 많아 문서전달 과정에 필요단계가 늘고, 동일한 과정이 반복됨으로써 소요되는 시간과 노력·비용 등 거래비용의 과다와, 중간계층인 도의 단순 중계기관화 및 사무배분의 중복현상이 지

4) 정창섭, “지방행정체제 개편, 더 이상 미룰 수 없다”, 월간 자치의정 1-2월호, 5면.

적되어 왔다. 구체적으로 도의 고유기능보다는 중앙과 시·군간 전달위주의 행정으로 인해 정부와 주민간 의사소통이 원활치 못하고, 도 고유의 업무수행에 전념할 수 없는 등 행정처리의 소요시간 낭비와 왜곡 등의 부작용이 제기되어 왔다. 아울러 도와 시·군간 법령상, 직무상, 운영상 기능 및 사무배분이 중복되고 시·군은 중앙과 광역자치단체로부터 이중의 감독을 받고 있어서 행정수행의 자율성이 크게 제한되는 문제점이 지적되어 왔다<sup>5)</sup>.

넷째, 한편 정보통신과 교통수단이 혁신적으로 발달되면서 지역간 거리가 현격히 단축되고, 정보기술의 발달로 인한 인터넷 사용의 일반화는 전자민원처리 등 행정의 일하는 방식을 획기적으로 개선함으로써, 시간적, 공간적 거리를 단축시키는 등 작은 비용으로 높은 행정능률을 광역적으로 추구하는 제도 정비가 필요하게 되었다.

마지막으로, 지식정보화와 세계화의 진전으로 지방과 도시의 경쟁력은 국가 경쟁력의 원천이 되어가고 있는 추세이다.

따라서 풀뿌리 민주주의의 원천이라 할 수 있는 지방자치를 통해 일상생활권을 중심으로 한 각각의 지역사회가 행정의 단위 및 주체가 되어 공동체 내에서 발전을 추구하고, 일상생활과 관련된 모든 문제가 해결될 수 있도록 완전한 권한과 책임을 갖는 지방분권을 실현함으로써, 주민편익과 복지를 증진시키고 지역경쟁력을 강화하여 민주주의 토대를 더욱 굳건히 하기 위해 지방행정체제 개편이 필요한 것이다<sup>6)</sup>.

결국, 교통통신의 발달, 지역간 인구 편차 심화 등 새로운 행정환경의 변화에 따라 국토 공간 구조의 효율적 재편이 필요하게 되었고, 고비용·

5) 조성호·송상훈·이현우, “지방행정체제 개편논의의 타당성 평가”, 경기개발연구원 Policy Brief, 2009, 1-2면.

6) 최인기의원등 12인 발의, ‘지방행정체제개편 기본법안’, 의안번호 1806409, 2009. 10. 30.의 법안 제안이유를 옮겨둔 것이다.

저효율·다층구조의 현행 지방행정체제의 문제점을 전면 개선하여 생활권역과 행정권역의 합리적 조정, 지방재정의 효율성 향상, 주민편익 증진 및 행정의 효율화, 실효성 있는 지방분권과 지방자치의 정착을 통한 국가경쟁력 강화, 지역간 격차 완화, 지역갈등 완화 등을 위해 필요한 것이다.

## 2. 지방행정체제 개편의 추진경과 및 주요 논의

### 가. 지방행정체제 개편의 추진경과

지방행정체제 개편 문제는 1980년대부터 여러 차례 논의와 시도가 있었지만 그때마다 지역의 반발이나 정치적 이해관계 때문에 중도 포기했다. 1990년대 중반 김영삼 정권 때도 도(道)를 폐지하려 했지만 실패하고 일부 시·군 통합만 이뤄졌었다.

2005년에는 노무현 대통령이 '중·대선거구제'를 제안하자 한나라당이 "지방행정체제 개편이 더 낫다"며 맞불을 놓았다. 그 결과 여야 합의로 국회에 특위가 구성되고 상당한 의견 접근까지 이뤘다. 하지만 2006년 지방선거를 앞두고 자치단체장들과 지방공무원들이 반발해 더 이상 진전이 이뤄지지 못했다. 국회 특위는 당시 "2007년 대통령 선거에서 각당이 이를 공약으로 제시하고, 차기 정부가 집권 초에 구체적 프로그램을 제시해서 국민투표를 거쳐 개편에 나서야 한다"고 결론을 내렸다.

그간 지방행정체제 개편과 관련하여 정부 주도의 도농통합시 설치, 학계의 연구, 행안부의 연구용역, 국회 특위 구성 활동, 의원별 개편방안 제시 등 수많은 논의가 있었으나 통일된 개편안은 현재까지 도출되지 않고 있다.

현재 정부와 정치권에서 논의 중인 지방행정체제 개편은 주로 계층 수의 조정과 행정구역 개편을 중심으로 다각적인 논의가 전개되고 있는 양상이다. 정부는 자율통합을 중심으로 행정구역 통폐합을 주도하고 있고, 국회에서는 개편을 위한 대안과 실현방안을 담은 지방행정체제 개편 특별법안 8건이 2009년 11월 현재 계류 중이다.

또한, 국회는 '09년 4월 '지방행정체제 개편 특별위원회(이하 특위)'를 구성, 6월 3일 첫 회의를 열고 한나라당 허태열 의원을 위원장으로 한나라당 권경석 의원과 민주당 오세세 의원, '선진과창조의모임' 이명수 의원을 각각 교섭단체 간사로 선임하여 지방행정체제 개편을 위한 체계적인 논의 전개 및 적실성 있는 대안을 마련하기 위한 활동을 시작했다.

특위는 당초 '09년 9월 30일까지를 시한으로 현행 3단계인 지방행정체제의 전면 개편 문제를 다루고, 6월 임시국회 기간 내에 소위를 구성, 특별법 제정 논의를 시작하고 전국적인 설명회 겸 공청회도 가질 예정이었으나 특위의 통일된 법안 제시는 아직까지 이루어지지 않은채, 2009년 10월말 현재까지 의원 입법 형태로 국회에 계류 중인 지방행정체제 개편법안은 총 8개에 달한다.

이와 함께 광역자치단체 소속 연구원(서울시정개발연구원, 경기개발연구원 등)에서 토론회를 개최하거나 관련 연구결과를 쏟아냈으며, 한국지방자치학회 등 관련 학회와 시민단체들이 주도하는 토론회나 세미나 등이 줄을 잇고 있다.

## 나. 지방행정체제 개편의 주요 논의

### 1) 주요 개편 논의의 정리

지방자치 실시 이후에 전개된 지방행정체제의 개편논의를 요약하면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 지방행정체제의 개편논의

구분	개편안
정치권	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이재오 의원( '96. 12)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도 폐지</li> <li>- 전국을 100만 규모의 48개 광역시 체제로 개편</li> </ul> </li> <li>■ 임시국회( '00)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국을 광역시 체제로 개편</li> </ul> </li> <li>■ 임시국회( '04)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국을 광역시 체제로 개편</li> </ul> </li> <li>■ 임시국회( '05)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- '지방행정체제 개편촉구 결의안' 제출(여야 의원 32명)</li> <li>- 전국을 광역시 체제로 개편</li> </ul> </li> <li>■ 국회지방행정체제개편 특별위원회( '06. 2)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정계층 1단계 감축</li> <li>- 시군구 광역화, 읍면동 준자치단체화</li> <li>- 지방광역행정청과 지방광역행정심의회 구성(도 폐지)</li> </ul> </li> <li>■ 열린우리당( '05)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국을 70여개의 광역시 체제로 개편</li> </ul> </li> </ul>
학계	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이달곤( '00)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국을 25-26개의 광역시 체제로 개편</li> </ul> </li> <li>■ 박승주 외3인( '01)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치구의 준자치구화와 도 폐지</li> <li>- 전국을 59개의 광역시로 재편</li> </ul> </li> </ul>
정부위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정책기획위원회 및 새천년준비위원회( '99)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역시의 도 편입</li> <li>- 서울시의 자치구 통폐합</li> </ul> </li> </ul>
최근 논의	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정치권               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 단층제 하의 70여개의 자치단체(시군 통합, 특별시/광역시는 존속)</li> <li>- 지방광역행정청 설치</li> </ul> </li> <li>■ 학계(한반도선진화재단)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역 4-5개, 기초 100여개</li> <li>- 자치2계층 유지</li> </ul> </li> </ul>

자료: 금창호, “행정구역의 개편논의와 대응방안”, 선문대부설 정부간관계(IGR)연구소 정책포럼 발표논문, 8면, 권경득, “지방행정체제의 개편방안: 지방정부의 광역화”, 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집, 2009. 4. p. 9.를 토대로 보완.

각 주체별 행정구역 개편론의 주요내용을 보면 다음과 같다.

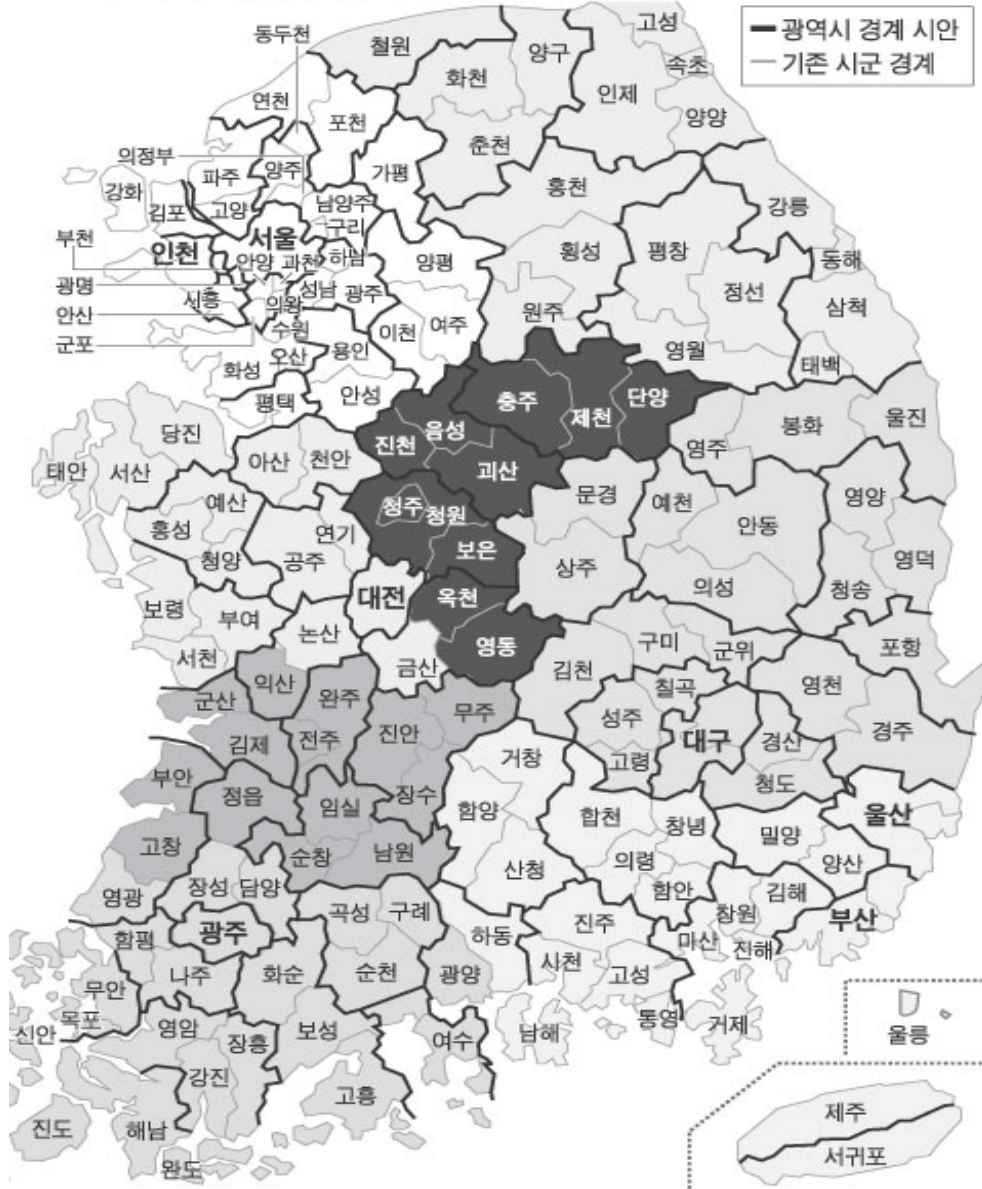
### 가) 정치권

현행 16개 광역시·도를 폐지하고 230개의 시·군·구를 각 지역별로 2~5개씩 묶어 60~70곳으로 통폐합하는 것이 현재 정치권에서 논의되고 있는 행정구역 개편 논의의 골자다. 현재 시·도, 시·군·구, 읍·면·동의 3계층(인구 50만 이상 대도시의 행정구를 포함할 경우 4계층)으로 이뤄진 다층 구조를 2계층으로 감축한다는 것이다. 요컨대, 정치권에서 논의 중인 행정구역개편의 핵심은 현행 ‘광역시·도’-‘시·군·구’-‘읍·면·동’ 3단계인 지방행정 체제에서 도를 실질적으로 없애 2단계로 재편하자는 것이다. 이와 함께 특별시나 광역시 안에 있는 구를 없애거나 통폐합해 행정조직을 슬림화하자는 것이 행정구역개편의 요지다.

이는 17대 국회 당시인 2006년 여야 합의로 국회에 특위가 구성되어 현행 3단계인 지방행정 체제를 개편해 70개 정도의 자치단체로 바꾸는 '지방행정체제 개편 특별법' 제정을 추진하기로 하였었다. 개편안의 골자는 광역시와 도(道)를 폐지하고 시·군·구를 광역화하는 것이었으나 회기 종료로 폐기되고 말았다.

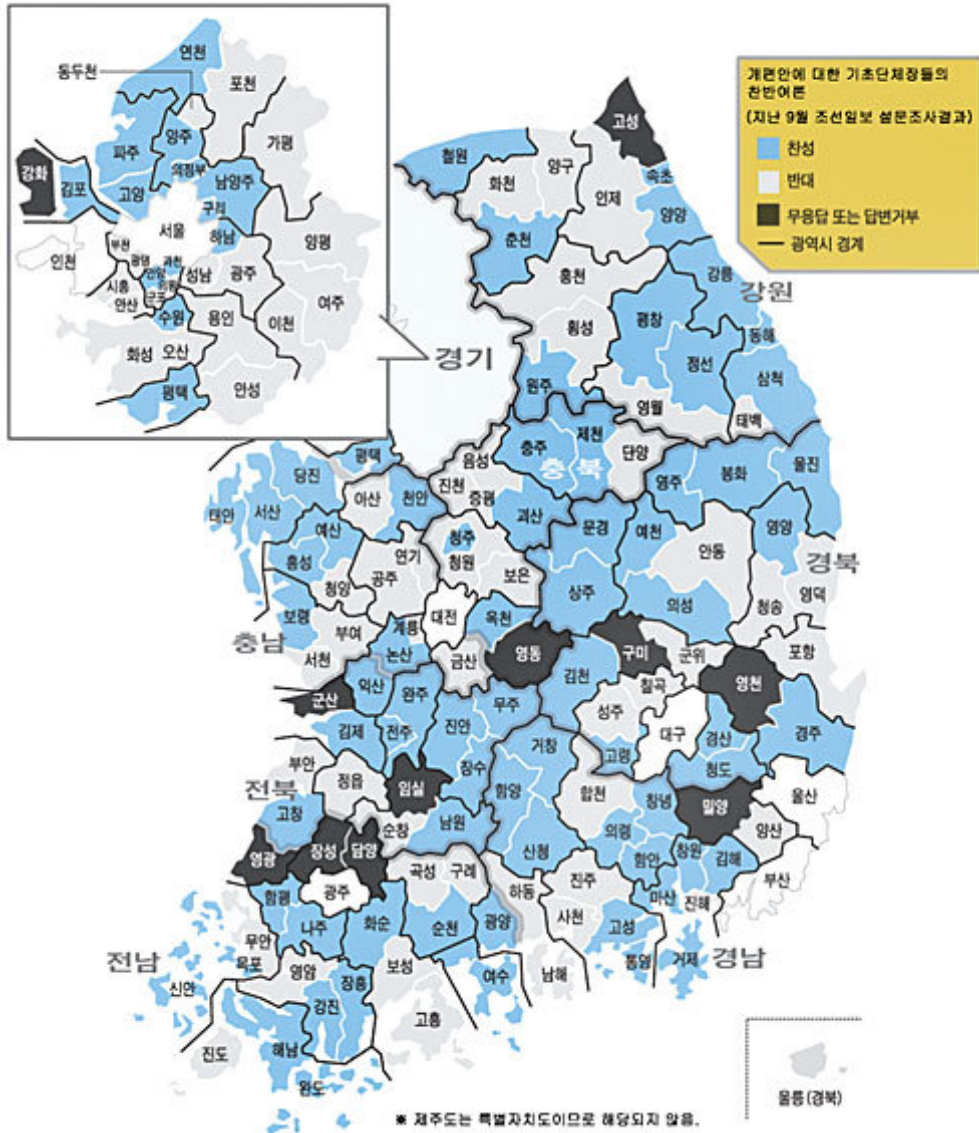
<그림 2-2> 17대 국회 지방행정체제개편특위의 개편안

**2006년 국회 특위의 지방행정체제 개편 논의안**



출처: 조선일보, “110년 만의 지각 변동 행정구역개편 이뤄지나”, 2008년 12월 25일.

2006년 국회 특위에서 논의된 행정구역 개편안 (기초자치단체 230개를 64개 광역시로 재편)



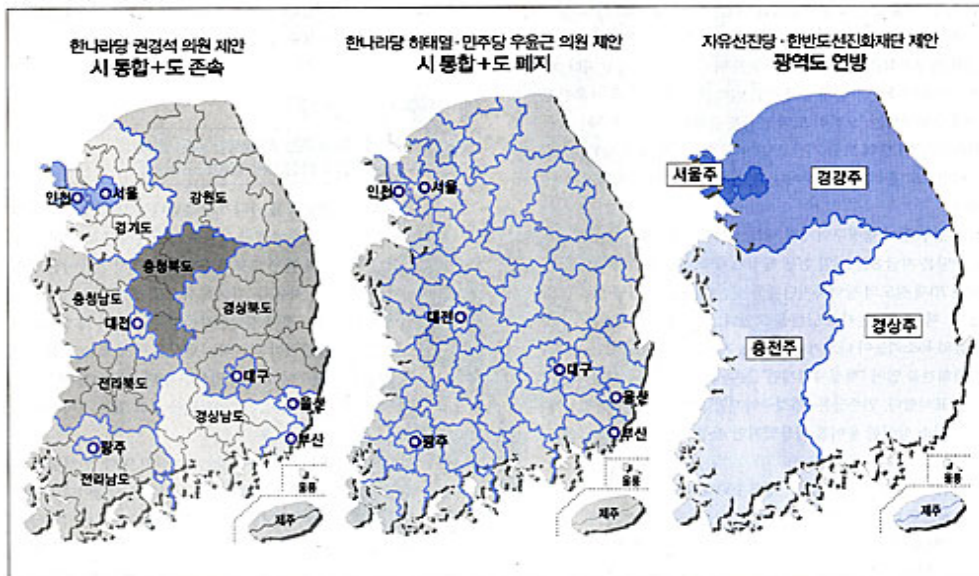
출처: 조선일보, “110년 만의 지각 변동 행정구역개편 이뤄지나”, 2008년 12월 25일.

이후 18대 국회 들어선 이후 현재까지 8개의 지방행정체제 개편 법안이 쏟아져 나오며 각 당별 개편방안이 제시되고 있다.

제출 법안 중 한나라당 권경석 의원의 법안과 민주당 우윤근 의원의 법안은 광역자치단체인 시·도를 사실상 폐지하고 국가위임사무와 특별지방행정기관 사무 등을 수행하는 광역행정기관을 설치할 것을 주장하고 있다. 반면 허 의원의 법안은 시·군·구 통합이 3분의 2 이상 이루어진 뒤 시·도의 폐지 여부를 논의하자는 입장이다. 하지만 한나라당이나 민주당에서 제기된 이러한 방향에 대해 자유선진당과 학계 일부에서는 “오히려 도의 권한을 강화하고 중앙정부의 권한을 약화시키자”며 광역 도를 기반으로 한 일종의 연방제를 제안하고 있는 상황이다. 자유선진당 이명수 의원의 법안은 '강소국연방제'라는 당론에 따라 전국을 5~7개 광역단위로 나눠 중앙정부 권한을 과감히 지방에 이양하자는 내용이다.

<그림 2-3> 정치권에서 제시된 3가지 행정구역 개편안

최근 제시된 행정구역 개편안 3가지



출처: 조선일보, “110년 만의 지각 변동 행정구역개편 이뤄지나”, 2008년 12월 25일 보도기사 참조.

현 실용정부 들어 행정구역개편 제의는 야당인 민주당에서 먼저 나왔다. 민주당은 지난 8월 28일 현행 행정체제를 개편해 전국의 도를 없애는 대신 70개 정도의 광역자치단체를 신설하자는 ‘지방행정체제 개편 특별법’ 제정을 추진키로 당론을 모았다. 이후 한나라당 내에서도 바로 공감의 목소리들이 나오기 시작했다. 지난 8월 31일 허태열 최고위원이 기자회견을 열어 “행정체제개편”을 주장했고 임태희 정책위의장도 공감을 표시했다. 민주당은 ‘행정구역개편’, 한나라당은 ‘행정체제개편’으로 다소 상이한 용어를 사용했지만 바꾸자는 공감대가 급속도로 이뤄졌다.

이후 청와대도 행정개편을 ‘정부 100대 국정과제’에 포함시키는 등 적극적으로 나섰다. 이명박 대통령은 지난 9월 9일 ‘대통령과의 대화’에서 “현재 기초단위 행정구역은 100여년 전 갑오경장 때 개혁해서 만든 것”이라며 “경제권, 생활권, 행정서비스 관점에서 보더라도 지금쯤은 행정개편이 있어야 한다”고 말했다. 이 대통령은 또 “21세기 디지털 시대에 옛날같이 냇가나 강을 따라 만든 단위로 구분하는 것은 전혀 맞지 않는다”고 강조했다<sup>7)</sup>.

---

7) 주간조선, 행정구역개편: 110년 만의 지각 변동 행정구역개편 이뤄지나, 2008년 11월 25일자 보도.

### 나) 비자치단체구 폐지 및 대동(大洞)제 도입[행안부]

행안부는 하부 행정기관 제도 개선과 관련, 특별·광역시(자치구 제외)가 아니면서 인구 50만명 이상인 11개 시(경남 창원시 제외)의 구를 없애는 대신 2, 3개동을 묶어 대동(大洞)제로 개편하는 안을 검토하고 있다. 현재 대부분 시는 자치구 내에 구를 설치해 운영 중이어서 행정비용 낭비를 초래한다는 지적이 있다. 실제 연구 용역에서 대동제로 운영되는 창원시(50만 4000명)와 2개의 구가 있는 포항시(50만 6000명)를 비교한 결과, 대동제의 행정비용 절감효과가 입증되기도 했다.

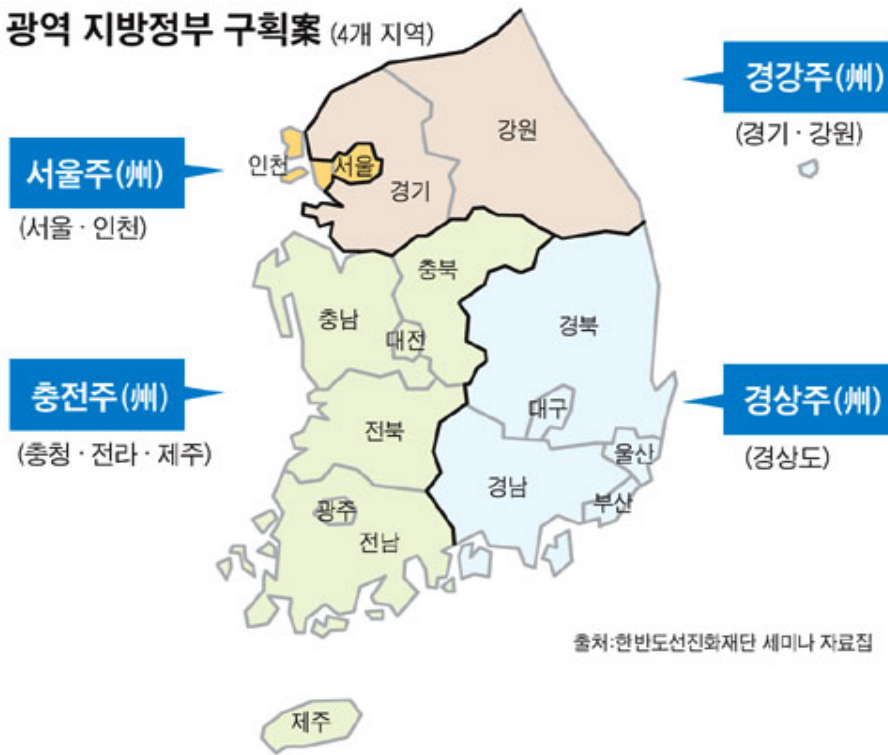
### 다) 광역분권화[학계]

학계에서는 '광역분권화'를 추진해야 한다는 주장도 강하게 제기되고 있다. 16개 시·도 광역 행정체제를 인구 500만~1500만 단위의 4~5개 광역단위로 재편하고 중앙정부의 권한도 지방정부에 대폭 이양하자는 주장이다.

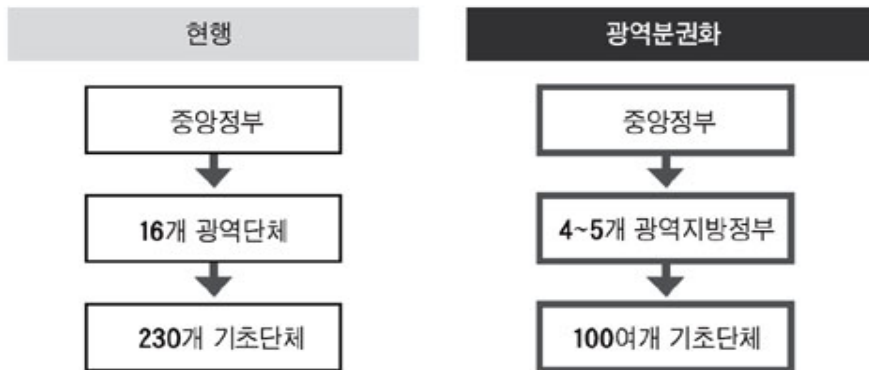
'광역분권화' 구상은 현재 '중앙정부→16개 시·도(광역단체)→230개 시·군·구(기초단체)'로 이뤄진 지방 행정체제를 '중앙정부→4~5개의 광역 지방정부→100여개 시·군·구(기초단체)'로 바꾸자는 것이다.

<그림 2-4> 광역지방정부 구획안

**광역 지방정부 구획案 (4개 지역)**



**광역분권화 개념도**



중앙정부가 외교·국방·행정·교육·치안 등 대부분의 기능을 맡고 있고, 지자체에 일부 재정과 행정 기능이 분산

중앙정부는 외교·국방 등 필수 기능만 담당하고 광역지방정부에 행정·교육, 치안 기능 이관

정치권의 '70개 광역시(市)안'과 다른 것은 외교·국방 등을 제외한 중앙정부의 기능을 대폭 축소하고, 재정·행정·교육·치안 등 중앙정부의 주요 기능을 광역화된 지방정부에 이양하자는 것이다. 재정과 경쟁력을 갖춘 광역지방정부가 일본 도쿄나 중국 상하이 등 외국의 광역도시권과 경쟁을 하고, 이들 광역 단위가 국가 발전의 중심축이 되는 시스템으로 미국식 연방제를 상기시키는 체제다.

이는 2008년 2월 대통령직 인수위원회가 구상하고, 이후 대통령 자문기구인 지역발전위원회(구 국가균형발전위원회)가 발표한 '5+2 광역경제권'과도 일맥상통하는 개편안이라 할 수 있다.

한편, 정치권과 학회에서 주로 논의되고 있는 개편 대안들을 요약하면 다음과 같다.

<표 2-2> 지방행정체제 개편 대안 정리

구분	주요 내용
단층제안 17대국회특위안	•전국의 시·도를 통합하여 50~70개의 광역시로 재편 •도와 자치구는 폐지
도와 시·군간 기능분리안	•현재의 자치 2계층제는 유지하고 계층간 기능을 중복없이 구분 •경쟁력이 약한 시·군·구의 통합 추진
혼합개편안	•도지역은 자치 2계층제를 유지하되, 도와 시·군간 기능을 분리 •특별시 및 광역시의 자치구는 행정구로 전환(자치 1계층화)
광역지방정부 체제 구성안	•인구 1,000~1,500만 규모의 광역자치단체를 4~5개 설치 •인구 50만명 규모의 기초자치단체를 100여개 설치

출처: 정창섭, “지방행정체제 개편, 더 이상 미룰 수 없다”, 월간 자치의정 1-2월호, 6면을 토대로 재구성.

그러나 어떤 개편방식을 택하든 국회의원 선거구제 개편과도 맞물려 있어 향후 이해관계자간 극심한 논란은 불가피할 것으로 예상된다.

## 2) 개편논의의 유형화<sup>8)</sup>

### 가) 자치 1계층형 개편안

국회 지방행정체제개편 특별위원회(2006)의 개편안은 행정계층을 1단계 축소하고, 현행 도(道)는 폐지하고, 시군구는 적정한 규모로 광역화하며, 읍면동은 준자치단체화하고, (가칭)국가지방광역행정청인 지방광역행정기구와 준의회적 성격인 지방광역행정심의회를 설치한다는 것이다.

한나라당(2005)이 발표한 안에 의하면 도(道)를 폐지하고 전국을 70여개의 시군으로 통합하고, 국가지방행정청을 수도권, 중부권, 서남권, 동남권 등 권역별로 설치하여 국가지방특별관서를 폐지·통합하고, 도(道)가 처리해 온 국가위임사무를 수행한다는 것이다. 반면, 민주당은 도(道)를 폐지하고, 시군구를 65개 전후로 개편한다는 입장이다.

자치 1계층 개편안의 주요 특징을 살펴보면, 특별시와 광역시는 현행 체제를 유지하면서 자치구를 준자치구로 전환하고, 도(道)를 폐지하며 기존의 시군을 약 60-70여개의 광역시로 재편하는 방안이다(제주특별도는 제주특별시로 전환). 특별시, 제주특별시, 광역시 등은 1자치계층을 유지하고, 읍면동은 준자치단체화되며, 대권역별로 (가칭)국가지방광역행정청과 지방광역행정심의회가 4-6개 정도 설치된다.

### 나) 혼합형 개편안(자치 1계층형 +자치 2계층형)

특별시의 자치구를 준자치구로 전환하고, 광역시를 도(道)에 편입 또

8) 권경득, “지방행정체제의 개편방안: 지방정부의 광역화”, 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집, 2009. 4. p. 10~11.을 요약 정리.

는 통합시키면서 동시에 시군의 통합을 추진하는 방안이다. 특별시와 제주특별도는 1자치계층을 유지하고, 도-시군은 2자치계층을 유지한다.

### 다) 자치 2계층형 개편안

자유선진당은 강소국 연방제를 제안하고 있다. 강소국 연방제안은 경제권 또는 생활권 중심으로 6-7개의 광역지방정부를 구성하고, 시군의 경우는 200여개 또는 120-140여개로 통합하는 방안이다. 시군을 200여개로 구성하는 방안은 인구 5만명 미만이거나 재정자립도가 10%가 되지 않는 시군을 통합대상으로 하고 있다. 반면에 시군을 120-140여개로 구성하는 안은 도시지역은 인구 50만명, 농촌지역은 인구 25만명을 기준으로 통합하는 방안이다. 한반도선진화재단(2007), 이기우(2008)<sup>9)</sup>, 최영출(2008)<sup>10)</sup> 등도 도(道)의 광역화를 통해 4~5개, 5~12개 또는 8개 내외의 광역지방정부를 구성하자는 안을 제시하고 있다.

특히 신도철(2007)은 전국을 서울주(서울+인천), 강경주(강원+경기), 충전주(충주+전라), 경상주(영남) 등 도(道)와 광역시를 확대 통합하여 광역자치단체를 인구 1,000만명이상의 광역지방정부 4-5개로 재편하고, 동시에 시군도 확대 통합하여 기초자치단체를 약 100여개로 재편하는 방안을 제시하고 있다<sup>11)</sup>.

위의 3가지 개편 유형의 주요 방안 및 장단점, 주요 제안자를 살펴보면 <표 2-3>과 같다.

9) 이기우, "21세기에 부응하는 바람직한 지방행정체제 개편방안", 「시·도 뉴스레터」, 2008, 15호, 13-17면.

10) 최영출 외, 『지역경쟁력 강화를 위한 자치단체간 자율통합방안연구』, 한국지방자치학회 연구용역보고서, 2008.

11) 신도철, "강소국 연방제 토론", 자유선진당 정책위원회 주최 「국가구조 및 행정체제 개편을 위한 강소국 연방제 대토론회 토론문」, 2008. 10. 27, 52면.

<표 2-3> 지방행정체제 개편안의 유형

유형	주요 방안	장점	단점	비고
자치1계층형 개편안(1.5계층형)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 특별시 유지(광역시/도 폐지)</li> <li>■ 도(道) 폐지, 현행 시군을 70여개의 광역시로 개편</li> <li>■ 읍면동(준자치단체화 또는 자치단체화)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 행정비용 절감</li> <li>■ 지방분권의 효성 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도(道)체제의 역사성에 따른 주민반대</li> <li>■ 지방공무원 및 지방의원 등 기득권 집단의 저항</li> <li>■ 중앙정부 견제 기능 약화</li> <li>■ 도를 중심으로 한 지역 정체성 소멸</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정치권 지방체제개편원(국회 특별위원회, 2005; 허태권, 권영선, 권우근)</li> <li>■ 신지역창조포럼</li> </ul>
혼합형 개편안(자치1계층+자치2계층)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 특별시-1계층(준자치구화)</li> <li>■ 광역시의 도(道) 편입(통합)-시군통합(2계층)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지역특성 고려</li> <li>■ 시군통합으로 행정의 효율성 제고</li> <li>■ 규모의 지역경제 실현</li> <li>■ 도 기능의 시군으로 대폭 이양</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 시군통합시 주민합의 도출</li> <li>■ 지방공무원 및 정치인의 감축에 따른 저항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 준자치구 주장론자</li> </ul>
자치2계층형 개편안	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도(道)-광역시 확대 통합(광역 4-5개)</li> <li>■ 시군 확대 통합(기초 100여개)</li> <li>■ 초광역도-시군 통합(2계층)</li> <li>■ 특별시 2계층 유지(구 통합)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 통합에 따른 지역경쟁력 강화</li> <li>■ 경제권과 권의 확대에 따른 효율성 극대화(5+2 광역경제권)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역자치단체의 역할 강화에 따른 국가 통합성 저해</li> <li>■ 효율성 위주의 민주 통합에 따른 저해</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 한반도선진화재단</li> <li>■ 이기우(도의 광역화: 12개 내지 5개, 시군 유지)</li> <li>■ 최영출(8개 시도, 시군통합)</li> </ul>

자치 1계층형 개편안은 정치권에서 제기되고 있는 지방행정체제 개편안으로 도(道)를 폐지하고, 현행 시군구를 70여개의 광역시로 개편하는 것이 대표적인 안(案)이라 할 수 있다.

혼합형 개편안은 특별시는 자치 1계층으로 개편하여 자치구를 준자치구(準自治區)로 개편하고, 도(道)는 현행 자치 2계층을 유지하면서 몇 개의 도(道)와 광역시를 통합하고, 시·군을 통합하는 방안이 대표적이다.

자치 2계층형 개편안은 현행 자치계층을 유지하면서 광역자치단체(도,

광역시)를 확대·통합하고 기초자치단체인 시·군·구를 확대·통합하는 방안이 대표적이라 할 수 있다.

이러한 논의과정을 통해 대체로 도출되고 있는 대안들은 광역자치단체의 광역화, 기초자치단체의 자율통합, 읍·면·동의 주민자치화의 세 가지로 요약된다.

당초 광역자치단체의 경우, ‘광역시·도’의 자치사무기능을 기초자치단체에 이양해 폐지하거나 국가기관화하는 방안이 유력하게 검토·논의되었으나 관련 공청회와 토론회가 거듭되면서 집중적인 비판을 받게 되자 수면 아래로 찾아든 상태이다.

따라서 현재 개편 논의는 ‘행정계층 조정’보다는 ‘행정구역 개편’을 중심으로 주로 기초자치단체의 자율통합이 부각되고 있는 상황이며, 향후 개편 방향 역시 기초자치단체의 통폐합을 통한 행정구역 개편에 초점이 모아질 것으로 전망된다. 따라서 광역자치단체의 폐지논의는 참여한 정치적 이해관계와 지방분권의 취지에 역행한다는 등의 이유로 인해 토론의 주안점으로부터 멀어질 것이다.

여기서는 그간 제시된 개편안을 중심으로 그 주요내용을 간략하게 살펴해보도록 한다.

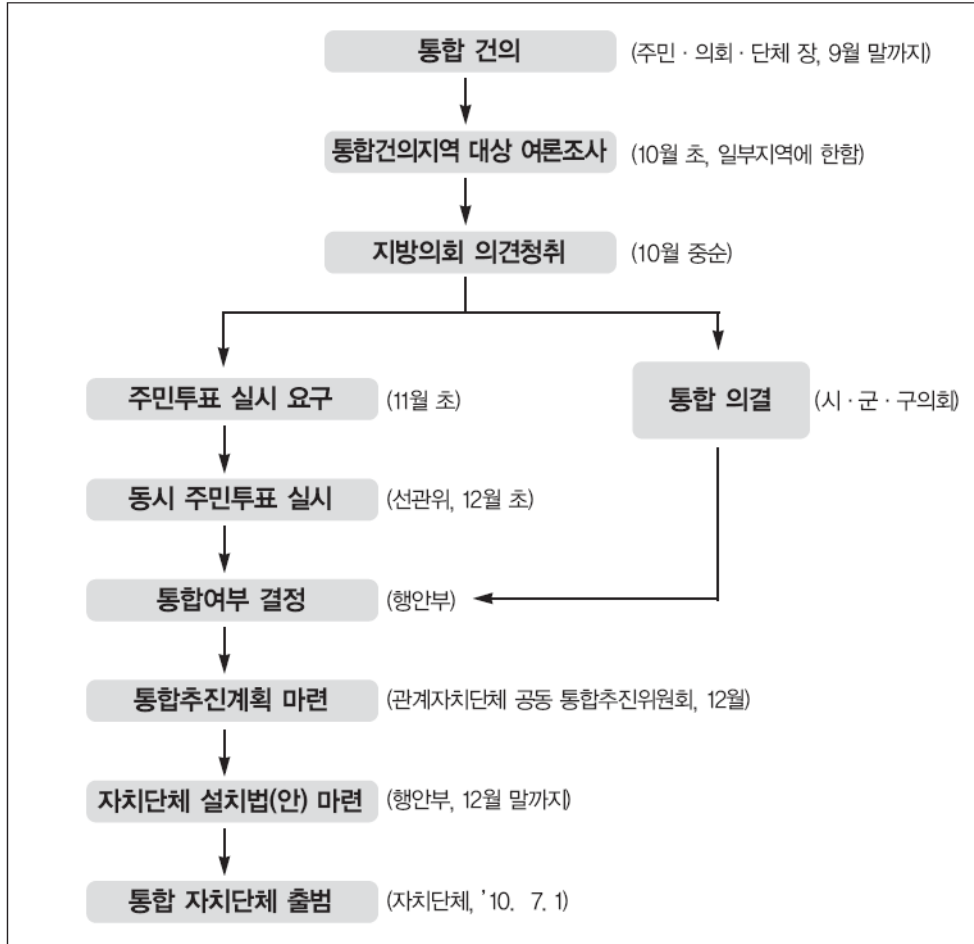
먼저 정부(행정안전부 주도)의 기초자치단체 ‘자율통합지원계획’에 따른 행정구역 통폐합 추진 경과와, 의원발의된 지방행정체제개편 특별법안들과 국회 지방행정체제 특위를 중심으로 그 추진경과를 살펴보면 다음과 같다.

### 3) 정부의 기초자치단체 ‘자율통합’ 추진 경과

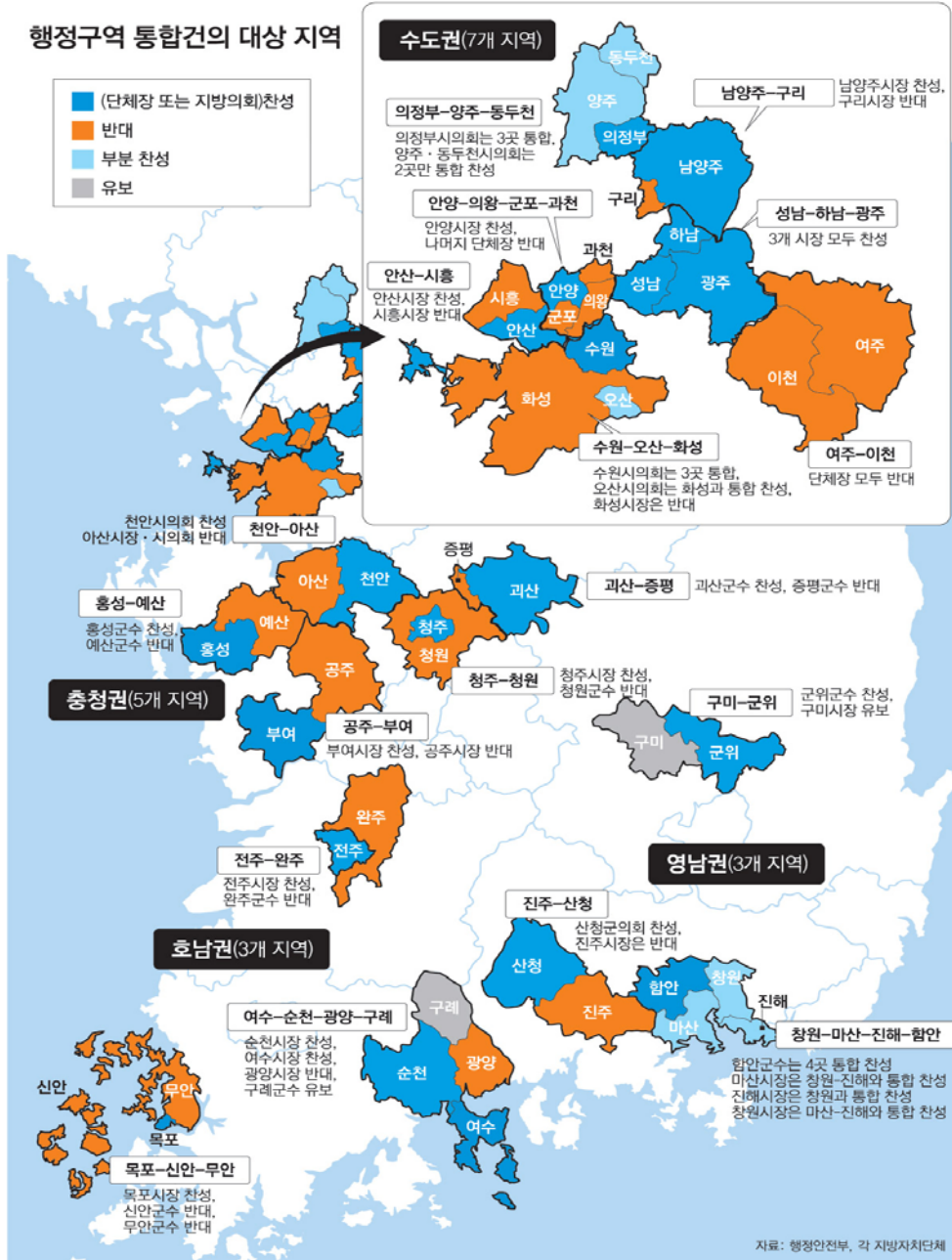
행정안전부는 '08년 8월 26일 「자치단체 자율통합 지원계획」을 발표하여 시·군·구 기초단체의 통합건의접수-여론조사-지방의회 의견 청취 또는 주민투표-통합여부 결정이라는 일련의 절차를 통해 자율통합을 추진했다.

자치단체장, 지방의회, 주민으로부터 통합건의서를 접수한 결과 18개 지역의 46개 시·군을 대상으로 하는 통합건의가 접수되었다.

<그림 2-5> 정부(행안부)의 행정구역 자율통합 추진일정



<그림 2-6> 행정구역 통합건의 대상지역



출처 : 동아일보, 2009-10-01

이후 행정안전부가 행정구역 자율통합 여론조사 결과, '09년 11월 10일 발표한 통합 찬성지역은 6개 지역, 16개 시·군에서 찬성률이 50% (유효 응답자 기준)를 넘었다고 밝혔다<sup>12)</sup>. 이로써 자율통합 대상지역은 수도권 3곳, 충청권 1곳, 영남권 2곳 등 6개 지역이 최종 선정됐다<sup>13)</sup>.

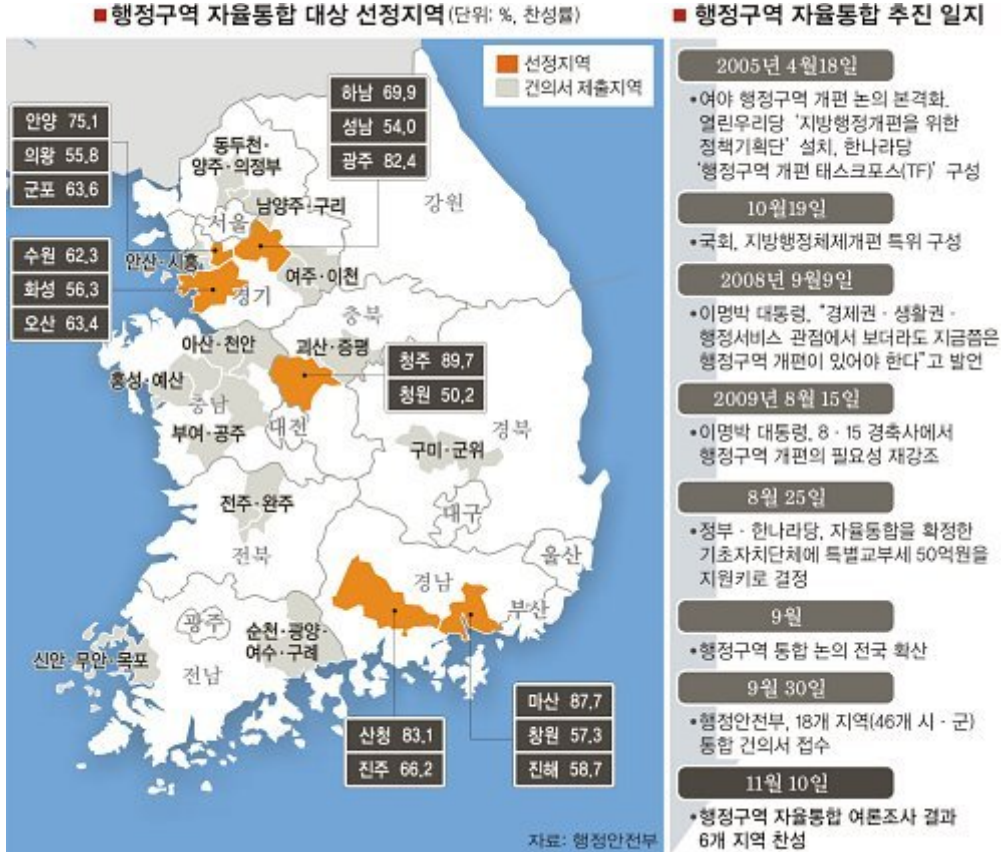
<표 2-4> 행정구역 자율통합 대상 지역

구분	통합건의 대상 지역 (총 18개)	여론조사 결과 자율통합 대상 선정지역 (총 4개 지역 8개 시·군)
수도권 (7개 지역)	①남양주-구리, ②안양-의왕-군포-과천, 안양-의왕-군포, ③의정부-양주-동두천, 양주-동두천, ④성남-하남-광주, ⑤수원-화성-오산, 화성-오산, ⑥여주-이천, ⑦안산-시흥	△수원 · 화성 · 오산 △성남 · 하남 · 광주
충청권 (5개 지역)	①청주-청원, ②괴산-증평, ③천안-아산, ④홍성-예산, ⑤부여-공주	△청주 · 청원
호남권 (3개 지역)	①전주-완주, ②여수-순천*-광양-구례, 여수-순천-구례, 여수-순천, ③*목포-무안-신안, 목포-무안, 목포-신안	
영남권 (3개 지역)	①창원-마산-진해-함안, 창원-마산-진해, 창원-진해, 마산-함안, ②구미-군위, ③진주-산청	△마산 · 창원 · 진해

12) 이번 조사는 '09년 10월 24일부터 2주간 한국지방행정연구원 주관으로 한국갤럽, 한국리서치, 미디어리서치, 코리아리서치 등 4개 기관이 참여했다. 행안부는 자율통합 건의서를 낸 18개 지역, 46개 시·군에서 지방자치단체별로 주민 500~1,000명을 대상으로 통합 찬반과 관련한 여론조사를 실시했다. 조사에서 6개 지역이 무응답을 제외한 유효응답자 기준으로 찬성률이 50%를 넘는 것으로 나타났다.

13) 그러나 이들 후인 11월 12일 “국회의원 선거구 변경조정 문제가 불거져 국회가 가진 선거구 획정 권한에 영향을 줄 수 있다” 는 이유로 행정구역 통합 대상을 6곳에서 4곳으로 축소·빈복했다. 국회의원 선거구 변동이 예상되는 경기 안양·의왕·군포와 경남 진주·산청 지역을 제외한 것이다. 이들 지역은 안상수 한나라당 원내대표(안양·의왕·군포)와 신성범 원내부대표(진주·산청)의 지역구다.

<그림 2-7> 행정구역 자율통합 대상 선정지역



출처 : 세계일보, 2009년 11월 11일.

이들 지역은 해당 지방의회에서 통합을 의결하면 자율 통합되며, 지방의회가 반대하면 주민투표를 거쳐 통합 여부를 최종 확정하게 된다<sup>14)</sup>.

14) 정부가 주민 여론조사를 통해 행정구역 자율통합 추진 대상 후보지 6곳을 선정했지만 실제 통합까지는 난제가 산적해 있다. 우선 여론조사 공정성 논란이 거세게 일고 있는데다 찬성률이 50%대에 머물거나 오차율 범위에 있는 곳도 있어 반대지역의 반발도 만만치 않을 전망이다.

여론조사의 경우 응답자 1,000명이 다수 주민들의 의견을 대표한다고 볼 수 있는지에 대한 논란이 불가피하다. 행안부는 응답자가 1,000명이면 사회연구기관에서 충분한 숫자로 규정하는데다 표본수가 크다고 오차범위가 비례해서 감소하는 것은 아니어서 문제가 되지 않는다는 입장이다.

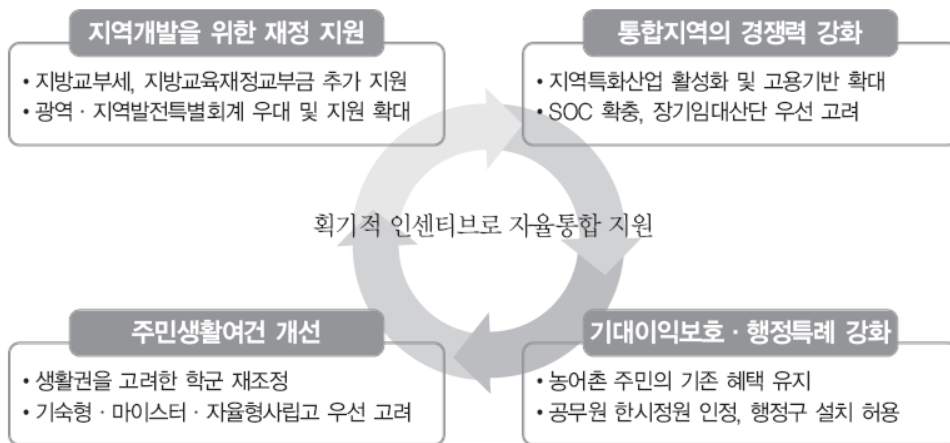
그러나 조사 시간, 질문 방식, 조사 대상에 따라 철저히 결과에 달라질 수 있다는 여론조

주민투표는 여론조사와 같이 유효투표 중에서 찬성률이 반대율보다 높으면 통합지역으로 최종 선정된다. 다만 이번 여론조사에서 반대율이 높아 공식적인 통합절차에서 제외된 곳이라도 지방의회에서 자발적으로 통합 지지 의견을 제출하면 후속절차 추진이 검토될 수 있다. 주민투표는 여론조사와 같이 유효투표 중 찬성률이 반대율보다 높으면 통합지역으로 최종 선정된다.

이를 위해 정부는 11월 중 지방의회의 의견을 수렴하고 12월에 통합지역을 확정된 뒤 관련 법률 개정 작업을 벌일 방침이다. 연말까지 통합자치단체 설치법안을 국회에 제출해 국회에서 통과되면 내년 6월 지방선거를 거쳐 7월 통합시를 출범시킨다는 계획이다.

행정안전부는 통합을 위한 다양한 행·재정적 인센티브를 제공할 계획이다.

<그림 2-8> 지방자치단체 자율통합에 대한 정부의 인센티브  
 < 자율통합에 대한 정부의 인센티브 >



출처: 대통령실, 청와대 정책소식, Vol. 22, 2009. 9. 18.

사의 성격에 비취 결과의 신뢰성을 보증할 수 없다는 비판이 나온다. 행안부의 입장이 이미 정해진 상황에서 민간 여론조사 업체에 위탁한 것 자체가 문제가 있다는 지적이다.

행안부는 통합 자치단체가 시·군 통합의 모범사례가 되도록 범정부 차원에서 지원하고 인구 100만명 이상 통합 지자체에는 재정 인센티브와 인사·조직 자율권 등 행정 특례도 준다는 방침이다. 예컨대, 인구 100만명 이상 통합시에는 행정적으로 인사·조직 자율권을 부여하고 부시장 1인 증원, 일부 실·국장 직급조정 등 대폭적인 행정권한을 이양하기로 했다.

또한 통합이 최종 성사되는 지자체에는 수백억원에 달하는 재정 및 각종 정책지원 혜택도 제공된다. 통합지자체에는 행정구역 자율통합 인센티브 계획에 따라 통합에 앞서 해당 시·군·구에 각각 50억원의 특별교부세가 지원된다. 통합지자체는 통합 이전에 지원받던 교부세를 5년간 보장받으며 통합 지자체 보통교부세액의 약 60%를 추가로 10년에 걸쳐 분할 지원받게 된다.

국고보조율도 일반 기준보다 10%포인트 높아지며 재정지원과 별도로 농산물 산지 유통센터, 도서관 건립 및 사회간접자본(SOC) 확충 시 예산이 우선 배정된다. 기숙형고교와 마이스터고·자율형 사립고 지정 시 우선 선정될 수 있다.

정부는 재정지원과는 별도로 사회간접자본 확충 때 통합지자체에 우선해 예산을 배정하고 장기임대산업단지 선정 시에도 우대혜택을 준다는 계획이다. 읍·면이 동으로 전환해도 기존의 면허세 세율, 대학 특례입학자격 등 혜택은 그대로 유지된다.

행안부는 통합지자체가 결정되는대로 총리 소속의 범정부적 협의·지원 기구를 설치하고 통합지자체의 장기 발전계획 마련, 부처별 지원시책 발굴 등 지원에 총력을 다할 계획이다.

#### 4) 정치권 및 국회 지방행정체제 특위의 추진경과

먼저 기존에 주요 정당에서 주장한 개편안을 비교하면 <표 2-5>와 같다.

<표 2-5> 국회 특위 및 주요 정당의 지방행정체제 개편안 비교

구분	16개 광역시도	230개 시군구	국가지방행정청
국회특위	폐지	적정규모로 광역화	설치
한나라당	폐지	60~70개	설치
민주당	폐지	65개 전후	언급 없음

17대 국회 당시 국회 지방행정체제개편특별위원회가 2006년 2월 채택한 보고서에 따르면, 행정계층을 1단계 축소하고, 현행 16개 광역시도는 폐지, 시군구는 적정 규모로 광역화, 읍면동은 준자치단체화하고, 가칭 국가지방광역행정청인 지방광역행정기구와 준의회적 성격의 지방광역행정심의회를 설치한다는 것이다.

한나라당이 2005년 12월에 발표한 안에 따르면, 광역시도를 폐지하고 전국을 70여개의 시군으로 통합하며, 국가지방행정청을 수도권, 중부권, 서남권, 동남권 등 권역별로 설치하여 국가지방특별관서를 폐지』 한다는 것이 골자다.

민주당은 16개 광역시도를 폐지하고, 시군구를 65개 전후로 개편하고 필요하면 국민투표도 추진할 수 있다는 입장이었다. 이를 위해 2010년 지방선거 전에 개편을 완료하고 늦어도 2014년에는 적용되도록 한다는 것이었다.

지방행정체제 개편에 대한 그간의 주장을 요약하면 <표 2-6>과 같다.

&lt;표 2-6&gt; 행정체제개편에 대한 정계 및 기관 등의 논리

기 관	내 용
신한국당 (1996)	광역 : 도폐지(특별시는 5개 지역분할) → 자치1계층제화 기초 : 50~60개 통합 기타 : 자치구제 폐지
이재오 의원 (1996)	광역 : 도폐지, 특별시 및 광역시 조정 → 자치1계층제화 기초 : 48개 통합(100만명 규모)
행정개혁위원회 (1998)	광역 : 규모 축소 조정 기초 : 도농통합적 구역개편
열린우리당 (2005)	광역 : 도폐지 → 자치1계층제화 기초 : 70여개의 광역시 형태로 통합
국회특위 (2006)	광역 : 도폐지 → 자치1계층제화 기초 : 시군통합, 자치구의 행정구 전환
민주당 (2008)	광역 : 도폐지 → 자치1계층제화 기초 : 60~70개로 광역화해 통합
자유선진당 (2008)	광역 : 6개 내외의 자치주(외교/국방 외 나머지 권한 부여) 기초 : 120~200개로 개편 기타 : 강소국연방제, 지방자치단체 입법권 부여
허태열 의원 (2008)	광역 : 폐지(5~7개의 광역행정청 설치) → 자치1계층제화 기초 : 70개 내외 광역시 형태로 통합
권경석 의원 (2008)	광역 : 현행 유지(특별시 자치구 조정, 광역시 내 자치구 폐지) 기초 : 50~60개로 통합 기타 : 도는 위임사무만 수행토록 조정

출처 : 한국지방행정연구원(2009) 자료를 이용, 박종관, ‘자치행정구역(계층)개편 정책토론회’ 한국지방자치학회발표논문, 2009년 4월 8일.을 토대로 재구성.

이상에서 살펴본 국회특위, 한나라당, 그리고 민주당의 행정체제 개편안은 기존의 행정구역을 광역화하여 인구 30만~100만명 정도의 통합시로 개편한다는 데 대체로 일치하고 있다.

이후 실용정부 출범 이후 정치권의 행정구역개편 논의는 당초 더딘 움직임을 보이다 이명박 대통령의 8·15 경축사 이후 속도를 내는 양상이며<sup>15)</sup> 주요 요지는 다음과 같다.

15) 이명박 대통령은 지난 8·15 경축사에서 개편 필요성을 강조한 데 이어, 지난 11월 2일 국회 시정연설에서도 “생활권과 경제권이 행정구역과 괴리돼 주민들이 불편을 겪고 있다”며 “새로운 100년을 내다보는 지방행정체제 구축을 위해 지혜와 힘을 모아 달라”고 당부한 바 있다.

&lt;표 2-7&gt; 정치권의 행정구역개편 논의 요지

개편방식	개편내용	특징	법안 발의
통합시 위주 (자치 1계층으로 전환)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•서울특별시, 광역시는 현재 형태</li> <li>•시군구는 통합해 통합시로 광역화</li> <li>•읍면동은 주민자치기구로 전환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•자치입법권, 자치경찰권, 교육자치권 등은 통합시로 이전</li> <li>•읍면동의 행정기능 폐지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•도 폐지 논의 유보(한나라당 허태열 의원)</li> <li>•도 폐지(한나라당 권경석·민주당 우윤근 의원)</li> <li>•도 폐지 반대(한나라당 차명진 의원)</li> </ul>
도와 통합시로 이원화 (현재의 자치 2계 층을 단순화)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•서울특별시는 현재 형태</li> <li>•광역시는 도에 통합</li> <li>•시군구는 인구 60만~70만의 통합시로 전환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•행정기능은 통합시에 이전</li> <li>•도는 국가균형발전 및 경쟁력 강화 차원으로 기능 축소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•민주당 박기춘 의원안</li> </ul>
강소국 연방제 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>•광역시와 도는 통합해 전국을 경제권 및 생활권 중심으로 5~7개의 광역단위로 구분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•광역지방정부 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•자유선진당 이명수 의원안</li> </ul>

출처: 서울신문, 2009. 10. 5, 2면.

여야는 공통적으로 2014년까지 기초자치단체의 통합을 목표로 하고 있다. 한나라당은 올해를 행정구역 개편의 최적기로 보고 연말까지 법제화를 마치겠다는 계획이다.

민주당은 지난달 11일 정책의원총회를 갖고 2014년까지 통합을 목표로 행정구역 개편을 추진하기로 결정했다. 다만 ‘졸속 추진’은 안 된다는 원칙을 세워 국회 내 특위에서 충분한 논의과정을 거치겠다는 입장이다.

국회에는 이미 7건의 관련 특별법안과 1건의 기본법안을 포함한 8건의 법안이 제출돼 있으나 아직 여야 당론으로 확정된 것은 없다.

하지만 주로 시·군·구의 통합을 통한 광역화와 읍·면·동의 주민자치화라는 ‘투 트랙’ 개편이 공감대를 이루고 있다. 시·군·구를 통합해 통합시로 광역화한 뒤 중앙정부의 권한 가운데 교육자치권, 자치경찰권, 자치입법권, 자치조사권 등을 통합시에 부여하는 것이다. 읍·면·동은 행정기능을 폐지하고 주민자치기구로 전환하는 내용을 담고 있다. 한나라당 허태열·권경석·차명진 의원, 민주당 우윤근 의원의 법안이 이에 속한다.

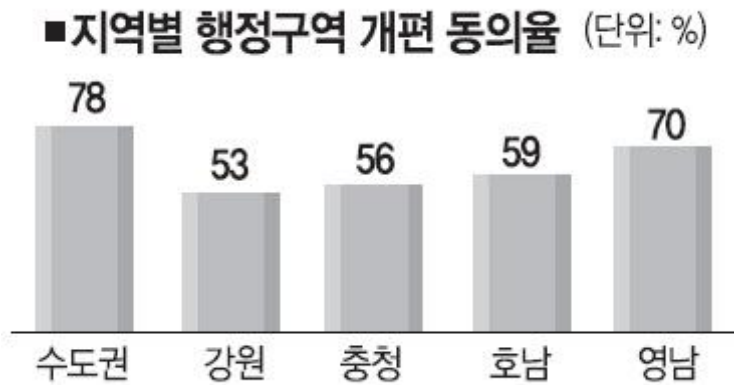
그러나 이들은 도의 존폐와 관련해서는 이견을 보인다. 허 의원은 전국 시·군·구의 3분의2가 통합되면 도의 사무·기능을 재조사한 뒤 지위 및 기능을 재조정하도록 했다. 권 의원은 특정 도내 시·군·구의 3분의2가 통합되면 해당 도를 폐지하도록 했다. 우 의원은 국가 주도로 통합시를 설치한 뒤 도를 폐지하는 안을 냈다. 차 의원은 원칙적으로 도 폐지에 반대하고 있다.

자유선진당은 이명수 의원을 중심으로 강소국 연방제에 방점을 찍고 있다. 기존 광역시와 도를 통합해 전국을 경제 및 생활권 중심으로 5~7개의 광역단위로 나눠 연방제 수준의 분권국가를 만들자는 것이다.

이처럼 제각각 각론에 차이가 있는 데다, 행정구역 개편 문제는 의원들이 가장 민감하게 여기는 선거구제 개편과 맞물려 있어 올해 말까지 법이 통과될지는 불투명한 상황이다.

한편, 서울신문이 기초지방자치단체장 212명을 대상으로 ‘행정구역 개편 설문조사’를 한 결과를 보면, 수도권 78%·영남권 70%가 통합을 지지하는 것으로 나타나 정부에서 추진하고 있는 행정구역 개편에 대체로 찬성하는 입장을 보이고 있다.

<그림 2-9> 지역별 행정구역 개편 동의율



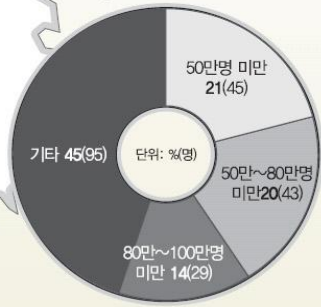
출처: 서울신문, 2009. 10. 5.

특히 서울을 제외한 212개 지방 시·군·구 단체장 가운데 65%는 통합 방식의 행정구역 개편에 동의했다. 시·군·구 통합을 통해 주민들의 삶의 질 향상과 지방 경쟁력 강화가 가능하다고 여기고 있는 것이다.

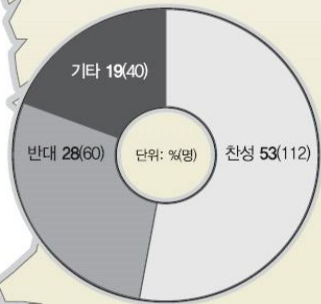
‘통합 대상 인구 규모는 어느 정도가 적정한가.’를 묻는 항목에서는 21%가 ‘50만명 미만’을 꼽았다. 다음으로 ‘50만명 이상 80만명 미만’(20%), ‘80만명 이상 100만명 미만’(14%) 등의 순이었다. 결국 지방 기초단체장들은 서울 기초단체장들(구청장 25명중 64%가 80만명 이상이 적정하다고 응답)과 달리 80만명 미만의 중규모 시·군·구를 선호했다.

서울 제외 전국 212개 기초단체장

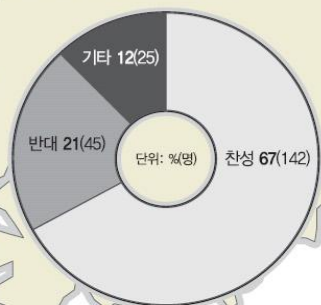
■ 통폐합 자치단체의 인구 규모



■ 광역단체 폐지 뒤 전국 60~70개 광역시 개편안



■ 행정구역 개편의 지자체 자율결정



행정구역 개편에 관한 지역별 찬성률은 수도권(78%)과 영남권(70%)에서 높게 나왔다. 다음으로 호남권(59%), 충청권(56%), 강원권(53%) 순이었다. 찬성률은 한나라당 소속의 단체장이 많은 영남권이 호남권이나 충청권에 견줘 상대적으로 높았다.

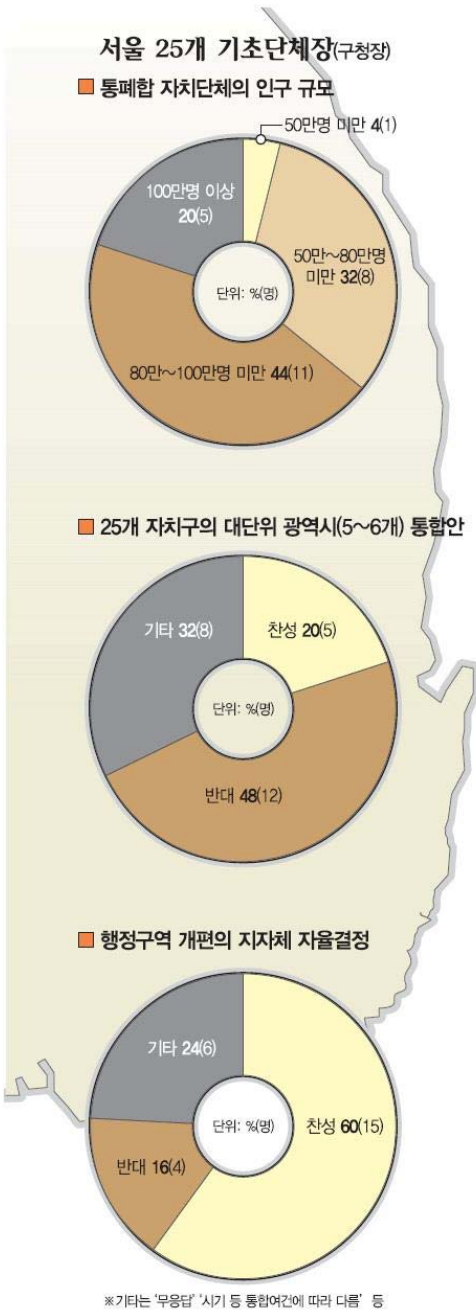
또 광역 도(道) 산하 시·군과 광역 시(市) 산하 자치구들의 행정구역 개편에 대한 입장도 다소 차이를 보였다. 광역 도 산하 시·군은 찬성 67%, 반대 20%, 기타(‘무응답자’나 ‘조건부 찬반론자’ 등) 13%로 조사돼 찬성 64%, 반대 29%, 기타 7%로 응답한 광역 시 산하 자치구에 비해 통합 의지가 다소 높게 나타났다. 이는 광역 도 산하 시·군의 경우 독립성이 강할 뿐 아니라 농어촌지역의 넓은 면적과 기초단체 수가 많은데도 불구하고 재정이 열악해 인접 지역간의 통합으로 경쟁력을 키우려는 의지가 강하게 반영된 결과로 풀이된다.

출처: 서울신문, 2009. 10. 5.

한편, 서울시 25개 기초단체장(구청장) (구청장)의 80%인 20명이 자치구 통합을 통한 행정구역 개편의 필요성에 대해 공감하는 것으로 나타났다.

특히 구청장의 60%인 15명이 물리적인 통합보다는 생활권이나 역사적 배경을 같이하는 자치구들 간의 자율적인 통합이 바람직하다는 입장을 보였다.

또 서울시 25개 구청장의 64%인 16명이 통합될 자치단체의 인구 규모가 최소 80만명 이상이 돼야 한다는 의견을 제시했다. 통합 자치구의 인구가 ‘80만명 이상 100만명 미만’이라고 응답한 구청장이 11명으로 가장 많았고 ‘100만명 이상’이라는 응답자도 5명이나 됐다. 현행 광역자치단체의 최소 인구 기준이 100만명인 점을 감안할 때 서울시를 광역자치단체 규모 또는 그에 준해 통합해야 한다는 의미다. 이는 서울을 인구 100만명 규모의 자치구 10개로 재편할 필요가 있다는 오세훈 서울시장의 주장과도 일맥상통하는 것이다.



이에 비해 전체 구청장의 32%인 8명은 ‘50만명 이상 80만명 미만’의 자치구로 통합해야 한다는 입장을 보였다. 현행 25개 자치구를 5~6개의 대단위 광역시로 통합하는 방안에 대해서는 20명(80%)이 반대했다. 이들은 대부분 10개 안팎으로 재편해야 한다고 주장했다.

결론적으로 현재 논의되고 있는 지방행정체제개편에 대하여 학계와 정치권의 주장별 특징을 비교하면 <표 2-8>과 같다.

<표 2-8> 학계와 정치권의 주장별 특징 비교

구 분		제1안	제2안	제3안
계 층		자치2층제	자치2층제	자치1층제
구 역	광역	현행	조정(4~8개)	폐지
	기초	① 조정(100개 이상) (평균인구 30~50만) ② 조정(70개 내외) (평균인구 50~100만)	① 조정(100개 이상) (평균인구 30~50만) ② 조정(70개 내외) (평균인구 50~100만)	① 조정(70개 내외) (평균인구 50~100만) ② 조정(30~50개) (평균인구 100~200만)
기타논의		-	※ 서울시 분리 ※ 광역시의 도 편입 ※ 강소국연방제 (광역법적지위 재조정)	※ 광역단위행정관리기구 설치 ※ 자치구폐지/준자치구화
주장사례		- 김병국1안(2006) - 이기우(2006)	- 임재현(1996) - 홍준현(1996) - 김익식(1996) - 행정개혁위원회(1998) - 배준구(2006) - 금창호(2008)	- 이종수(1996) - 김병국2안(2006) - 국회특위(2006)
		-	① - 신도철(2008) - 자유선진당(2008)	① - 신한국당(1996) - 박승주 외(1998) - 열린우리당(2005) - 민주당(2008) - 허태열(2008)
		-	② - 권경석(2008)	② - 이재오(1996)

출처 : 한국지방행정연구원(2009) 자료를 이용, 박종관, ‘자치행정구역(계층)개편 정책토론회’ 한국지방자치학회발표논문, 2009년 4월 8일.을 토대로 재구성.

### 3. 지방행정체제 개편 법안 검토

국회에 법안이 발의되어 계류 중인 8건의 지방행정체제 개편법안의 주요내용과 각 법안에 대한 평가를 하면 다음과 같다<sup>16)</sup>.

<표 2-9> 권경석 의원의 지방행정체제 개편안 요지

구분	의안번호 및 제안일자	주요내용	평가	자치경찰제 도입 관련 규정
1. 권경석 의원안	1801699 2008. 11. 3.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도의 자치단체폐지, 국가기관화</li> <li>- 시·군의 통합을 통한 광역화</li> <li>- 광역시는 유지하되 자치구의 폐지</li> <li>- 서울특별시는 유지하고 자치구는 통합자치구로 통합</li> <li>- 대권역행정기관설치</li> <li>- 읍면동주민자치기구 설치</li> <li>- 통합추진위원회의 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도폐지, 국가기관화로 중앙집권화 확대</li> <li>- 시·군의 통합으로 광역화되는 것이 아니라 실질은 도분할(시군폐지로 도의 협역화, 기초자치 내지 생활자치의 포기)로 볼 수 있음 )</li> <li>- 도의 국가기관화로 중앙집권화, 지방공무원을 국가공무원으로 대치</li> <li>- 대권역 국가행정 기구설치로 중앙집권화 가중, 국가공무원 증대 등</li> <li>- 읍·면·동 단위의 주민자치기구 설치로는 생활자치를 수용하기 어려움</li> <li>- 국가행정계층이 2계층이 증가되고 자치계층은 1계층으로 축소되어 지방자치는 무력화됨</li> <li>- 무리한 절차규정으로 인한 지방의 자기결정권 훼손우려, 통합시·군에 대한 무리한 지원으로 국고낭비 및 국가의존성 심화</li> <li>- 결국 지역자치역량 감소로 지역경쟁력 약화, 지역발전의 중앙정부의존 심화, 주민불편가중 등의 부작용</li> </ul>	특별한 규정 없음

16) 출처: 이기우, “정부간의 역할정립과 지방행정체제개편의 방향”, 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집, 2009. 4. 6-8면을 토대로 관련 법안검토를 추가하여 재구성.

<표 2-10> 우윤근·노영민 의원의 지방행정체제 개편안 요지

구 번	의안 번호 및 제안 일자	주요내용	평가	자치경 찰제 도입 관련 규정
1803 019 2008 -12- 12	1803 019 2008 -12- 12	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체로 특별시, 광역시, 통합시, 특별자치시를 둠</li> <li>- 서울특별시와 광역시는 존치하되 자치구는 폐지, 행정구, 행정군, 구로 전환</li> <li>- 도는 폐지하고 그 기능은 통합시로 이관</li> <li>- 시·군통합으로 통합시를 두고 산하에 행정군, 구, 출장소를 둠</li> <li>- 주민자치기구를 읍면동에 설치</li> <li>- 국가광역행정기관의 설치</li> <li>- 지방행정체제개편위원회의 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도폐지, 광역행정기관의 설치로 중앙집권화가중</li> <li>- 도폐지 광역시 설치는 실제로는 도분할, 시·군폐지에 해당(광역자치축소, 기초자치포기)</li> <li>- 도분할로 지역역량분산, 지역경쟁력, 자기책임성후퇴, 중앙정부의존도 증가</li> <li>- 시·군폐지로 기초자치포기</li> <li>- 읍면동 주민자치로는 기초자치수요 충족불가</li> </ul>	특별한 규정 없음
1803 019 2008 -12- 12		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초지방자치단체간의 자율적 통합을 촉진</li> <li>- 통합추진위원회의 설치</li> <li>- 통합지방자치단체에 대한 지원과 특례</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도의 폐지를 전제로 하지 않는다는 점에서 권경석의원, 우윤근의원안보다는 무리가 적은 안이라고 볼 수 있음</li> <li>- 시·군·구의 현재 규모도 세계에서 가장 큰 편인데 이를 확대하는 경우에 지원과 특례를 인정하여 촉진하는 것이 타당한지에 의문이 제기될 수 있음</li> <li>⇒ 국고낭비, 돈에 의한 의사결정의 자유 침해, 간접적 의사결정자유 침해</li> <li>- 경우에 따라서는 통합이 아니라 분할이 필요한 경우도 있으며 생활권과 행정구역의 일치를 보장하기 위한 경계변경이 필요한 경우도 있으나 이에 대한 배려가 없음.</li> <li>- 근본적으로 통합광역시의 역할을 무엇으로 할 것인지에 대한 것과 도의 역할, 국가의 역할 등 미래지향적인 비전을 찾기 힘들.</li> </ul>	특별한 규정 없음

&lt;표 2-11&gt; 이명수 의원의 지방행정체제 개편안 요지

구 분	의안 번호 및 제안 일자	주요내용	평가	자치경 찰제 도입 관련 규정
4. 이명수 의원의 안	1804 328 2009. 3 . 31.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-지방행정체제개편은 인구·면적·규모·정치·경제·사회·문화·지리적 여건과 주민의 의견을 충분히 고려하여 자율적으로 이루어져야 하고, 인접 시·도와의 통합을 통하여 광역행정기능을 강화하기 위한 시·도의 광역화를 기본 방향</li> <li>- 시·군·자치구의 경우에는 경제권·생활권과 지방자치단체의 행정구역의 일치 여부 등을 고려, 행정구역조정을 하는 것을 기본 방향</li> <li>- 통합시·도에 대한 획기적인 기능이양</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도를 폐지하거나 분할하는 정치권의 안에 대해 반대되는 방안</li> <li>- 도의 경쟁력을 강화하고 기초지역의 생활불편 해소에 기여</li> <li>- 비교적 합리적 방안임.</li> <li>- 기본 방향은 타당하나 예컨대 경남과 전남의 통합등을 추진한 경우에 실현가능성과 방향에 적지 않은 문제가 나타날 수 있음</li> </ul>	특별한 규정 없음

<표 2-12> 이명수 의원의 지방행정체제 개편안 요지

구 분	의안 번호 및 제안 일자	주요내용	평가	자치 경찰 제 도입 관련 규정
5. 박기춘의원의안	1805 268 2009 -06- 24	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체는 특별시, 도, 통합시, 통합자치구, 특별자치시로 구분하고, 각 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정군·구 또는 출장소를 설치할 수 있도록 하며, 2 이상의 지방자치단체는 공동으로 사무를 처리하게 하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체를 구성할 수 있도록 함</li> <li>- 서울특별시는 종전과 같이 지방자치단체로 하며, 관할구역 안에 두고 있는 자치구는 통폐합하여 통합자치구로 함</li> <li>- 광역시·도의 관할 구역 안에 있는 시·군은 인접 지방자치단체를 통폐합해서 자치행정을 수행하는 “통합시”로 개편하고, 통합시에 행정군·구 또는 출장소를 설치할 수 있도록 함.</li> <li>- 통합시가 설치되면 광역시·도는 국가위임사무와 개별 시·군의 범위를 넘어서는 광역행정기능, 광역적 지역개발 및 지자체간 균형발전 추진업무를 제외한 도의 사무는 통합시로 이관하고, 현행 16개 시·도를 통합하여 도로 재편함.</li> <li>- 도는 중앙정부의 국가위임사무와 개별 시·군의 범위를 넘어서는 광역행정기능, 광역적 지역개발 및 지자체간 균형발전 추진업무, 특별지방행정기관 이관 사무처리 및 지방자치단체 지원 등의 역할을 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별시, 도는 존치한 체 기초자치단체간 통합하는 방안</li> <li>- 서울특별시는 존치한 체 자치구만 통폐합하는 안</li> <li>- 통합시 내에 행정군·구 또는 출장소를 설치할 수 있도록 함</li> <li>- 통합시에 기존 광역시·도의 기능을 이관하고, 현행 16개 시·도를 통합하여 도로 재편한 후 광역행정기능을 수행케 하는 안으로 전반적으로 지방의 광역화에 초점이 모아짐</li> </ul>	특별 한 규 정 없 음

<표 2-13> 허태열·차명진 의원의 지방행정체제 개편안 요지

구 분	의안 번호 및 제안 일자	주요내용	평가	자치 경찰 제 도입 관련 규정
6. 허 태 열 의 원 안	1805 285 2009 -06- 25	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·군·구를 인구·면적·경제·지리적 여건 등을 고려하여 2~5개씩 인접 시·군·구를 통합, 인구 70만을 평균으로 할 경우 60~70개 정도 규모</li> <li>- 서울특별시·광역시·광역시의 자치구도 통합을 추진하되, 인구 100만 이상의 구는 자치구로 하고, 100만 미만은 행정구로 전환함.</li> <li>- 시·도는 전국 시·군·구의 2/3가 통합이 될 때까지 그대로 존치하되, 2/3가 통합된 시점에서 시·도의 기능과 지위를 조사한 후 그 기능과 지위를 재조정할 수 있도록 함.</li> <li>- 지방행정체제 개편의 최종 결정은 주민과 당해 자치단체가 하도록 하되, 체제개편이 원활하고 신속하게 이뤄지도록 대통령 직속으로 각계 전문가들로 구성된 ‘지방행정체제 개편위원회’를 설치, 체제개편을 총괄 지원토록 함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재 18대 국회에 계류된 개편법안 중 가장 총괄적이고 기존의 개편논의를 수렴한 개편안</li> <li>- 자율통합을 기반으로 시·군·구의 1차 통합 후 2/3가 통합이 된 이후, 시·도의 통합과 기능 재조정을 추진하자는 단계적 추진안을 기본으로 하고 있음</li> <li>- 정부의 개편안과 일맥상통</li> </ul>	경찰 치 을 통 합 시 에 계 이 양
7. 차 명 진 의 원 안	1805 798 2009 -08- 28	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 발전적인 중앙·지방행정체제 개편을 위해 그 목적과 기본원칙 및 추진방향, 국가 및 지방자치단체간 사무재배분과 중복 해소, 지방자치단체 간 통폐합 및 행정구역 조정 방향에 대한 사항을 정하고 있음.</li> <li>- 특히, 대통령 직속으로 설치되는 중앙·지방행정체제 개편추진위원회는 심의의 결기구로서, 통합의 기준과 추진방향, 재원 조달 방안에 관한 사항 등 행정체제 개편에 관한 주요 논의들을 추진하게 될 것임.</li> <li>- 아울러 이 법안은 지방행정체제 개편 추진으로 인한 사회적 갈등과 혼란을 최소화하기 위하여 시행일로부터 3년간 효력을 가지는 것으로 함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대통령 직속으로 설치되는 중앙·지방행정체제 개편추진위원회를 구성하여 이를 중심으로 통합 논의를 추진하자는 골자를 가진 법안임</li> <li>- 행정구역 개편에 대한 구체적인 개편방안은 담고 있지 않음</li> </ul>	자 치 경 찰 에 대 한 규 정 은 없 음

<표 2-14> 최인기 의원의 지방행정체제 개편안 요지

구 분	의안 번호 및 제안 일자	주요내용	평가	자치 경찰 제 도입 관련 규정
8. 최 인 기 의 원 안	1806 409 2009 .10.3 0	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·군·자치구의 광역화 추진, 특별시·광역시·도 행정구역의 경계에 제한을 받지 않도록 함</li> <li>- 시는 인구 100만명 이상일 경우 지정시, 인구 50만명 이상일 경우 중핵시, 인구 30만명 이상일 경우 특정시로 하여, 인구규모에 따라 시의 법적 지위와 행정상의 특례를 달리할 수 있도록 함</li> <li>- 서울특별시는 수도로서의 특수성과 역사성을 감안하여 종전대로 지방자치단체로 존치하고, 자치구에 대해서는 인구규모, 역사성, 학군, 주민편의 등을 감안하여 통합추진, 인구 100만명 미만의 자치구에 대해서는 구청장은 선출하되, 의회를 설치하지 아니하고 구정협의회를 둘 수 있도록 함</li> <li>- 광역시는 종전과 같이 지방자치단체로 하며, 광역시의 관할구역 안에 두고 있는 군과 자치구에 대해서는 군수와 구청장은 선출하되, 의회를 설치하지 아니하고 군정협의회 또는 구정협의회를 둘 수 있도록 함</li> <li>- 도에 대해서는 국가위임사무의 처리, 특별지방행정기관의 업무 중 국가적 통일성을 요하는 사무의 수행, 그리고 관할구역 내 지방자치단체간 조정이 필요한 광역적 사무 등에 국한하여 그 기능을 재정립</li> <li>- 도는 관할구역 내의 지방자치단체에 대해서 후견적 기능·감독적 기능·중개적 기능을 하지 않도록 하며, 중앙정부는 인구·면적·경제권·생활권 등을 고려하여 도를 통폐합하도록 함</li> <li>- 읍·면·동은 주민자치조직으로 전환</li> <li>- 교육자치와 자치경찰에 관해서는 따로 법률로 정하되, 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위해 노력하도록 하고, 자치경찰제를 실시하도록 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별시·광역시·도 행정구역의 경계에 제한을 받지 않고 시·군·자치구의 광역화를 추진하는 법안,</li> <li>- 인구 규모를 중심으로 지정시, 중핵시, 특정시로 그 법적 지위와 행정상 특례를 달리할 수 있도록 함</li> <li>- 서울특별시 내의 자치구와 광역시 관할 구역 안의 군과 자치구에 지방의회를 설치하지 않는 방안을 제시하고 있어 관련학회와 지방의회의원들로부터 논란이 예상됨</li> <li>- 도는 통폐합하고 그 기능을 조정하는 안으로 다른 법안과 광역화 개편이란 점에서 유사하나 특별시와 광역시 내의 군과 자치구 의회를 폐지하자는 점이 두드러진 차이점</li> </ul>	자 치 경 찰 제 에 관 해 서 는 따 로 법 률 로 정 하 되 , 자 치 경 찰 제 를 실 시

## 제2절 자치경찰제 도입에 대한 이론적 논의

### 1. 자치경찰제의 의의

#### 가. 자치경찰의 개념

자치경찰제의 개념은 크게 두 가지 방향으로 설명되고 있다. 먼저 ‘지방분권제도와 지방자치사상에 따라 경찰운영에 필요한 모든 책임과 권한을 지방자치단체가 수행하는 제도’라고 주장하는 경우가 있는가 하면 ‘국가와 지방간의 기능배분의 원칙에 따라 경찰의 지방적 기능을 지방자치단체가 감독과 책임을 담당하는 제도’라고 주장하는 견해가 있다. 지방자치를 강조하느냐 아니면 기능배분 입장에서 접근하느냐는 차이로서, 이는 각국 자치경찰제도의 여건과 운영상황에 따라 달라질 수 있다<sup>17)</sup>.

그러나 최근 학계에서의 논의는 대체로 ‘지방분권을 강화하는 동시에 자치기능의 일환으로써 자치경찰’이라는 개념으로 수렴되고 있다. 왜냐하면 ‘자치경찰’(Municipal police, City police)이란 주민의 직접비밀 선거에 의해 선출된 지방정부의회 또는 지방정부의 장 책임 하에 자율적인 자치경찰 조직·인사·재정 수단을 갖고 관할구역 내에서 주민을 위한 공공(경찰)서비스를 제공하는 활동이다. 자치경찰의 의미는 치안조직이 아닌 경찰작용의 범위와 성질에 관련한 자치경찰 개념에 더 가까우며, 따라서 자치경찰의 기본 개념은 자율적인 행정행위를 통하여 주민에 가까운 주민생활 중심의 경찰서비스를 확보, 제공해 주는데 의의가 있

17) 행정자치부 자치경찰제 실무추진단, 『자치경찰제 추진 중간보고서』, 2008, p.21.

이황우 교수는 ‘지방분권과 자치의 정치사상에 따라 지방경찰이 지방자치단체의 권한과 책임 하에 지역주민의 의사에 기하여 치안임무를 자주적으로 수행하는 제도’라고 정의하고 있는 반면, 고문현은 ‘경찰권 내지 경찰임무의 소재에 따라 구분하여 자치경찰제란 경찰권을 지방자치단체에 귀속시키고 경찰조직을 지방자치단체의 행정조직으로 하는 것’으로 정의하고 있다.

다<sup>18)</sup>.

따라서 이를 종합하면 자치경찰제란 지방분권의 이념에 따라 지방자치 단체에 경찰권을 부여하고, 경찰의 설치·유지·운영에 관한 책임을 지방자치단체가 담당하는 제도를 말한다. 즉, 자치경찰제는 국가 전체를 관할하는 국가경찰에 대비되는 개념으로, 국가 내의 일부지역에 소속되어 그 지역과 지역주민의 치안과 복리를 위해 활동하는 경찰이다.

요컨대, 자치경찰제 도입 취지는 주민생활에 밀접한 치안서비스를 강화하자는 데 있다할 것이다. 즉, 주민생활과 밀접한 치안서비스를 자치단체의 권한과 책임 하에 자율적으로 처리할 수 있는 집행력을 확보, 지역주민들 기대에 부응하는 진정한 의미의 종합행정을 온전히 수행할 수 있도록 하는 것이다.

## 나. 국가경찰과 자치경찰제도의 장·단점 비교

세계 각 국의 경찰제도는 중앙집권적인 국가경찰제와 지방의 자치경찰제로 크게 구분할 수 있는데 양 제도는 다음과 같이 각기 그 나름의 장점과 함께 단점을 내포하고 있다<sup>19)</sup>.

### 1) 자치경찰제의 장·단점

자치경찰제는 경찰권을 지방으로 분산함으로써 집권당의 정치적 영향력을 배제할 수 있고, 지역특성에 적합한 경찰활동이 가능하고, 소속지역에 대한 귀속감이 높아 경찰관의 친절봉사도를 제고시킬 수가 있다는

18) 안영훈 외, 「치경찰 표준운영모델 개발에 관한 연구」, 행정자치부 자치경찰제실무추진단 연구용역보고서, 2007. 2., 3면.

19) 행정자치부 자치경찰제 실무추진단, 『자치경찰제 추진 중간보고서』, 2008. 1., p.23-25.

점, 조직운영의 탄력성, 국가재정부담이 경감된다는 장점이 있다.

그러나 경찰권의 행사가 지방정치의 영향으로 자치단체장 지방의원들의 선거목적에 이용되는 등 공정성 저해가 우려되며, 국가 목적적 치안 활동을 위한 조정통제가 곤란하고, 지역간 협조가 원활치 못하며 치안서비스의 지역별 불균형 초래, 자치단체의 재정부담 증가 등의 단점이 있다.

결국, 자치경찰제 도입의 성패는 어떻게 그 장점을 살리면서 단점을 보완하여 지향하는 이념을 조화롭게 구현하느냐에 달려 있다고 볼 수 있다. 자치경찰제 도입에 대한 찬·반 양론을 통해 제기된 자치경찰제의 장·단점은 다음과 같다.

### 가) 장점

- 지역실정에 밝은 경찰관들에 의해 지역별로 상이한 치안여건과 지역주민의 요구에 즉응하는 경찰활동이 가능하여 치안서비스의 질과 효율성이 향상
- 중앙집권적 관료주의 폐해를 없애고 주민에 의한 감시와 통제가 용이
- 지역주민의 치안에 대한 참여 증대와 지역출신 경찰관의 애향심으로 민-경 협력치안체제 구축이 용이해짐으로써 범죄에 대한 대응력 향상
- 지역단위로 다양한 치안정책 도입과 자치경찰 간 상호경쟁을 통해 경찰 개혁과 발전에 유리
- 경찰관들이 한 지역에 오래 근무할 수 있어 경찰인사와 조직운영의 안정을 도모
- 일반행정과 치안행정의 결합으로 자치단체와 경찰 간의 갈등과 비협조를 해소하여 완전한 지방자치를 구현할 수 있음

## 나) 단점

- 지역주의 폐해가 심한 현실여건에서 경찰에 대한 지역정치세력의 영향력 증대로 정치적 중립성 약화
- 지역 세력과의 유착가능성이 높아져 경찰의 부정부패 심화
- 남북이 분단되어 있는 상황에서 경찰권의 분산으로 경찰의 안보역량이 약화되고 남북통일과정에서 예상되는 사회혼란과 위기에 대처하는데 불리
- 지역우선주의 경찰운영으로 대규모 집회시위 등 국가적 치안수요와 범죄의 조직화, 광역기동화, 국제화 등 광역 치안수요에 대한 효율적인 대응이 곤란
- 지방재정의 빈곤과 지역 간 불균형으로 경찰운영 수준과 치안서비스의 지역편차 심화
- 지역이기주의와 정치적 선심행정의 영향으로 법집행력 및 법집행의 공정성 약화
- 승진, 전보 등 인사기회 감소에 따른 경찰의 사기 저하 우려

## 2) 국가경찰제의 장·단점

대체적으로 대륙법계 국가에서 채택하여 운영하고 있는 국가경찰제의 장·단점은 다음과 같다<sup>20)</sup>.

---

20) 오공명, “자치경찰제의 효율적 운영 및 서비스 향상방안에 관한 연구”, 한성대학교 경찰행정학 석사학위논문, 2004. 12, p.7-8.

### 가) 장점

- 경찰은 그 임무상 사회의 공공의 안녕·질서를 해치는 행위에 대해 경찰권을 발동, 실력을 행사하여 위해 요소를 제거, 진압하는 것으로 이해되며 우월한 국가권력을 배경으로 하여 강력하게 광범위한 집행력을 가지게 됨
- 경찰조직이 전국적이며 통일성을 갖고 있어, 비상사태 등의 위급한 상황이 발생할 시에는 각 경찰기관 상호간의 협조는 물론, 중앙정부에 의한 통일적 운영을 통해 일사불란한 전면적 대처가 용이함
- 전국적으로 공통된 법령을 갖게 되므로 지역마다 다른 법령을 갖게 되는 자치경찰제에 비해 업무추진의 신속, 능률성을 기할 수 있어 국민 측에서 편리한 업무수행을 기할 수 있음
- 현재의 기동화, 흉폭화, 광역화, 지능화된 범죄에 대해 지역별 공조 협조체제 유지로 조기에 범인을 검거할 수 있어 안정적 치안유지에 유리함
- 지방자치단체장 및 의회의 승진 및 전보 등에 대한 간섭을 배제할 수 있어 내부질서가 확립되어 일관성 있는 정책을 집행할 수 있음

### 나) 단점

- 지방행정에서 치안부분의 분리로 인하여 지방자치단체가 종합적인 견지에서 기획하고 조정·집행하는 종합행정기능의 저하로 지방문제의 종합적인 해결을 어렵게 할 수 있음
- 지역치안수요에 대한 지역적 대응성이 떨어져 지역적인 치안수요에 대응하기 보다는 중앙차원의 정치적인 행정수요에 치우치는 경향이

생길 수 있어 경찰의 관료화 조성으로 국민에게 위압감을 주면서  
군림하는 경찰로 인식되는 경향이 생길 수 있음

- 경찰조직이 전국적으로 통일되어 임무수행에 따른 여러 가지 규정  
등이 지역실정과 맞지 않는 경우가 있어 적절한 대응조치가 곤란할  
수 있음
- 중앙에서 실시하는 경찰간부 공무원의 잦은 인사이동으로 인하여  
지방 실정을 제대로 알지 못하는 인사가 지역경찰업무를 관장하게  
되며 지역실정에 맞는 치안서비스보다는 중앙의 눈치를 보는 폐단  
이 발생할 수 있음
- 경찰공무원이 지역 치안유지에 대한 책임감이 희박하여 지역주민과  
의 융화가 잘 되지 않아 반감을 사게 되며 지역실정에 맞는 예산이  
수반되는 사업을 시행하기 어렵게 됨

## 2. 자치경찰제 도입의 주요 쟁점

자치경찰제 도입시 쟁점이 되는 부분은 자치경찰제의 도입단위, 조직 형태, 기관형태, 인사권, 사무와 권한, 국가경찰과의 관계, 자치경찰의 재정부담 등으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

### 가. 도입단위

자경찰제의 도입단위란 광역단위로 할 것인가 아니면 기초단위로 할 것인가, 아니면 광역과 기초단위 모두에 도입할 것인가에 대한 논의이다. 자치경찰제를 어느 행정단위를 중심으로 도입할 것인가의 문제는 사무배분, 재정문제, 수사권 문제 등 조직운영상에 차이를 가져오기 때문에 매우 중요한 사항이다. <표 2-15>는 도입단위별 장단점을, <표 2-16>은 각 도입단위별 장단점에 대한 분석결과이다.

<표 2-15> 자치경찰제 도입단위별 장단점

구분	시도광역단위	시군구기초단위
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 좁은 국토, 교통통신의 발달, 사건사고의 광역기동화 등 치안여건에 적합</li> <li>· 지역토착세력과의 거리확보용이</li> <li>· 통일성과 균질성을 요구하는 규제행정(경찰)의 특성에 부합</li> <li>· 조직내부의 공감대 형성으로 자치경찰제 도입에 대한 저항 최소화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주민생활에 밀착된 치안서비스 제공</li> <li>· 현지실정에 적합한 치안활동 전개</li> <li>· 경찰서간 경쟁체제 확립, 치안의 질개선</li> <li>· 주민의 참여 및 통제로 치안행정의 책임성 제고</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주민생활과 밀착된 치안수요에 대한 대응미흡</li> <li>· 관할인구 및 면적과대로 현지실정에 적합한 치안공란</li> <li>· 지역주민보다 상급관서인 지방경찰청의 요구에 민감</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 범죄의 광역화, 기동화에 대한 신속한 대응 및 대규모 집화시위에 효율적인 대처공란</li> <li>· 지역토착세력과의 유착 및 지역정치영향으로 엄정한 법집행공란</li> <li>· 재정형편에 따른 치안서비스의 빈익빈 부익부 현상 심화</li> </ul>

출처: 유영현, “합리적인 자치경찰법안에 관한 연구”, 「법학연구」, 한국법학회, 2008.

&lt;표 2-16&gt; 자치경찰제 각 도입단위별 장단점 분석결과

구 분	기초 단위	광역 단위	기초 + 광역 단위
도입 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·군·구 단위로 자치경찰소관위원회 설치, 그 산하에 경찰서 운영</li> <li>- 시·도 광역단위에는 국가경찰 지방기관인 지방경찰청 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도 단위로 자치경찰소관위원회 설치, 그 산하에 시·도경찰청 운영</li> <li>- 시·군·구 단위에는 시·도경찰청 소속하에 경찰서 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도와 시·군·구 단위 모두에 자치경찰소관위원회 설치, 그 산하에 시·도경찰청과 경찰서 운영</li> <li>- 국가경찰로 중앙에 경찰청 운영</li> </ul>
장 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민생활에 밀착된 치안서비스 제공 가능</li> <li>- 현지 실정에 적합한 치안활동 전개</li> <li>- 경찰서간 경쟁체제 확립, 치안의 질 개선</li> <li>- 국가경찰의 광역치안역량 확보 용이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 좁은 국토, 교통·통신의 발달, 사건·사고의 광역기동화 등 치안여건에 적합</li> <li>- 지역토착세력과의 거리 확보 용이</li> <li>- 지역간 치안서비스 균질성 확보</li> <li>- 공감대 확산으로 자치경찰제 도입에 대한 저항 최소화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 치안의 현장성과 광역성 동시 충족</li> <li>- 일반 행정과의 연계성 종합성 강화</li> <li>- 자치단체별 치안책임성 제고</li> </ul>
단 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역토착세력과의 현장 밀착 부조리 조장</li> <li>- 지역정치의 영향으로 엄정한 법집행 곤란</li> <li>- 재정형편상 지역간 치안 불균형 심화</li> <li>- 광역기동성 치안수요에 대응 곤란</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민생활과 밀착된 치안 수요에 대응 미흡</li> <li>- 관할 인구 및 면적 과대로 현지실정에 적합한 치안 곤란</li> <li>- 지역주민보다는 상급관서인 지방경찰청의 요구에 민감</li> <li>- 시·도경찰 소관사무는 자치경찰사무에 부적합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경찰지휘체계 복잡다원화로 치안 효율성 저하</li> <li>- 국가경찰-자치경찰간, 자치경찰 상호간 갈등과 비협조 증대</li> <li>- 광역-기초자치경찰간 역할 혼선과 다툼 발생</li> <li>- 지역정치의 영향력 차단 곤란</li> <li>- 국가광역 치안 수요에 대응곤란</li> <li>- 치안 비용부담 과다</li> </ul>

출처: 행정안전부 자치경찰제 실무추진단, 『자치경찰제 추진 중간보고서』, 2008, 61면.

&lt;표 2-17&gt; 주요 외국경찰의 자치경찰제 실시단위 및 최근 경향

구분	도입단위	최근 경향
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1947년 市 및 인구 5,000명 이상의 町村 단위로 도입</li> <li>• 1954년 市町村의 재정 열악과 경찰기관 난립으로 인한 치안의 비효율성 등을 고려, 현 都道府縣 단위로 전환</li> <li>- 국가치안의 효율적 수행을 위하여 국가경찰의 지방기관인 관구경찰국 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1994년 경찰법 개정, 치안여건의 국제화·광역화에의 대응력 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국경찰을 유기적으로 연계운용하고자 도도부현 경계를 초월한 치안활동 규정</li> </ul> </li> <li>• 1996년 경찰법 개정, 자치경찰에 대한 국가경찰의 지휘·통제권 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역조직범죄에 대해 경찰청 장관의 직접 지휘권 인정</li> <li>- 자치경찰상호간 관할구역 외에서의 수사권 행사 규정</li> </ul> </li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전통적으로 마을(100호)단위 자경대장 선출, 치안 담당</li> <li>• 1829년 내무부 장관이 관장하는 국가경찰인 런던경찰청 창설</li> <li>• 1835년 인구 2만명 이상의 도시(city)와 자치구(borough)단위로 자치경찰제 도입</li> <li>• 1839년 광역단위인 county 단위 자치경찰제 도입</li> <li>• 1964년 경찰법 제정, 치안효율성 제고 차원에서 county단위로 자치경찰제 시행</li> <li>- 2~6개 소규모 자치경찰을 하나의 광역경찰단위로 통합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1994년 ‘경찰 및 치안법원법’ 제정, 내무부 장관의 자치경찰에 대한 감독·통제권 강화, 경찰의 능률성과 중앙집권화 도모</li> <li>• 1997년 경찰법 제정, 국가경찰기구인 중앙범죄정보국과 중앙범죄수사대 창설</li> <li>• 2000년 런던경찰청을 자치경찰제로 전환</li> <li>• 2002년 경찰개혁법 제정, 범죄대응력 제고와 치안효율성 증대 차원에서 내무부 장관의 감독·통제권 더욱 확대, 중앙집권화 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 치안성고가 저조한 지방경찰청장에 대한 퇴직 요구권, 직무정지권 신설</li> <li>- 치안의 효과성 증대를 위한 각종 계획, 규범, 표준지침 제정권 부여</li> </ul> </li> </ul>
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영국경찰제도 계승, 기초단위의 다양한 자치경찰로 출발</li> <li>• 자치단체별·정부기관별로 다양한 법집행기관 운영</li> <li>• 국가사회의 통합·발전예 따라 주정부 및 연방정부의 법집행기구 창설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 범죄의 급증과 치안수요의 광역화에 대응, 주정부 단위 광역경찰권 및 광역단위 자치경찰인 county 경찰권 확대</li> <li>• 선출직 sheriff를 임명직 경찰로 전환 또는 양자 통합 추세</li> <li>• 연방정부의 법집행기관 통합, 규모와 역할 확대 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2002년 국토안보부 창설</li> </ul> </li> </ul>

출처: 행정안전부 자치경찰제실무추진단, 『자치경찰제 추진 중간보고서』, 2008, 62면.

한편, <표 2-17>은 주요 외국경찰의 자치경찰제 실시단위와 최근 경향을 보이고 있는 바, 일본과 영국 등이 대체로 국가경찰의 광역적 치안기능을 강화하는 동시에 자치경찰에 대한 감독·통제권을 강화하는 방향으로 제도변경이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

## 나. 자치경찰의 조직 형태

자치경찰의 조직형태는 합의제(위원회제), 독임제, 절충제 등 세 가지로 구분할 수 있다. 이는 경찰의 권력남용 및 책임성 확보와 관련하여 중요한 문제이다. 최종술(1999)은 각 조직형태별 장단점을 제시하고 있는데 구체적으로 살펴보면 다음과 같다<sup>21)</sup>.

### 1) 합의제(위원회제)

합의제는 자치경찰기관을 위원회에 의한 합의제로 하는 모형이다. 합의제를 채택하면 경찰에 대한 정치적 압력을 배제하고 경찰이 중립적 입장에서 민생치안에 전념할 수 있게 됨으로 과거와 같이 권력의 시녀라든가 시국치안경찰이라는 비판을 면할 수 있을 것이다. 자치경찰조직을 합의제로 하면 첫째, 자치경찰에 대한 중앙정부로부터의 과도한 통제·감독을 최소화할 수 있고 둘째, 지방자치단체장에 의한 경찰의 정치적 이용가능성도 배제할 수 있어서 정치적 중립성과 독립성을 보장할 수 있으며, 민의를 반영하고 주민의 행정참가를 촉진시킬 수 있으나 반면 정책결정과 업무수행이 지연되어 비능률적이며 책임을 전가할 가능성이 있고 이익 및 압력단체의 활동무대가 될 우려가 있다.

### 2) 독임제

21) 최종술, “바람직한 자치경찰제의 모형에 관한 연구”, 『한국행정학보』, 33권2호.

독임제는 자치경찰조직을 최고책임자인 단독 책임하에 두는 것이다. 독임제로 하면 위와 같은 합의제의 이점은 줄어들지만 경찰이 급박한 상황변화에 신속히 대처할 수 있고 기동성이 제고되는 장점이 있다. 자치경찰기관을 독임제로 할 경우 광범위한 경찰상의 목적이나 업무를 수행하는데 있어서 단일책임자의 직접적인 통제에 의하여 능률적으로 처리되므로 기동성이 강하며 책임의 소재도 분명하지만 반면 행정의 신중성과 합리성을 보장하기 어렵고 비민주적인 독단에 빠질 염려가 있다.

### 3) 질총제

질총제는 집행위원회 소속하에 두는 모형이다. 이 모형은 지방의회에 의하여 합의제의 집행기관(집행위원회)을 별도로 두고 있다. 그러나 양기관을 대립시키지 않고 의회에서 집행위원회를 구성토록 함으로써 상호 긴밀한 관계를 유지하게 하는 지방정부형태에 있어서의 자치경찰조직을 가리킨다.

## 다. 자치경찰기구의 기관형태

자치경찰제의 기관 형태의 문제는 자치경찰의 주체를 누구로 할 것인가의 문제이다. 즉, 자치경찰기관을 지방자치단체장의 직속기관으로 할 것인지, 아니면 지방자치단체장으로부터 분리하여 독립기관으로 할 것인가 하는 것이다. 이는 지방경찰기관이 정치적 중립화를 보장할 수 있는가의 문제로서 중요한 관건이 되는 것이다.

<표 2-18>은 참여정부에서 제안한 ‘주민생활중심의 자치경찰제’와, 현재 시도 광역자치단체에서 주로 주창하고 있는 광역단위 경찰위원회 설치안, 그리고 기초자치단체 단독 자치경찰운영안으로 구분하여 각 자치경찰제 기관형태별로 그 특성과 장단점을 비교한 것이다.

&lt;표 2-18&gt; 자치경찰제 기관형태별 특성 비교

구분	주민생활중심의 자치경찰 창설	광역단위 경찰위원회 설치	기초자치단체 단독 자치경찰운영
주요이념	민주성, 주민대응성	정치적 중립성, 효율성	민주성, 주민대응성
실시단위	시군구 기초단위	시도광역단위	시군구 기초단위
조직형태	독입제(자치단체장) 자치단체 보조기관	경찰위원회제 시도지사 직속기관	독입제(자치단체장) 자치단체 직속기관
인사관리	자치단체 일반인사위 원회	지방경찰위원회	지방경찰인사위원회
책임자 임명	단체장이 임명	지방경찰위원회 제청으로 대통 령이 자치경찰청장 임명(국가 경찰위원회·경찰청장 의견)	지방의회 동의, 단체장 이 자치경찰서장 임명
경찰신분	특정직 지방공무원	국가공무원(경정이상) 지방공무원(경감이하)	경찰서장 및 고유사무 처리자는 지방공무원, 국가사무처리자는 국가 공무원
재정	일반회계	특별회계	일반회계
통제	자치단체장 및 지방의 회	국가경찰위원회, 경찰청장	자치단체장 및 지방의 회
수행사무	고유사무, 지역교통, 기초질서, 유지, 환경 · 위생 등 행정경찰사 무	국가사무, 고유사무병행, 생활 안전, 수사, 경비, 정보, 교통 기타 공공안녕과 질서유지	고유사무(주), 기관위 임사무(중), 생활안전, 교통, 주민안전, 기초질 서
장점	주민대응성 및 치안만 족도제고, 지방행정의 종합성제고	효과적 광역치안수요 대응 및 균질의 치안행정기능, 정치적 중립성, 업무수행의 공정성 확 보	책임과 권한소재 명확, 이상적 지방자치 실현 방안(책임과 권한의 일 치)
단점	지역간 치안불균형 우 려 상호갈등시 치안공백 발생우려	행정책임소재 불명확 주민에의 근접성 부족	광역치안수요 대응미흡 단체장의 권한 비대화

출처: 행정안전부 자치경찰제 실무추진단, 『자치경찰제 추진 중간보고서』, 2008.

## 라. 자치경찰의 인사권

자치경찰의 인사권은 자치경찰공무원에 대한 인사권이 어디에 있느냐, 국가경찰과 자치경찰간 그리고 자치경찰 상호간의 인사교류의 의의 및 그 방안은 어떠한 것이 있는가의 문제이다.

자치경찰의 인사문제는 경찰관서장의 임명, 경찰위원회 위원의 임명 등 인사권과 경찰관의 신분 문제와 관련항 쟁점사안이다. 인사권에 관한 문제는 주민 직접선거에 의한 임명 방법과 자치단체장의 임명, 국가기관이 지방경찰위원회의 동의를 얻어 임명하는 방법, 국가경찰위원회가 경찰청장의 의견을 듣고 지방경찰위원회의 동의를 얻어 대통령이 임명하는 방법 등이 제시되고 있다. 즉, 자치경찰기관을 합의제로 하거나 독임제로 하는 경우에 그 위원 또는 장을 주민들이 선거로 뽑게 할 것인가 또는 지방자치단체장이 지방의회 또는 자치경찰위원회의 동의를 얻어 임명하도록 할 것인가 하는 문제가 제기된다.

또한 경찰관의 신분의 문제는 경찰공무원의 신분을 국가공무원으로 할 것인지, 지방공무원으로 할 것인지 또는 국가공무원과 지방공무원으로 이원화 시킬 것인지에 관한 문제이다. 나아가 직렬을 어떻게 할 것인지, 자치경찰대장의 임명은 어떻게 할 것인지와 관련된 문제이다.

## 마. 자치경찰의 사무

이는 자치경찰의 사무 확정과 관련된 것으로 기존의 국가경찰 사무 중 어떤 분야를 자치경찰에 이양할 것인지가 문제가 된다. 즉, 경찰의 사무를 국가경찰과 자치경찰에 각각 어떻게 배분하느냐의 문제이다. 사무배분에 있어 가장 큰 논의는 모든 형태의 경찰기능을 수행하는 방안과 행

정경찰 위주의 경찰기능을 수행하는 방안이 있다.

먼저, 자치경찰이 모든 경찰의 기능을 모두 수행하게 되는 경우, 지방분권에 부합하는 치안자율권 향상이 가능하나 단체장에게 권한이 집중되게 되고, 단체장의 비리나 부정에 대한 감시소홀이 초래될 수 있으며, 업무의 과부하로 주민근접의 치안행정이 곤란하게 되는 문제가 발생할 수 있다.

한편, 자치경찰이 행정경찰과 교통경찰 기능 위주로의 수행하는 경우로 즉, 지역교통, 기초질서 유지, 환경 및 위생관리 등 공공질서 유지를 위한 행정경찰 위주의 사무를 수행하는 경우, 주민에게 근접한 치안행정으로 주민 대응성 및 치안만족도를 제고할 수 있는 반면, 광역치안수요에 대해 효과적으로 대응이 곤란하고 재정편차에 따른 지역 간 치안행정의 불균형을 초래할 수 있다.

## 바. 국가경찰과 자치경찰과의 관계

이는 국가경찰과 자치경찰과의 관계를 상호대등적 관계로 볼 것인지, 아니면 상호협력과 조정의 관계로 볼 것인지와 관련된 사안이다. 또한 국가경찰의 자치경찰에 대한 지도·감독권을 어디까지 인정할 것인지와 관련된 문제이다.

## 사. 자치경찰의 재정부담

자치경찰 운영에 필요한 재원을 전적으로 지방자치단체에서 부담하도록 할 것이냐, 아니면 국가에서 일정 부분을 부담토록 할 것이냐 등의 점인데, 우리나라 지방자치단체의 재정자립도를 감안할 때 자치경찰 소

요재원에 대한 국가지원 범위에 대한 확정이 필요한 문제이다.

정부안에 따르면 자치경찰 운영재원은 자치단체 부담을 원칙으로 하되 정착될 때까지 지방교부세·국고보조금·범칙금 등으로 확보한다는 방침을 세워두고 있다.

### 3. 주요 쟁점별 현황 진단

이명박 대통령의 대선 공약이기도 한 자치경찰제의 실제 도입까지는 풀어야 할 난제들이 산적해 있다. 자치경찰의 권한, 인사, 설치, 관리 등을 둘러싼 이해관계 집단의 이견과 대립이 끊이지 않고 있다. 현재 정부안은 지난 참여정부와 마찬가지로 시·도 단위가 아닌 시·군·구 단위로 자치경찰제를 도입하고, 자치경찰의 업무범위를 교통과 방범 등 기초 치안에 국한하는 한편, 수사·정보·보안 등은 지금처럼 국가경찰이 맡도록 했다. 그러나 논란이 큰 주요쟁점만 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 가장 큰 쟁점은 자치경찰을 어느 지방행정단위에 설치할 것인가 하는 문제다. 정부 안대로 시·군·구 단위에 설치할 것인지, 아니면 시·도 단위에 두고 인사와 조직 운영권을 해당 자치단체장에게 맡길 것인지 여부다. 기초자치단체에 둘 경우 주민과 밀접한 치안행정이 가능해지고 진정한 자치행정의 구현이 용이해진다는 장점이 있다.

반면, 광역규모의 치안수요에 대한 대응능력이 떨어지고 지자체간 상호갈등으로 치안공백이 발생할 소지가 있다. 기초단체들은 주민이 원하는 맞춤형 치안서비스를 제공하기 위해서는 기초단위에 도입돼야 한다면 서도 재정 상태를 감안한 중앙정부의 지원이 필요하다는 입장이다.

시·도 광역단위에 자치경찰을 설치할 경우 지능화·광역화·첨단화되고 있는 최근 범죄에 대해 보다 효율적으로 대처할 수 있고, 질 좋은 치안

서비스가 가능해질 것으로 보인다. 광역자치경찰제를 강하게 주장해 온 경기도는 최근 지역의 치안문제는 지자체에 맡겨 지역사정에 맞는 치안 대책을 추진할 수 있도록 중앙정부에 건의해 놓고 있다.

16개 시·도지사로 구성된 전국시·도지사협의회는 시·군 단위로 시행하겠다는 정부 입장에 대해 “정부가 광역단체의 자치권한이 커지는 것을 막고 지방을 통제하기 위해 기초단체에서 자치경찰제를 실시하려는 것”이라며 정부 계획안에 반대 입장을 분명히 하고 광역자치경찰제 도입을 요구했다. 협의회는 또 기존 경찰 조직을 활용하는 방안도 제시하며 “자치 경찰 기능을 수행하는 지구대, 지방경찰청의 자치경찰 관련 인력조직을 자치경찰화하는 것이 현실적인 방법”이라고 제안했다.

그러나 정부안은 자치경찰의 광역단위 설치에 대해 부정적인 입장이다. 광역 단위로 확대할 경우 예산 낭비와 치안 체계의 이중화로 인한 치안 혼선이 우려된다는 이유 때문이다.

광역과 기초자치단체 모두 자치경찰을 설치하자는 의견도 제기되고 있다. 이럴 경우 지방행정과 치안행정의 연계성 확보가 쉬워진다는 장점이 있는 반면, 국가와 광역단체, 기초단체 등 경찰력의 혼재로 인한 기능과 업무 중첩 현상으로 국가적인 치안역량 저하를 불러올 수 있는 문제가 있다.

둘째, 그 다음으로 자치경찰의 권한을 어디까지 정하느냐 역시 큰 쟁점사항으로 부각되고 있다. 즉, 자치경찰의 사무와 관련하여 ‘수사권 부여’와 관련된 부분으로 각기 장·단점이 상존한다. 자치경찰이 수사권을 포함해 모든 형태의 경찰기능을 일반경찰행정과 동일하게 수행한다고 가정할 경우, 업무 간 연계성 유지, 치안자율권 향상 효과가 예상된다. 반면, 단체장에게 권한이 집중되고 업무과부하로 인해 주민과 밀접한 치안

서비스가 곤란해진다는 단점도 지적된다.

반면, 수사권을 제외한 환경·교통·위생 등 공공질서 유지 위주의 기능 일 경우 주민과 밀접한 대응으로 치안만족도가 제고되는 효과도 있지만 광역치안수요에 대한 효과적 대응이 미흡해지고 재정편차에 따른 지역간 치안행정의 불균형도 예상된다.

셋째, 자치경찰의 조직형태를 독임제 또는 합의제로 관리할 것인지 여부도 논란이 되고 있다. 경찰조직을 최고책임자의 단독 관리 하에 두는 독임제는 광범위한 경찰상의 목적이나 업무를 수행하는데 있어서 단일책임자의 직접적인 통제로 치안행정의 책임성 확보가 가능해진다. 또 일사불란한 지휘 통솔로 기동성 있는 업무 처리 효과도 기대할 수 있다. 하지만 행정의 신중성과 합리성을 보장하기 어렵고 비민주적인 독단에 빠질 염려가 있다.

자치경찰조직을 위원회에 의한 합의제로 관리했을 경우 중앙정부의 과도한 통제와 감독을 최소화할 수 있고, 자치단체장의 정치적 이용 가능성도 배제할 수 있어 경찰의 정치적 중립성과 독립성을 보장할 수 있다. 또 민의를 반영하고 주민의 행정참가를 촉진하는 등 치안행정의 민주성과 정치적 중립성 확보도 가능해진다. 하지만 그 반대로 강력하고 신속한 경찰업무의 집행이 어려워지고 정책결정과 업무 수행이 지연되거나 이익·압력단체의 활동무대가 될 가능성도 있다.

넷째, 자치경찰 공무원에 대한 인사권을 누가 갖느냐는 문제 또한 쉽지 않은 과제다. 국가경찰이 인사권에서 전면 배제되고 해당 자치단체장이 인사권을 단독 행사할 경우 지방자치라는 원칙에 부합하고 치안행정의 효율성을 높일 수 있지만, 자치단체장의 권력 비대화라는 문제가 생

길 수 있다.

또 다른 대안으로 자치단체장이 일부에 대한 인사권을 가진다고 했을 경우 국가경찰과의 공조가 쉽다는 장점이 있는 반면, 인사권 제한으로 인한 자치경찰의 효율성 저하도 발생할 수 있다. 학계 일각에서는 “자치경찰 인사권이 자치단체장에게 있고, 단체장이 선거로 주민들의 심판을 받기 때문에 결과적으로 치안 서비스의 개선이 기대된다”며 자치단체장의 인사권 단독 행사가 필요하다는 입장이다.

또한 상호업무에 대한 이해증가로 치안서비스의 향상을 도모하고, 한 지역에서의 장기간 근무로 우려되는 부패 등의 폐해를 방지하기 위해 국가경찰과 자치경찰 간의 인사교류를 활성화시키는 방안도 거론되고 있다.

위에서 주요쟁점별로 살펴본 바와 같이 현 정부 하에서 자치경찰제의 실제 도입까지는 풀어야 할 난제들이 산적해 있다. 특히 지방행정체제 개편 방향에 따라 도입단위가 크게 달라질 수 있는 상황이다. 또한 자치경찰의 권한, 인사, 설치, 관리 등을 둘러싼 이해관계 집단의 이견과 대립도 끊이지 않고 있는 상황이라 합리적인 대안 도출이 쉽지만은 않은 상황이다.

그럼에도 불구하고 분명한 방향은 변화하고 있는 치안환경과 새로운 치안수요를 반영한 가운데 최적의 한국적 자치경찰제 모델이 도입되어야 한다는 점이다. 이에 대해서는 5장에서 구체적으로 살펴보도록 할 것이다.

<표 2-19>는 자치경찰제 도입안별로 쟁점사안에 대한 입장과 주요 외국의 주요쟁점별 특징을 비교 요약한 것이다.

<표 2-19> 자치경찰제 도입안의 쟁점 및 국내외 사례 비교

구분		일본	미국	독일	제주자치경찰제	1999년 정부안	2004년 정부안	시도지사 협의회안	자치경찰 입법안
제도 개요	형태	일원제 (국가+자치)	자치, 연방	주단위 자치	이원	일원	이원 (국가+자치)	이원 (국가+자치)	이원 (국가+자치)
	도입 단위	광역	단위 불문	주(州)단위 (시도개념×)	기초단위	광역	기초	광역	기초 (시군자치구)
기구	위원회	공안위원회 (국가, 도도부현)	경찰위원회 경찰위원	없음	치안행정 위원회	시도경찰 위원회 (심의의결기구)	시도치안협의회(협의조정기구), 시군구치안 협의회	시도자치경찰위원회, 시도자치경찰본부, 시군자치경찰대	치안행정위원회 지역치안협의회
인사 제도	경찰 (인사 권자)	합의제 (국가공인위원회)	합의제제 (선거, 주지사, 시장, 시의회)	임명제 (주내무장관)	임명제 (지사임명)	합의제 (사도지사)	임명제 (시군구청장)	합의제 (사도지사, 시군구청장)	임명제 (시장, 군수, 구청장)
	신분	국가·지방 공무원	지방공무원	주 공무원	지방 공무원	국가공무원 (경정이상), 지방공무원 (경감이하)	지방공무원	지방공무원	지방공무원
	인사 교류	인정	없음	불가능	인정	인정	인정 (의무화)	인정	인정 (의무화)
사무 처리	자치경찰사무	모든 경찰사무	범죄예방 ~호송 등 다양	지역치안 전담	생활안전, 지역교통, 지역경비, 특별사법경찰	시도경찰조직 행정관리, 범죄 예방, 지역교통 안전·소통, 지역 경비, 범죄 진압·수사, 지역치안정보 수집·관리, 기타법령시도 경찰	생활안전, 지역교통, 지역경비, 특별사법경찰 등 협의의 행정경찰업무	교통, 생활안전, 경비, 생활치안, 일반범죄 수사 등 지역적 민생치안 업무	생활법규집행, 특별사법경찰
	사무 성격	단체유임	자치	자치	자치 및 공동	국가자치경찰 간 명확한 사무구분	국가자치경찰간 명확한 사무구분	국가자치경찰간 명확한 사무구분	공동수행
	국가경찰 관계	국가조정통제인정	상호협력~ 위임(다양)	상호대등	협약	협력	협의 조정	협력	협의 조정
재정	재원 조달	자치단체 부담, 일부 국가지원	자치단체 부담	각 주별 자체 부담	지자체부담, 국가일부지원	자치단체 부담(원칙), 국가일부지원	자치단체부담(원칙), 국가일부지원	법령에서 정하는 사항에 대해서 국가 부담 의무화, 예산의 범위내에서 국가가 일부 지원	자치단체부담원칙, 제도 정착시까지 국가 부분 지원

출처: 이현우 외, 「자치경찰제도 도입에 관한 연구」, 경기개발연구원 정책연구보고서 2008-62, 2009. 3, 138면.

## 제3장 자치경찰제 도입의 추진경과 및 법안 검토

### 제1절 자치경찰제 도입의 추진현황 및 경과

#### 1. 자치경찰제 도입의 추진현황 및 경과

##### 가. 역대 정권별 추진경과

자치경찰제 도입은 과거 정권부터 지속적인 정책공약으로 제시되어 왔으나 아직까지 큰 결실을 보지 못하고 있는 과제이다.

우리나라에서 80년대까지는 지방자치경찰에 대하여 활발하게 논의되지 못하였다. 그것은 지방자치 미실시, 남북간의 긴장 지속 등 정치적·사회적 환경이 성숙되지 못하였던 점이 주된 원인으로 파악될 수 있다. 그간의 자치경찰제에 대한 논의과정을 정리하면 다음과 같다<sup>22)</sup>.

##### 1) 정부수립 후 ~ 1980년대

정부수립 당시부터 자치경찰제 도입이 논의되었으나, 정치·사회적으로 불안정했던 시대상황에서 효율성과 능률성이 우선시됨으로 인해 현행 국가경찰체제가 유지되었다. 이 당시의 자치경찰제 도입 논의는 주로 중립성·민주성 확보 수단 차원에서 이루어졌다.

22) 전희재, “자치경찰제 도입방안과 법안에 대한 연구”, 『한국경찰발전연구학회보』, 2006 여름호, pp.3-5.를 인용.

- 1948년 정부수립시 : 미군정과 민정당국간 영미법계 경찰제도 도입 논의
- 1955년 : 정례국무회의에서 경찰법안 의결하였으나 국회에 회부되지는 못함
- 1960년 : 4.19혁명 이후 국회에서 경찰중립화법안 심의(국회 해체에 따라 폐지)
- 1988년 : 野3당(통일민주당, 평화민주당, 신민주공화당) 공동으로 경찰법안 발의

## 2) 1990년대 이후 김대중 정부까지

'90년대 지방자치제가 실시되면서 지방자치 실현을 위한 제도적 장치라는 측면이 추가되어 자치경찰제 도입 논의가 활성화 되었다. 지방자치제 시행 이후 주민들의 생명·신체·재산에 대한 안전과 질서유지 등 경찰의 본래적 기능문제를 자치단체가 제공하는 공공서비스 차원에서 해결하려는 주장이 제기되기도 하였다.

- 1996년 : 野2당(새정치국민회의, 자유민주연합) 공동으로 절충형 경찰법안 발의
- 1998년 : 「국민의 정부」 100대 정책과제의 하나로 경찰개혁을 채택하고, 새정치국민회의는 '자치경찰제 정책기획단'을 설치하여 자치경찰제 도입 방안 연구(도입여건 미비 등으로 추진 보류)

### 3) 참여정부에서의 추진경과

참여정부에서는 대통령 선거공약이기도 한 자치경찰제의 논의를 활성화하여 분권과 민주성에 충실하면서 실현가능한 도입방안을 강구하기 위해 경찰청과 정부혁신지방분권위원회에 민간전문가로 추진체계<sup>23)</sup>를 구축하고 이제까지의 모든 논의를 원점에서 재검토하여 바람직한 자치경찰제 모형을 탐색하였다.

즉, 기존에 경찰 지휘체계의 혼란과 지방정치로부터의 악영향 우려 등을 이유로 자치경찰제 도입논의가 결실을 맺지 못하다가, 지방분권을 핵심과제로 정한 참여정부에 들어서야 구체적인 정부안이 확정되는 등 괄목할만한 진전이 있었다. 특히, 참여정부는 대통령 후보 공약과 인수위원회 정책 수립시 자치경찰 실시에 대한 강한 의욕을 보였으며 ‘지방분권특별법(’04. 1. 16. 시행)’에 명문으로 자치경찰도입을 국가의 의무<sup>24)</sup>로 규정하고, 사회적 합의를 통한 자치경찰제를 실시하려고 했다.

이에 따라 노무현 정부 초기인 지난 2003년에는 자치경찰제 도입을 위한 전담기구로 정부혁신지방분권위원회에서 자치경찰T/F를 설치·운영하였고, 경찰청 혁신기획단에서 『자치경찰추진팀』 구성 및 경찰혁신위원회 산하 『자치경찰분과위원회』를 운영해 오면서 지속적인 도입 노력을 경주해 오고 있는 장기 과제인 것이다. ’04년 10월에는 행자부에 『자치경찰제 실무추진단』을 구성하고, 관계기관이 참여하는 가운데 한국적 토양에 맞는 맞춤형 자치경찰제 모형을 탐색해 오고 있다.

구체적으로 참여정부는 각계의 의견수렴, 합동회의, 해외현지 시찰 등을 거쳐 정부시안을 마련(’04.7.13)하고, 관계 장·차관회의(’04. 8. 19),

23) 경찰청에는 경찰혁신위원회「자치경찰분과위원회」(’03. 4), 정부혁신지방분권위원회에는「자치경찰T/F」를 운영(’04. 1)하였다.

24) 제11조 (특별지방행정기관의 정비 등) ③국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다.

지방분권대토론회('04. 9. 10), 국정과제회의('04.9.16)를 통해 최종적으로 시·군·자치구에 자치경찰을 두는 『주민생활중심의 자치경찰제』 도입방안을 확정하였다. 이후 자치경찰제 실무추진 로드맵을 작성하고 자치경찰제의 주요정책을 심의·자문하기 위해 정부혁신지방분권위원회에 관련 교수 등 전문가로 구성된 '자치경찰특별위원회'('04. 10. 7)를 두고, 실무추진기구로 행정자치부장관 소속하에 중앙정부 관련부처 및 지방자치단체 공무원들로 편성한 '자치경찰제 실무추진단'을 구성·운영('04.10.12)하게 되었다. 실무추진단에서는 도입방안을 하나의 법률로 구체화하여 총 8장 36개 조문으로 구성된 「자치경찰법(안)」을 마련, 중앙행정기관과 자치단체 등 관계기관 의견수렴<sup>9)</sup>과 당정협의를 거쳐 2005년 8월 4일 입법예고하고 법제처 심사를 거친 후 최종안을 국회에 제출('05.11.3)하였다. 법안은 2005년 12월 5일 국회 행자위에 상정되었으며, 국회 공청회('06.2.17)를 개최하여 국회 차원의 의견 수렴을 하였다.

그러나 '05년 11월, 각계 의견을 수렴하여 「자치경찰법안」이 국회에 제출되었으나 국회 행자위 법안심사 소위에서 1회 논의 후('07. 4월, 광역단체와의 연계성 강화 등) 17대 국회 임기 만료로 자동 폐기('08. 5월)되었다. 하지만 '06년 7월 「제주특별자치도법」에 의거하여 제주도에 자치경찰제가 시행되는 성과도 있었다.

## 나. 경찰내부에서의 논의과정

'70년대부터 경찰 내부적으로 자치경찰제 도입방안을 모색하였으며, 국민의 정부시절인 '98. 3월부터 「경찰제도개선기획단」을 운영하여 선진 외국 제도를 비교 연구하고 당정협의를 거쳐 '99.8월 자치경찰제 도입 시안을 마련하였으나 경찰의 수사권 독립 문제 등과 제반 도입여건이 성숙되지 않아 보류되기에 이르렀다.

- 70년대 한국경찰의 방향(1972년, 치안행정기획단)
  - 자치경찰제 도입의 필요성만 언급, 구체적인 방안은 미제시
- 2000년대를 향한 경찰발전방향 연구(1985년, 치안본부)
  - 시·도 단위로 자치경찰제 도입
  - 시·도지사 소속하에 지방경찰위원회를 두고, 그 관리하에 집행기관인 지방경찰청을 설치·운영
  - 국가경찰은 국무총리 소속하에 국가치안위원회를 두고, 그 관리하에 집행기관인 치안처를 설치, 자치경찰을 지휘·감독-민생치안 확립 방안 연구보고서(1991, 치안본부 용역을 받은 한국생산성본부)
  - 자치경찰제 도입의 필요성만 언급, 구체적인 방안은 미제시
- 2000년대 경찰행정 발전방안 연구보고서(1992년, 경찰청 용역을 받은 한국개발연구원)
  - 지역동질성이 강한 시·군 기초자치단체에만 자치경찰제 도입
  - 광역단위에는 국가경찰의 지방조직으로 “광역지방경찰본부(6개)”를 두고, 광역·기동치안수요에 대응
  - 시·군 자치단체장 소속하에 “지역경찰위원회”를 두고, 그 관리하에 시·군 경찰 조직을 운영

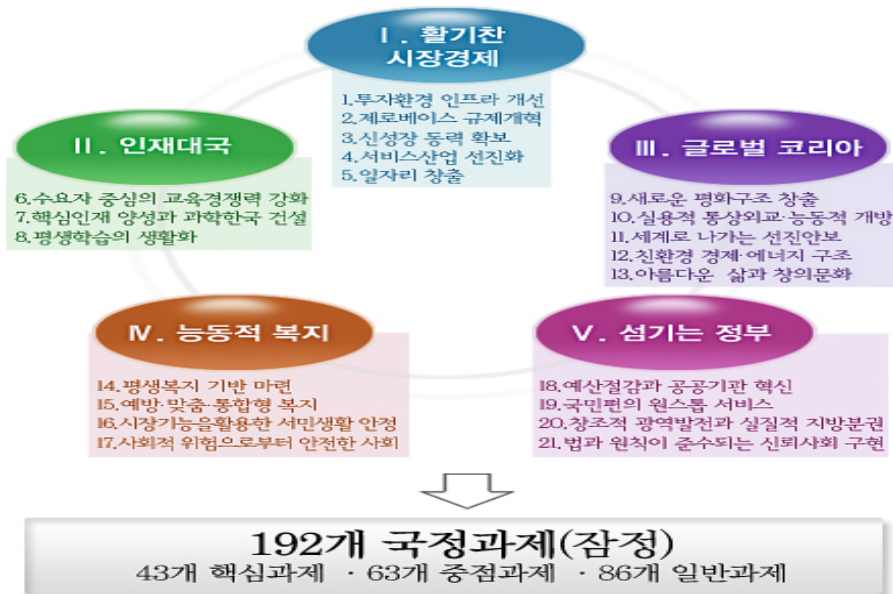
2000년대 진입 이후에는 앞서 살펴본 바와 같이 자치경찰제 실무추진단 등의 기구에 경찰관이 참여하면서 경찰청 및 정부 입장과 정치권 등 이해관계자들간의 협의에 의해 자치경찰제 도입방안이 논의되었다.

## 2. 이명박 정부의 자치경찰제 추진경과

'08년 1월, 대통령직 인수위는 기존 정부안을 근간으로 시·도지사의 자치경찰대 통합운영권, 시·도치안행정위원회의 기능 강화 등 광역단체 기능을 일부 보강한 수정안을 잠정 확정하였다. 이명박 정부 출범 이후

인 '08년 2월, 「자치경찰제 도입」을 국가의 법적 의무로 명시하고 '지방분권 강화를 위한 국정과제로 선정'하였고, '08년 7월에는 경찰청·행정안전부 공동으로 「자치경찰법」 제정안을 마련하여 경찰위원회 심의·의결('08.7.21), 관계기관 의견조회('08.7.18~29)를 거쳐 당정협의를 추진하였으며, '08년 12월 출범한 지방분권추진위원회에 「자치경찰제 도입」 정부안 실행계획 심의·의결('09.2.6)이 있었다<sup>25)</sup>.

<그림 3-1> 이명박 정부의 국정지표와 국정과제 개요  
 <5대 국정지표 - 21대 전략 - 192개 국정과제>



주지하다시피 자치경찰제 도입은 이명박 정부의 국정과제 중 하나이다. 구체적으로 193개 국정과제 중 '섬기는 정부' 국정지표 구현을 위한 36개 국정과제 중 '창조적 광역발전과 실질적 지방분권'이란 전략목표를 구

25) 참여정부 당시 '지방분권특별법('04. 1. 16. 시행)' 제11조 제3항에 자치경찰도입을 국가의 의무로 규정하고, 사회적 합의를 통한 자치경찰제 실시 계획을 명문화 하였다. 제11조 (특별 지방행정기관의 정비 등) ③국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다.

현하기 위한 일반과제 중 하나이다. 즉, 국정과제를 핵심·중점·일반과제로 세분화한 국정과제 중에서 임기 중 지속적으로 추진하는 일반과제로 분류되어 있다.

<그림 3-2> 이명박 정부의 자치경찰제 도입 국정과제 분류



이명박 정부에서 당초 계획된 자치경찰제 추진시한을 보면 2008년 하반기까지 자치경찰법을 제정하고 2009년 하반기에 1년간 시범실시 후 2010년 하반기부터 전국 확대 실시를 목표하였다. 그러나 '08년 10월 「자치경찰제 도입」과 「지방행정체제 개편」을 연계 논의키로 결정하면서 법제화 일정이 지연되고 있는 상황이다. 따라서 '09년 11월 현재까지 자치경찰법(안)은 국회에 상정되지 않고 있다.

다만 유기준의원이 광역단위 자치경찰제 도입을 내용으로 하는 「경찰법」 전부 개정안을 지난 2009년 11월 17일자(의안번호; 1806607) 로 발의해 놓은 상태다.

## 제2절 자치경찰법(안)의 주요내용 및 모형 검토

### 1. 정부 자치경찰법안의 주요내용 검토

#### 가. 개요

현재 정부에서 도입이 논의 중인 자치경찰제의 기본 골격은 참여정부 당시의 「주민생활중심의 자치경찰제」인 '05년도 법안을 모태로 하고 있다. 「주민생활중심의 자치경찰제」는 분단현실과 광역·기동화 하는 범죄양상 및 정치·문화적 환경을 고려하고, 주민생활에 밀접한 치안서비스 제공 등 지방분권의 취지와 국가경찰체제의 장점을 조화하는 데 초점을 둔 모형이다. 또한 주민의 참여와 통제를 통한 민주성과 주민대응성 제고와 자치단체의 자율성 보장 및 지방행정과 치안행정의 연계성 확보를 목표로 제도가 설계되어 있다.

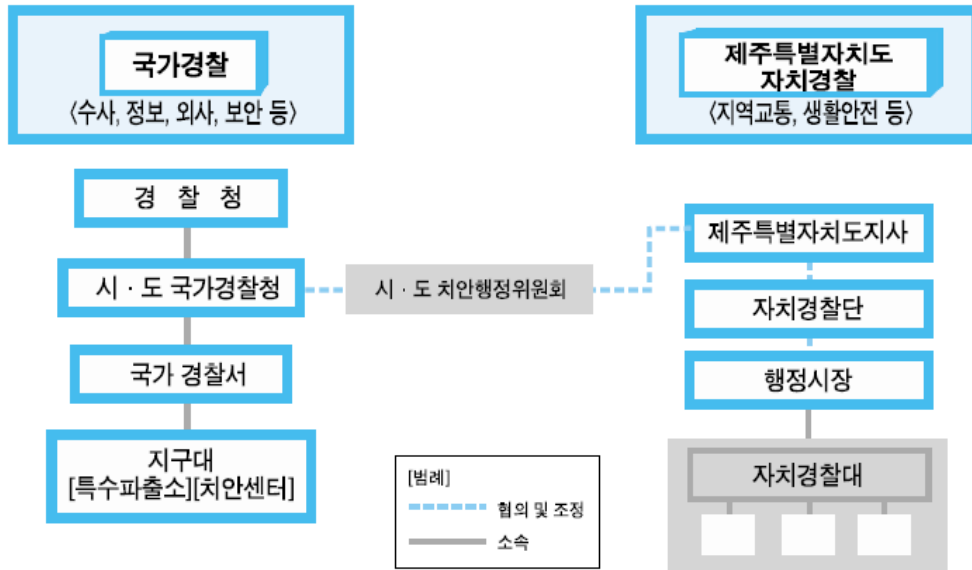
즉, '주민생활중심의 자치경찰제'의 주요 골자는 현행 국가경찰 조직·운영시스템은 그대로 유지하면서, 시·군·구청장 소속 하에 직속기관으로 자치경찰대를 설치하여, 자치경찰은 방법순찰, 사회적 약자보호, 교통안전 및 단속, 기초질서 유지, 지역시설·행사 경비 등 주민생활에 밀착된 치안서비스를 수행하도록 하는 것이다. 현 국가경찰제의 장점과 지방분권의 취지를 조화롭게 구현하는 방식이다.

다만 이명박정부 출범 이후 약간의 변화가 있는 바, '08년 1월, 대통령직 인수위는 기존 정부안을 근간으로 시·도지사의 자치경찰대 통합운영권과 시·도치안행정위원회의 기능 강화 등 광역단체 기능을 일부 보강한 수정안을 잠정 확정하였다.

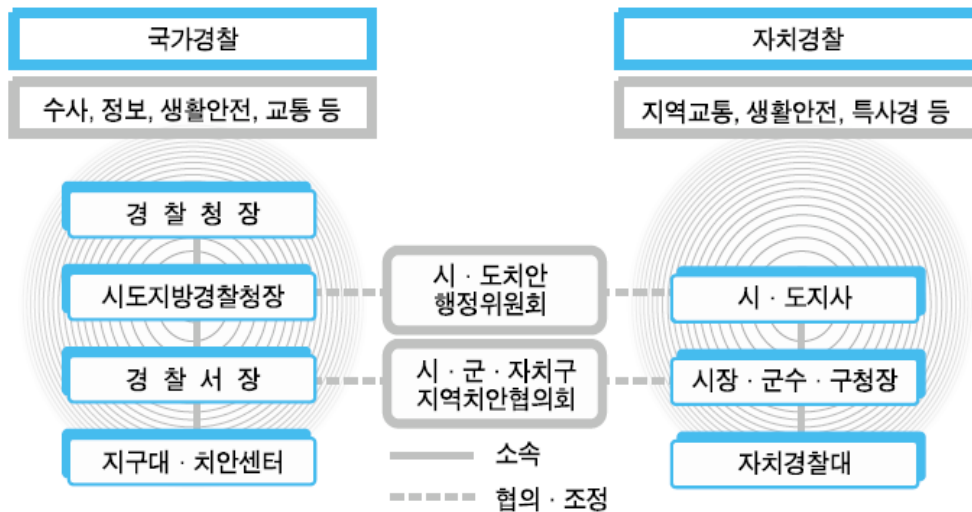
<그림 3-3>과 <그림 3-4>는 현행 국가경찰 중심의 조직도와 주민생

활중심의 자치경찰제 조직도를 보여주고 있다.

<그림 3-3> 현행 국가경찰 및 제주특별자치경찰제 조직도

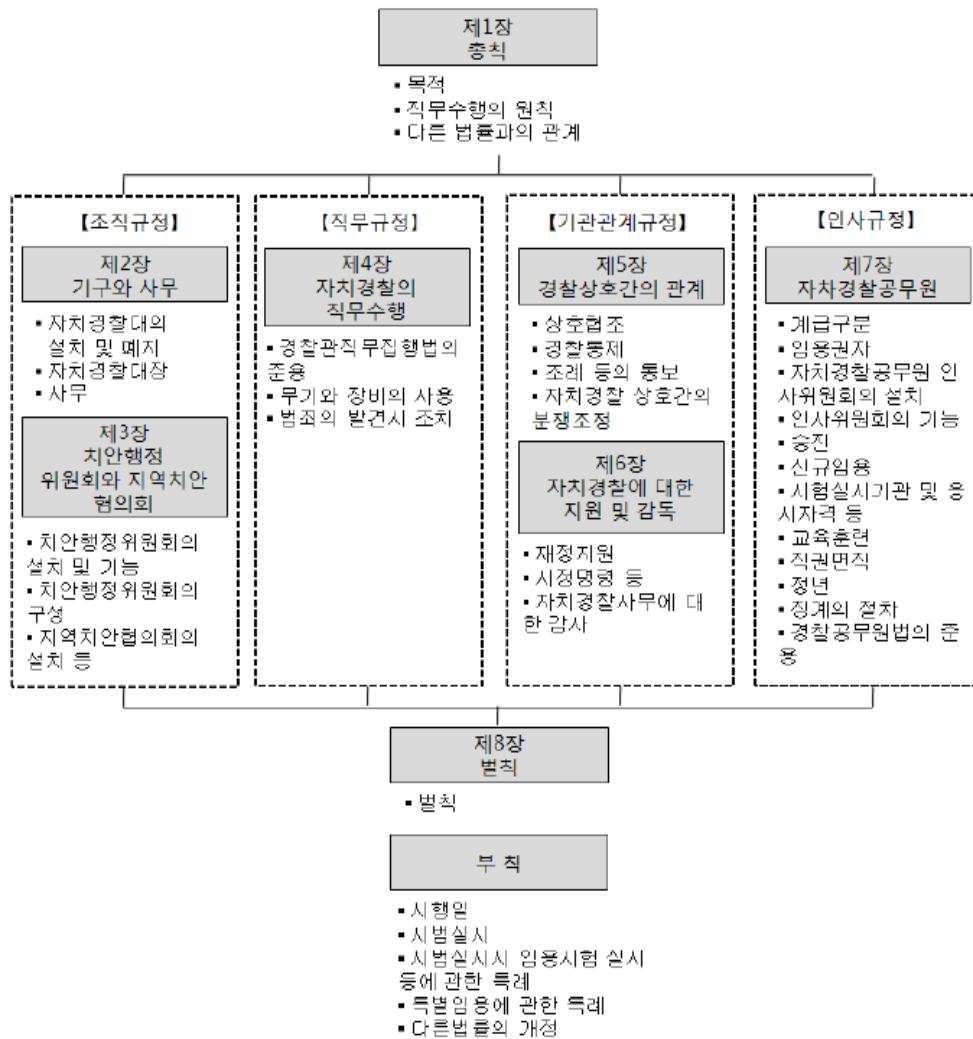


<그림 3-4> 주민생활중심의 자치경찰제 조직도



정부의 자치경찰법안 주요내용을 보면 도입범위는 기초자치단체 수준으로 하여 시·군·구청장 소속하에 「자치경찰대」를 설치하고, 조직형태는 주민참여를 보장하기 위하여 「시·도치안행정위원회」, 「시·군·구자치경찰운영위원회」 등 위원회제로 설치하는 것을 골자로 한다.

<그림 3-5> 주민생활중심의 자치경찰법 구성



자치경찰의 신분은 시·군·구 소속 특정직 지방공무원(자치총경~자치순경)으로 보하고, 자치경찰대장은 「자치경찰운영위원회」의 동의를 얻어 시장 등이 임명하고, 자치경찰의 사무는 직무범위·관할구역 내에서 「경찰관직무집행법」에 의한 생활안전, 지역경비·교통(국가경찰과 공동사무) 및 특별사법경찰사무(환경·위생사범 단속 등 17종)를 수행하는 것으로 되어 있다. 자치경찰 운영재원은 해당 자치단체 부담을 원칙으로 하되 필요한 경우 국가에서 경비의 일부를 지원하도록 되어 있다.

특히, 광역단위 자치경찰 기능을 보강하기 위하여 시·도지사에게 일부 사무(행정상 강제집행 등)에 한하여 자치경찰대 통합운용권 부여와 시·도 치안행정위원회의 기능 강화 등의 광역단체의 법집행력을 일부 보강한 기본틀을 주요 골자로 한다.

- 시·군 및 자치구에 직속기관인 자치경찰대를 조례로 설치하고 폐지할 수 있음(자율적 결정)
  - ※ 대장은 자치총경·자치경정·자치경감으로 보하거나 개방형직위로 지정 운용
- 자치경찰은 주민생활과 밀접한 분야의 치안서비스를 제공
  - 순찰 등 범죄예방, 사회적 약자 보호, 기초질서사범 단속 등 생활안전, 교통소통 관리, 지도단속 등 지역교통, 지역축제·행사 등 지역경비사무
    - ※ 국가경찰과 공동으로 수행하고 협약을 체결하여 업무 구분
  - 현 자치단체 보유, 환경·식품·위생 등 17종의 특별사법경찰사무
- 자치경찰공무원의 신분은 시·군·자치구 소속 특정직 지방공무원으로, 기초단체장의 권한과 책임 하에 임용·관리
- 매년 소속 자치경찰공무원 정원의 5/100이상을 국가경찰 또는 타 자치경찰대와 인사교류하도록 하여 유착 등의 부작용 방지
- 주민참여 및 국가경찰과 자치단체간 치안협력·조정을 위해, 시·도에

‘치안행정위원회’ 및 시·군·구에 ‘지역치안협의회’ 설치·운영

○ 소요경비는 국가에서 지원할 수 있도록 함

※ 국가는 시군구가 자치경찰을 설치운영하는 데에 필요한 경비를 지원할 수 있다. (법안 제20조)

## 나. 주민생활중심의 자치경찰제 주요내용<sup>26)</sup>

보다 구체적으로 주민생활중심의 자치경찰제 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.<sup>27)</sup>

### 1) 자치경찰의 기구 및 인사

#### 가) 시·군·자치구에 자치경찰대 설치

##### (1) 자치경찰기구의 형태

자치경찰의 도입단위는 위에서 언급한 바와 같이, 지방분권에 충실하기 위해서 기초자치단체에 두기로 정책적으로 결정하였다. 그와 더불어 자치경찰의 조직형태를 위원회 제도로 할 것인가 아니면 독립제인 경찰관서장 제도로 할 것인가는 지방자치경찰을 논의할 때마다 논란이 되어 왔던 문제이다. 독립제는 책임과 권한의 소재가 명백한 반면에 권한집중으로 인하여 독선적 운영이 그 단점으로 제기되어 왔으며, 반면에 위원회제는 독립제보다 민주적 통제와 정치적 중립성을 확보할 수 있을 것이라는 이유에서 선호되어 왔다.

주민생활중심의 자치경찰제 정부안은 독립제를 선택하였다. 그 이유는

26) 이종배, “자치경찰법안의 기본방향과 주요내용”, 자치경찰법 제정 대토론회 발표논문, 2005.12-23면을 인용함.

27) 자치경찰법(안)의 구성은 다음과 같다. 제1장 총칙/제2장 기구와 사무/제3장 치안행정위원회와 지역치안협의회/ 제4장 자치경찰의 직무집행/제5장 자치경찰의 운영/제6장 경찰상호간의 관계/제7장 자치경찰에 대한 지원 및 감독/제8장 자치경찰공무원/제9장 벌칙/부칙

첫째, 자치경찰업무의 성격상 생활행정으로서 정치적 요인이 개입할 여지가 매우 적고, 둘째, 기초자치단체 단위에서 도입되기 때문에 주민들에 대한 책임과 권한 소재를 명확하게 하는 것이 주민 편리성과 주민통제에 용이하기 때문이다.

다음으로 자치경찰기구의 기관형태를 자치단체의 보조기관으로 할 것인가, 아니면 독립된 직속기관으로 할 것인가도 중요한 문제다. 지방자치단체의 보조기관으로 둘 경우, 경상비의 절감, 일반 행정과의 연계 등의 잇점이 있으나, 경찰업무의 특성상 일반 행정과 구별하는 것이 합리적이고 능률적이며, 불필요한 행정적 간섭을 피하기 위해서는 직속기관으로 하여 중립성과 독립성을 확보할 필요가 있다. 이에 따라 자치경찰은 시·군·자치구에 직속기관으로서 자치경찰기구를 설치하고, 자치경찰기구의 명칭을 ‘자치경찰대’로 하였다.

## (2) 설치 및 폐지 절차

자치경찰제는 지역주민의 책임하에 자율적으로 도입여부를 결정할 수 있도록 선택적 실시를 보장하였다. 자치경찰대를 창설하고자 하는 경우에는 지방의회의 조례를 통해 기구를 신설할 수 있도록 하였으며, 폐지 절차는 잦은 신설 및 폐지에 따른 해당 공무원의 신분불안정과 치안공백을 예방하기 위하여 창설보다는 요건을 강화하여 직접적인 치안서비스의 수혜자인 주민의사에 따라 폐지할 수 있도록 주민투표를 거치도록 하였다. 이 경우에도 폐지시기로부터 3년간은 재창설을 금지함으로써 예산이 투입되는 기간 및 국가경찰의 인력재배치 등 치안활동을 재개하기 위한 필요한 기간을 고려하였다.

### (3) 조직규모

자치경찰의 규모는 자치경찰이 수행하는 사무의 성격과 자치단체별 인구규모, 지역특성 등을 반영하여 조직규모가 산정되어야 한다. 자치경찰제실무추진단에서는 그간 국가경찰과 자치경찰의 사무 비중을 파악, 자치경찰사무에 종사하는 국가경찰력을 기준인력으로 산출하고 여기에 업무난이도, 국가경찰과의 공동수행비율, 최소인력기준 및 보정지수 등을 고려하여 소요인원을 검토 중에 있으며, 보다 과학적이고 체계적인 분석을 통해 적정규모를 파악하여 조직규모가 산정될 것이다.

자치경찰은 팀제로 운영하도록 설계 중이다. 그러나 각 팀이 개별의 고유업무만을 처리하는 것이 아니라 생활안전, 교통, 경비 등 지역치안 사무를 모두 종합적으로 처리하도록 하는 방식을 강구하고 있다. 현재 국가경찰의 지구대 경찰관들의 근무행태를 생각한다면 쉽게 이해가 될 것이다. 경찰관이 순찰을 하면서 기초질서위반행위를 단속도 하고, 혼잡한 교차로에서는 교통소통을 하면서 교통단속도 병행하여 처리하는 것이다. 다만, 특별사법경찰사무는 그 특성을 고려하여 전담팀을 두어 처리하도록 하겠으며 자치단체의 지역적 특성(관광, 환경 등)을 반영할 필요가 있는 경우에는 특정업무전담팀을 일정규모로 둘 수 있도록 하고 있다.

이와 같은 점을 감안할 때 자치단체별 규모는 최소 20명 선에서 최대 100명 이상이 된다. 또한 자치경찰의 계급별 인력분포는 국가경찰의 직급분포 비율(경정1%, 경감3%, 경위10%, 경사16%, 경장32%, 순경38%)을 고려하여 적정하게 배정하도록 할 계획이었다.

#### 나) 자치경찰대장은 개방형직위로 운용

자치경찰공무원의 신분은 특정직 지방공무원으로 하였다. 기초자치

단체장에게 자치경찰공무원에 대한 인사권을 부여하여 자율과 책임이라는 지방자치원칙에 충실하도록 하였다.

남은 문제는 공권력을 행사하는 자치경찰대의 대장을 어떻게 선임하느냐가 자치경찰의 정치적 중립성을 확보할 수 있는 하나의 지렛대라는 점에서 중요한 포인트가 된다.

자치경찰대장을 경력직 경찰공무원으로 보임할 경우 오랜 기간의 경험과 전문성을 지니고 있어 원활한 지역치안활동을 할 수 있겠으나, 소규모 조직에서의 장기근무는 심각한 인사적체를 불러 부하직원의 사기저하를 가져올 것이라는 지적이 있다.

따라서 이러한 문제점을 해소하면서 자치경찰대장으로 우수한 인력을 충원할 수 있는 열린 인사체제가 필요하다. 그리하여 자치경찰대장의 직위를 조직내외에서 전문가를 등용할 수 있는 개방형직위로 정하였다. 개방형직위로 운영할 경우, 자치단체장의 사병화를 제도적으로 보장한다는 비판이 있으나, 추천 및 선발시 지역주민들이 참여하는 ‘지역치안협의회’를 거치도록 하고 자격요건과 기준을 엄격히 제한한다면 그러한 우려를 벗어나 단체장으로부터 독립된 위치에서 소신껏 치안행정을 펼칠 것으로 기대된다. 계약직으로 할 경우 현행 ‘지방자치단체의개방형직위의운영등에관한규정’을 준용하여 최소 2년 이상 최대 5년의 임기가 보장될 것이다.

<표 3-1> 자치경찰대장의 개방형 임기제의 장단점

장 점	단 점
- 단체장의 인사전횡 방지	- 선거참모 등용 등 단체장의 사병화 우려
- 조직내·외로 폭넓게 전문가 영입	- 공권력의 특성상 민간인 수행 부적절
- 임기제로, 인사순환 기여	- 직업공무원의 경우 임기 후 신분 보장 곤란

다만, 자치단체장이 개방형직위이외에 기존의 경력직 경찰공무원을 내 부승진으로 임용할 수 있도록 하는 보완규정도 두었다. 지역에 따라서는 외부의 인사등용보다 직업공무원인 경찰공무원을 대장으로 임용하는 안정적인 체제를 선호할 수도 있기 때문이다. 결국, 인사권자인 자치단체장은 개방형으로서 계약직공무원을 임명하든 아니면 직업공무원으로 자치경찰공무원을 임명하든 선택하여 정할 수 있다.

자치경찰대장의 계급은 자치단체의 인구규모, 치안수요, 자치경찰의 수 등을 고려하여 규모가 큰 지역은 자치총경으로 하고 소규모의 지역은 자치경감으로, 기타지역은 자치경정으로 할 예정이며 그 기준을 자치경찰법시행령에 규정할 계획이다.

#### 다) 자치경찰의 인사·교육

자치경찰공무원은 자치순경에서부터 자치총경까지 총7단계<sup>28)</sup>의 계급 구조를 갖도록 설계하였다. 하지만 자치경찰관의 독립성과 고유성을 강조하여 계급단계를 단순화하고 명칭도 국가경찰이 쓰고 있는 명칭과는 다르게 하자는 의견<sup>29)</sup>들도 분분하다. 따라서 계급의 명칭은 충분한 여론 수렴을 거쳐 결정하도록 할 계획이었다.

자치경찰관은 기본적으로 국가경찰과 같은 방식으로 채용하고 교육하

28) 자치순경, 자치경장, 자치경사, 자치경위, 자치경감, 자치경정, 자치총경

29) 다음 표와 같은 의견들이 있다

	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
국가경찰 계급	장경(長警)	정경(正警) 1급	정경(正警) 2급	부경(副警) 1급	부경(副警) 2급	조경(助警) 1급	조경(助警) 2급
과 비교한 자	경령(警領)	경수(警首) 1급	경수(警首) 2급	경도(警導) 1급	경도(警導) 2급	경무(警務) 1급	경무(警務) 2급
자치경찰계급 명칭안(예시)	자치감 (自治監)	자치정 (自治政) 1급	자치정 (自治政) 2급	자치위 (自治衛) 1급	자치위 (自治衛) 2급	자치경 (自治警) 1급	자치경 (自治警) 2급
	경수(警首)	경대(警大) 1급	경대(警大) 2급	경상(警上) 1급	경상(警上) 2급	경안(警安) 1급	경안(警安) 2급

며 승진 및 보수체제도 같이 할 예정이다. 국민들이 자치경찰제 도입과 관련하여 가장 우려하는 부분 중의 하나는 자치경찰이 한 지역에서 장기간 근무하게 됨에 따른 유착, 부정부패, 부적절한 처리 등 소위 ‘터줏대감화’로 인한 부작용이다. 이러한 부작용과 폐해를 해소하기 위해서는 인사교류가 필수적이거나 법인격도 다르고, 임용권자도 다른 국가경찰 또는 다른 자치경찰과의 인사교류를 강제하기는 쉽지 않다. 그것은 기본권 침해의 소지가 있으며 한편으로는 자치제도 취지를 훼손하는 것일 수도 있기 때문이다.

따라서 자치경찰법안에서 자치경찰의 초급간부인 자치경위로 승진(시험 및 심사 승진 모두 포함)하기 위해서 그 전 계급에서 국가경찰 또는 다른 자치단체에서 1년 이상 근무하도록 조건을 부여하고, 자치경찰대의 대장격인 자치경정으로 승진하고자 하는 경우에도 동일한 조건을 부여하였다. 또한 적극적인 인사교류를 하도록 권고규정을 두고, 국가경찰로 전직시에는 시험을 거치지 않고 경력도 인정하면서 동일계급으로 쉽게 이동할 수 있도록 하였다.

자치경찰제가 초기에 제대로 정착되기 위해서는 국가경찰의 전문성과 경험을 접목하지 않을 수 없다. 따라서 총 3,000명의 국가경찰을 자치경찰로 전직시켜 배치하도록 경찰청과 협의가 되었다. 이 경우에도 희망자가 없다면 강제발령은 불가능한 사안이며, 자치경찰제를 선택적으로 실시하는 관계로, 지원자의 경우에도 지역별 선호도에 따라 격차가 있을 수 있다. 시행초기 국가경찰에서 전직하는 경찰관들에게는 1계급 승진 임용할 수 있도록 하는 특칙을 두어 이러한 문제점을 해소하면서 우수한 인력이 대거 지원하여 자치경찰이 제 역할을 할 수 있도록 뒷받침하기 위한 인센티브를 마련하였다.

자치경찰공무원의 보직·승진·전보·징계 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 ‘자치경찰공무원 인사위원회’를 별도로 설치하도록 하였다. 기존

의 인사위원회에서 자치경찰공무원의 신분에 관한 사항을 결정한다면, 경찰의 특수성과 전문성이 반영되지 못하고 인사권자의 입김을 배제하기 어렵기 때문이다. 자치경찰감이하의 직권 면직시에도 자치경찰공무원 인사위원회의 의견을 듣도록 하여 자치경찰관의 신분을 최대한 보장할 수 있도록 하였다.

## 2) 자치경찰의 사무 및 권한

### 가) 자치경찰의 사무

#### (1) 사무의 내용

자치경찰법안에서는 자치경찰이 수행하는 사무로 지역주민과 밀접한 사무를 규정하였다. 법안 제6조에 규정된 사무는 다음과 같다.

- 주민의 생활안전활동에 관한 사무
  - 생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영
  - 주민협력 방법활동
  - 안전사고 예방
  - 아동·노인·여성학대 및 가정·학교폭력 예방 등 사회적 약자보호
  - 기초질서의 유지 및 위반행위 지도·단속
- 지역교통활동에 관한 사무
  - 교통안전 및 소통
  - 교통법규위반 지도·단속

- 주민협력 지역교통활동
- 시·군·구의 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무
- 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」이 정하는 바에 따라 자치경찰공무원이 수행하는 사법경찰관리의 직무

## (2) 사무 수행방법 및 성격

시·군·구에 두는 자치경찰은 국가경찰과는 별도로 설치되는 경찰이다. 그리고 특별사법경찰사무를 제외하고는 국가경찰과 같은 사무를 수행하게 된다. 그러다 보니 같은 일을 두 주체가 하게 되어 상호 업무의 중복으로 인한 비효율과 충돌, 하기 싫은 일의 떠넘기기를 걱정하는 의견이 있다.

치안사무는 칼로 무 자르듯 명확하게 구분하기가 어려운 특성을 지니고 있어 공동으로 수행할 수밖에 없다. 다만, 국가경찰과 자치경찰간의 역할분담 및 사무수행방법을 장소적, 시간적으로 구분하여 자치경찰이 우선 처리하는 영역을 보장하여 주고 국가경찰은 보충적으로 처리하도록 업무한계를 정하도록 한다면 그러한 우려는 해소될 것이다.

또한 이렇게 마련된 시행령을 기준으로 시장, 군수, 구청장이 경찰서장과 지역의 여건에 따라 구체적 시간과 고유지명이 포함된 장소를 기준으로 사무처리협약을 체결하도록 더 세분화하고자 하였다. 이 사무처리협약 체결시에는 지역주민의 의사가 반영되도록 ‘지역치안협의회’의 의견을 듣도록 하고, 만약 협약이 체결되지 아니하는 때에는 협약당사자의 신청에 의하여 시·도에 두는 ‘치안행정위원회’에서 조정·결정하도록 하였다. 공동수행사무에 대한 업무처리 매뉴얼을 만들고, 시범실시를 통해 부족한 점을 보완함으로써 역할 갈등이나 업무혼선에 대한 우려를 해소해 나가기로 되어 있다.

자치경찰이 수행하는 사무 중 특별경찰사무는 환경·위생·보건 등 17종<sup>30)</sup>의 분야로 주민생활과 밀접하게 연관되어 있는 부분이다. 주민의 안위와 삶의 질이 이러한 특별사범을 제대로 단속하고 관리할 수 있느냐에 달려 있다고 해도 지나치지 않다. 그간의 행태는 시·군·구의 행정공무원들이 단속하고 이를 국가경찰관서에 고발하는 이원적인 업무처리로 비효율적이었으며 상호 불만이 많았다. 이제는 단속과 수사가 일원화되어 엄정한 법집행이 가능해진다. 구체적으로 자치경찰이 수행하는 특별사범경찰사무의 직무범위는 다음 <표 3-2>와 같다.

30) 지방자치단체 공무원에게 특별사범경찰관리의 권한을 부여할 수 있는 총20분야의 사무중 시·도에서만 할 수 있도록 개별법에서 규정하고 있는 △계량검사 공무원, △외화획득용 원료·기재의 수입 및 사용목적변경승인업무 수행 공무원, △소방공무원의 사무는 제외한다.

&lt;표 3-2&gt; 자치경찰이 처리하는 특별경찰사무 내용

구 분	직무 범위
산림보호·국유림경영	산림, 그 임산물과 수렵에 관한 범죄
식품단속	식품위생법·보건범죄단속에관한특별조치법 중 식품위생에 관한 범죄
의약품단속	약사법·보건범죄단속에관한특별조치법 중 약사에 관한 범죄
문화재의 보호	문화재보호법에 규정된 범죄, 동법 상 지정구역 내 경범죄처벌법에 규정된 범죄의 현행법
공원관리	자연공원법에 규정된 범죄, 경범죄처벌법에 규정된 범죄의 현행법
어업감독	수산업에 관한 범죄 및 어업자원보호법 위반 범죄
공중위생단속	공중위생관리법에 규정된 범죄
환경단속	대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음·진동규제법, 유해화학물질관리법, 폐기물관리법, 오수·분뇨및축산폐수의처리에 관한법률, 환경분쟁조정법, 환경범죄의단속에관한특별조치법, 자연환경보전법, 환경·교통·재해등에관한영향평가법(환경영향평가에 관한 범죄에 한정), 폐기물의국가간이동및그 처리에관한법률, 하수도법, 환경기술개발및지원에관한법률, 먹는물관리법, 토양환경보전법, 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률, 자원의절약과재활용촉진에 관한법률, 다중이용시설등의실내공기질관리법, 수도법(제61조제1호), 지하수법(제37조제7호), 보건범죄단속에관한특별조치법(제4조), 야생동·식물보호법, 악취방지법에 규정된 범죄
차량운행제한단속 및 도로시설관리	도로법(40, 47, 50, 50의4, 53, 54, 54의4,54의6) 위반범죄
관광지도	관광진흥법에 규정된 범죄
청소년보호업무	청소년보호법에 규정된 범죄
농수산물 원산지유전자변형 농수산물표시	농산물품질관리법·수산물품질관리법에 규정된 원산지표시·유전자변형농수산물표시에 관한 범죄
대외무역법 상 원산지표시 단속	대외무역법에 규정된 원산지표시에 관한 범죄
농약 및 비료단속	농약관리법, 비료관리법에 규정된 범죄
하천감시	하천법에 규정된 범죄
가축방역·검역	가축전염병예방법에 규정된 범죄
무등록자동차정비업, 자동차 무단방치 및 강제보험 미가입 자동차운행 단속	자동차관리법에 규정된 무등록자동차정비업, 자동차무단방치에 관한 범죄, 자동차손해배상보장법에 규정된 강제보험미가입자동차운행에관한 범죄

자치단체사무가 고유사무, 위임사무(단체위임, 기관위임)로만 구분되어 있는 현 체제에서 이러한 자치경찰사무(특법사법경찰사무를 제외함)의 성격이 명확하지 않다는 지적이 있을 수 있다. 왜냐하면 지역치안사무가 주민의 복리에 관한 사무이면서 동시에 국가의 안녕과 관련된 질서유지라는 이중적 성격으로 인하여 전국적인 이해관계(국가사무)와 지방적 이해관계(고유사무)를 동시에 지니고 있어 고유사무나 위임사무로 한정하기 어렵기 때문이다. 또한 지역생활안전, 지역교통, 지역경비 업무는 그 자체가 일련의 경찰활동의 연속선상에서 이루어져, 한계를 설정하여 구분하기도 곤란하여 결국, 현장에서 구체적인 역할분담을 협약으로 정할 수밖에 없으며 그에 따라 책임소재<sup>31)</sup>도 정해 질 것이다. 국내 실무 및 일부학자들은 행정실제상 국가와 지방자치단체가 공동으로 하는 사무로 국가의 협력이 필요한 경우 내지 양자가 공동으로 이해를 가지는 경우를 ‘공동사무’로 인정하고 있다.<sup>32)</sup> 자치경찰사무는 대표적인 공동사무의 예가 될 것이다.

## 나) 자치경찰의 권한

자치경찰은 직무범위와 관할구역에서 경찰관직무집행법이 준용<sup>33)</sup>되므로 국가경찰과 동일한 권한을 가지고 직무를 수행하게 된다. 거동이

31) 일부 행정법학자들은 국가배상과 관련하여, 공동사무로서 그 책임소재가 불분명한 경우(피고를 누구로 보아야 할지)에는 민법 제760조의 공동불법행위자의 책임을 준용하여 부진정연대책임을 진다고 해석할 수 있다고 본다.

32) 참여정부 당시 ‘지방이양추진위원회’에서 공동사무를 사무유형의 하나로 인정하였으며, 91년부터 98년 사이에 공동사무형태로 지방이양한 사무가 총이양사무의 4.8%. 이중 국가-시·도사무: 18개, 국가-시·군·구 사무: 10개, 국가-시·도-시·군·구 사무: 18개 등이며 건설교통부소관이 28개, 보건복지부 소관 20개, 행자부 소관 16개 등임

33) 경찰관직무집행법 중 제8조(사실의 확인등)와 제9조(유치장)는 자치경찰 사무성격상 준용을 배제하였다.

수상한 자에 대해서는 정지시켜 질문을 할 수 있으며 정신착란 또는 술 취한 상태로 위해를 가할 우려가 있는 자에 대해서는 보호조치를 취하도록 하고 인명·신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 경우에는 위험을 방지하기 위한 조치를 취할 수 있다. 다만, 자치경찰에게는 일반적인 범죄 수사권을 부여하지 않고 있으므로, 범죄를 인지한 경우에는 즉시 국가경찰에 인계하여 처리하도록 하고, 현행범은 현장에서 체포하여 국가경찰에 인계하도록 하였다.

기초질서를 유지하기 위한 각종 위법행위의 단속(경범죄처벌법, 자전거이용활성화에관한법률), 음주운전단속을 제외한 교통법규위반 단속(도로교통법), 풍속업소에의 출입 단속(풍속영업의규제에관한법률) 등 지역치안업무수행에 필요한 권한이 부여된다.

또한 특별사법경찰사무에 있어서는 단속, 조사, 체포, 구속영장신청 등 일련의 수사절차에 관한 형사소송법의 규정에 따라 사법경찰의 권한을 행사하게 된다.

### 3) 자치경찰의 운영

#### 가) 시·도에 「치안행정위원회」, 시·군·구에 「지역치안협의회」 설치

시·도에는 자치경찰을 설치하지 않지만 기초자치단체에 두는 자치경찰간의 분쟁은 광역자치단체에서 조정해주어야 하며, 기초자치단체를 지원하고 지도하는 역할의 일단을 맡아주어야 한다.

국가경찰과 자치단체(자치경찰)간의 원활한 치안협력을 도모하고 갈등을 조정하기 위해 시·도에 「치안행정위원회」를 설치한다. 치안행정위원회는 총 11명의 위원으로 구성되고 임기는 3년이며 1차에 한하여 중임할 수 있다. 위원은 시·도지사가 3명, 시·도의회에서 3명, 지방경찰청장

이 3명을 추천하고 당연직위원으로는 행정부지사(부시장)와 지방경찰청 차장을 두도록 하며 위원장은 호선하도록 하였다. 구성원은 정치적 중립성을 확보하면서 치안행정과 일반행정의 원만한 이해를 바탕으로 긴밀한 협의가 이루어지도록 변호사의 자격이 있는 자, 대학교수, 시민단체 종사자 등 해당분야에 학식이나 경험이 풍부한 자로 구성하고 정당인, 지방의원 등은 배제토록 하였다.

치안행정위원회에서 심의·의결하는 사안은 자치경찰사무의 협약 조정, 시·도를 같이하는 자치경찰 상호간의 분쟁 조정, 자치경찰운영에 대한 지도·지원 및 평가에 관한 사항으로 하였다. 또한 자치경찰사무와 관련한 시·군·구청장의 명령이나 처분이 법령에 위반하거나 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정될 때, 시·도지사가 그 단체장에게 서면으로 시정을 명하는 경우<sup>34)</sup>와 시·군·구 지방의회의 의결에 대하여 재의를 요구<sup>35)</sup>할 경우, 사전에 치안행정위원회의 의견을 듣도록 하였다.

시·군·구에는 「지역치안협의회」를 설치한다. 지역치안협의회는 위원의 정수를 15명으로 확대하여 많은 참여를 유도하고, 그 구성원은 시장, 군수 및 구청장과 경찰서장, 지방의회에서 각각 1/3씩 추천하도록 하였다. 지역치안협의회는 시·군·구에서의 국가경찰과 자치경찰간의 업무협조, 자치경찰사무와 관련된 협약, 단체장이 자치경찰활동 목표를 설정하는 경우와 평가에 관한 사항 등을 협의하도록 하였다.

특히, 지역치안협의회를 거쳐 단체장이 매년 자치경찰활동의 목표를 연초에 공표하고 그러한 목표에 따라 치안활동이 이루어졌는지 평가하여 공개함으로써 주민에 의한, 주민을 위한 자치경찰이 되도록 하였다. 또한 자치경찰대장을 개방형직위로 공모하여 임명하는 경우, 지역치안협회의 의견이 반영될 수 있을 것이다.

34) 지방자치법 제157조(위법·부당한 명령·처분의 시정) 참조

35) 지방자치법 제159조(지방의회 의결의 재의와 제소) 참조

이러한 제도는 자치경찰의 운영과 활동이 지역주민들의 참여와 자율적 결정에 따라 이루어져 공정성과 민주성을 확보하고 단체장의 자의적 운영 폐해도 방지하는 효과가 있을 것으로 기대된다.

### 나) 분쟁조정

시·도를 같이 하는 자치경찰 상호간에 자치경찰사무를 처리함에 있어서 분쟁이 있는 때에는 당사자의 신청에 의하여 ‘치안행정위원회의’의 의결에 따라 시·도지사가 하도록 하였다. 지방자치법에 의하면 기초자치단체간의 분쟁조정은 시·도에 두는 ‘지방자치단체 지방분쟁조정위원회’에서 처리하도록 되어 있다. 하지만 경찰업무의 특수성과 전문성을 반영하지 못하고 있어 ‘치안행정위원회’에서 처리하도록 특례를 정하였다. 다만, 시·도를 달리하는 경우에는 지방자치법을 준용하도록 하여 행정자치부에 두는 ‘지방자치단체 중앙분쟁조정위원회’에서 처리하게 된다.

### 다) 복장 및 장비

자치경찰관은 국가경찰과는 다른 디자인의 제복을 착용하게 된다. 제복에는 외적 권위와 상징이 스며들어 있으므로 국가경찰보다 산뜻하고 따스한 색상과 디자인으로 고안한다면 보다 친근하고 쉽게 도움을 청할 수 있는 ‘내 고장의 경찰관’으로 자리매김 하는데 도움이 될 것이다. 다만, 자치경찰마다 다른 복장을 한다면 국민입장에서는 혼란스럽지 않을 수 없다. 따라서 자치경찰은 전국적으로 동일한 복장을 하되, 표지장이나 모장 등에 자치단체를 상징하는 디자인이나 문구를 넣어 구별할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 본다. 유사한 자치경찰제를 실시하고 있는 프랑스, 이탈리아 등지에서도 국가경찰과는 구별되는 제복을 착용하고 있다<sup>36)</sup>.

자치경찰은 국가경찰과 동일한 경찰장비<sup>37)</sup>를 사용한다. 다만, 제복과 마찬가지로 지역특색이 나타날 수 있고 구분이 가능하도록 표지를 부착하도록 할 계획이다. 경찰장구<sup>38)</sup>에 대해서는 자치경찰에 필요한 항목을 선별하여 구체적인 지급범위 및 종류에 관해 관계법령에 규정을 마련하도록 하며, 권총 등 살상용 무기의 경우, 그 위해성이 심각하므로 사용에 신중을 기하고 그 사용내역을 파악할 수 있도록 관할 지방경찰청장의 승인을 얻은 자에게 무기를 휴대할 수 있도록 하고 무기를 사용한 경우에는 국가경찰에 통보하도록 하였다.

#### 라) 자치경찰의 시설

필요한 시설에 대해서는 원칙적으로 자치단체에서 자율적으로 결정하여 설치토록 하며, 별도의 사무소, 순찰차 등을 운영할 수 있을 것이다. 통신시설은 국가경찰과 교신이 가능하도록 하고, 무기고는 법령에 규정된 기준에 따라 설치하도록 한다.

### 4) 국가경찰과의 관계

#### 가) 상호협력

자치경찰도 지역의 치안사무를 수행하는 만큼, 국가경찰과의 상호지원과 협력은 필수적이다. 국가경찰과 자치경찰은 대등협력관계에서 경찰력

36) 프랑스 50문법 1412-52조, 이탈리아 자치경찰법 17조 참조

37) 경찰장비는 무기, 경찰장구, 최루제 및 그 발사장치, 감식기구, 해안감시기구, 통신기구, 차량선박항공기 등 경찰의 직무수행을 위하여 필요한 장치와 기구를 말한다. (경찰관직무집행법 제10조)

38) 경찰관직무집행법 10조의 2 ② “경찰장구”라 함은 경찰관이 휴대하여 범인검거와 범죄진압 등 직무수행에 사용하는 수갑·포승·경찰봉·방패 등을 말한다.

운영상황·경찰통계 등을 상호 통보하도록 하여 효율적 운영을 도모하도록 하고 있으며 필요시 시설장비를 공동사용할 수 있도록 하고, 국가경찰과의 유무선 통신망도 설치하도록 하였다.

전시·사변 등 국가비상사태나 테러, 소요 사태시에는 경찰청장(지방경찰청장)이 자치경찰을 직접 지휘·감독할 수 있는 권한을 부여하여 위기 상황에 일사분란한 국가적 대응조치가 이루어 질 수 있도록 하였다.

### 나) 국가경찰의 지도·감사

자치경찰사무에 대한 지도·감독은 지방자치법의 규정에 의하도록 하였으며, 행자부장관이나 시·도지사의 기초자치단체에 대한 감사시, 감사의 실효성을 확보하기 위하여 전문성 있는 경찰청장이 참여하도록 하였다. 이는 최대한 자치단체의 자율성을 보장하면서 최소한의 관여를 통해 자치단체장의 자의적 운영 등의 폐해를 방지하기 위한 조치이다. 또한 치안사무에 있어 중앙행정기관인 경찰청장이 지역치안사무에 대한 지도와 지원을 충분히 할 수 있도록 하여 전국적으로 균질적인 치안력을 확보하도록 하였다.

### 다) 재정지원

지방자치단체의 재정자립도가 열악하다는 것이 자치경찰제 도입에 가장 큰 장애이다. 따라서 국가에서는 우선 국가경찰관으로서 자치경찰공무원으로 전직하는 3,000명의 인건비를 해당 자치단체에 지원하고, 고가의 치안장비에 대해서도 국고보조를 통해 지원하는 방안을 검토하였다.

또한 자치경찰이 발부하는 범칙금·과태료 등을 활용하여 부족한 재정을 확충할 수 있도록 하는 방안도 검토하였다. 다만 범칙금의 세외수입

인정은 오히려 지역간 불균형을 초래할 수도 있어 국가차원에서 재분배하는 방안도 검토하고 있다.

## 다. 정부의 자치경찰제 도입모형

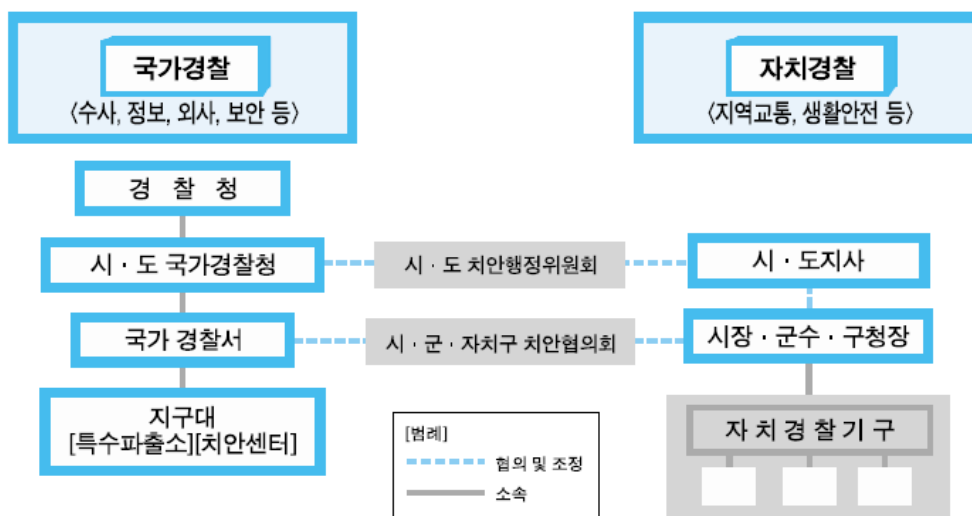
그간 논의된 자치경찰제 모형은 다음과 같은 크게 세 가지 유형으로 구분된다. 구체적으로 국가경찰을 중심으로 하되 기초자치단체별 자치경찰을 운영하는 유럽대륙형, 자치단체별 다양한 경찰을 운영하고 있는 미국형, 그리고 광역자치단체 단위의 경찰관리위원회의 관리·운명을 골자로 하는 일본형이 그것이다. 이 중 우리나라에서는 주로 일본형과 유럽형 모형을 혼합한 도입모형이 주로 지지되어 온 것으로 판단된다.

지난 '05년 11월 국회에 제출된 「자치경찰법안」이 이러한 특징을 보이고 있다. '주민생활중심의 자치경찰제'를 표방한 당시 법안의 주요 골자는 현행 국가경찰 조직·운영시스템은 그대로 유지하면서, 시·군·구청장 소속 하에 직속기관으로 자치경찰대를 설치하는 것이었다. 이때 자치경찰의 사무는 방법순찰, 사회적 약자보호, 교통안전 및 단속, 기초질서 유지, 지역시설·행사 경비 등 주민생활에 밀착된 치안서비스를 수행하도록 하는 것으로 현 국가경찰제의 장점과 지방분권의 취지를 조화롭게 구현하는 방식이다.

앞서 살펴보았듯이 참여정부 안인 '주민생활중심의 자치경찰제'의 주요 골자는 현행 국가경찰조직·운영시스템은 그대로 유지하면서, 시·군·구청장 소속 하에 직속기관으로 자치경찰대를 설치하여, 자치경찰은 방법순찰, 사회적 약자보호, 교통안전 및 단속, 기초질서 유지, 지역시설·행사 경비, 특별사법경찰사무 등 주민생활에 밀착된 치안서비스를 수행하도록 하는 것으로, 이는 현 국가경찰제의 장점과 지방분권의 취지를 조화롭게 구현하기 위한 것이라 할 수 있다. 다만 이명박정부 출범 이후, 시·도지

사의 자치경찰대 통합운영권과 시·도치안행정위원회의 기능 강화 등 광역단체 기능을 일부 보강한 수정안이 제시되었으나 큰 방향과 틀은 ‘주민생활중심의 자치경찰제’ 모형을 준용하고 있다.

<그림 3-6> 정부안의 자치경찰제 조직도



## 2. 유기준의원 대표발의 경찰법개정안의 주요내용 검토

### 가. 법안의 주요내용

지난 2009년 11월 17일(의안번호; 1806607) 유기준의원이 광역단위 자치경찰제 도입을 내용으로 하는 「경찰법」 전부 개정안이 동료의원 9명과 함께 발의된 상태다. 또한, 자치경찰제의 시행 근거를 명확히 하기 위해 경찰공무원법 개정안과 도로교통업무 일부를 위임하는 도로교통법 개정안도 같은 날 제안되었다.

유기준 의원의 광역단위 도입안은 시·도지사협의회 案을 수정·성안한 것이라 할 수 있다<sup>39)</sup>.

정부안과 유기준의원안을 비교하면 <표 3-3>과 같다.

39) 유기준 의원은 지난 17대 국회에서도 자치경찰제 도입을 위해 광역중심의 ‘자치경찰법안’을 제출(’05.12월)하였으나 국회 회기만으로 폐기되었다.

<표 3-3> 자치경찰제 도입 정부안과 유기준 의원안의 비교

구 분	현 정부안	유기준 의원 발의안 ('09. 11. 17) (경찰법 및 경찰공무원법 전부개정안)
실시단위	기초 / 선택적 도입	광역 및 기초 / 의무적 실시
조 직	<ul style="list-style-type: none"> <li>현행 경찰체제의 골격을 유지하면서 국가자치경찰의 이원적 구조</li> <li>시군구에 직속기관으로 '자치경찰대' 설치</li> <li>심의·의결기관으로 시도 '치안행정위원회' 및 시군구 '자치경찰운영위원회'를 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>명목상 지방경찰청, 경찰서를 국가경찰로 유지하나, 국가경찰인력의 55.7%를 자치단체로 이관</li> <li>시·도에 '자치경찰본부', 시·군·구에 '자치경찰대' 설치                             <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 지방청 교통·방법·경비·일반범죄수사 등의 조직·인력을 자치경찰본부에 편입</li> <li>※ 경찰서 지구대·파출소·치안센터의 조직·인력을 자치경찰대에 편입</li> </ul> </li> <li>심의·의결기관으로 '시도 자치경찰위원회'를 설치</li> </ul>
인 사	<ul style="list-style-type: none"> <li>자치경찰공무원은 특정직 지방공무원(모두 시군구 소속, 자치총경 ~ 자치순경)</li> <li>자치경찰대장은 자치경찰운영위원회의 동의를 얻어 시군구 청장이 임명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자치경찰공무원은 특정직 지방공무원(시도 또는 시군구 소속, 자치치안정감 ~ 자치순경)</li> <li>시도자치경찰본부장 : 시도자치경찰위원회 제청→시도지사가 임명</li> <li>자치경찰대장 : 시도자치경찰위원회 제청→시군구 청장이 임명</li> </ul>
자치경찰 사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가경찰 : 포괄적 경찰사무</li> <li>자치경찰(국가경찰과 공동사무)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역적 생활안전, 교통, 경비</li> <li>(협약으로 구분)</li> <li>- 17종의 특별사법경찰사무</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가경찰 : 대공정보마약테러 등 국가안보사무와 국제범죄강력범죄 사무, 전국적 교통사무 등에 한정</li> <li>자치경찰(국가경찰과 별도사무)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시도자치경찰본부 : 인사감찰 등 자치경찰 운영 및 광역적 수사, 교통, 경비, 정보 등</li> <li>- 자치경찰대 : 지역적 생활안전, 수사, 교통, 경비, 정보 등</li> </ul> </li> </ul>
광역 기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>시도 치안행정위원회, 협약 및 분쟁의 조정 등</li> <li>시도지사, 자치경찰 통합운영권, 시정명령 및 감사권 등</li> <li>시도에 자치경찰 관련 사무를 보좌하는 기구 설치 및 국가경찰과 자치단체간 협력강화를 위해 국가경찰공무원 배치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시도자치경찰위원회, 자치경찰대장 교류 및 분쟁조정 등 심의의결                             <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 자치경찰대장 임명제청 및 해임건의의 추가</li> </ul> </li> <li>시도지사, 자치경찰대의 시군구 정원책정, 시정명령 및 감사권 등</li> <li>시도자치경찰본부, 자치경찰대의 인사감찰평가지원 등 운영 사무 및 자치경찰대 이첩사건 등 처리</li> </ul>
재정 부담	<ul style="list-style-type: none"> <li>제도 정착시까지 국가에서 일정 부분 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자치단체 부담을 원칙으로 하되 법령에서 정하는 일부항목에 대해 국가에서 지원 가능</li> </ul>

출처: 행정안전부 자치경찰제실무추진단, 2009. 8, 내부자료.

「유기준의원안」의 주요내용은 다음과 같다<sup>40)</sup>.

## ○ 조 직

- 시·도에 '자치경찰본부', 시·군·구에 '자치경찰대'를 설치
  - \* 국가경찰은 경찰청, 지방경찰청, 경찰서는 유지하되, 지방경찰청의 교통·방법·경비·일반범죄 수사 등 조직·인력을 자치경찰본부에 편입
- 자치경찰대 소속하에 '자치지구대·파출소·치안센터'를 설치
  - \* 경찰서의 지구대·파출소 조직·인력을 자치경찰대에 편입
- 주민참여 심의·의결기구로 '시·도자치경찰위원회' 설치
  - \* 자치경찰대장 임명제청·교류 및 자치경찰대 분쟁 조정, 평가 등 심의·의결

## ○ 인 사

- 자치경찰공무원은 시·도 또는 시·군·구 소속 특정직 지방공무원
  - \* 계급은 자치치안정감~자치순경까지 국가경찰과 같은 10단계

### < 시·도 자치경찰본부 >

- 시·도 자치경찰본부장(자치치안정감~자치경무관)은 시·도자치경찰위원회의 제청으로 시·도지사가 임명
- 자치경찰본부의 자치총경 이상은 자치경찰본부장의 제청으로 시·도지사가, 자치경정 이하는 자치경찰본부장이 임용
  - \* 자치경정의 신규채용·승진임용·면직은 자치경찰본부장의 제청으로 시도지사가 실시

40) 행정안전부 자치경찰제실무추진단, 2009, 내부자료를 인용하였다.

< 시·군·구 자치경찰대 >

- 자치경찰대장(자치총경 또는 자치경정)은 시·도자치경찰위원회의 제청으로 시장·군수·구청장이 임명
- 자치경찰대의 자치경찰공무원은 자치경찰대장의 제청으로 시장·군수·구청장이 임용

○ 사 무

- 자치경찰본부는 자치경찰대 인사·감찰·평가 등 운영 사무, 시·도경찰위원회 운영 지원, 광역적 수사·교통·경비·정보 등 수행
- 자치경찰대는 관할구역내 생활안전, 일반범죄수사, 교통, 경비, 치안정보 등 지역적 치안사무 수행
  - \* 국가경찰사무는 보안, 외사, 국가적 정보, 강력범죄 수사 등으로 한정

○ 광역 기능

- 시·도자치경찰위원회는 자치경찰대장 임명제청·교류, 분쟁조정·평가·지원 등 자치경찰대 중요사항에 대해 심의·의결
- 시·도지사는 관할 자치경찰대에 대해 '정원책정권', '시정명령권', '감사권' 등 보유
- 시·도자치경찰본부장은 자치경찰대에 대한 조직·인사·교육·감찰 및 지원·평가, 관련민원 처리 등 사무권한 보유

○ 재정 부담

- 자치경찰에 필요한 경비는 해당 자치단체 부담을 원칙으로 하되 법령에서 정하는 일부항목에 대해 국가에서 지원 가능

## 나. 주요내용에 대한 검토<sup>41)</sup>

### 1) 광역단위 도입

광역단위 자치경찰제 도입은 기동화·광역화·조직화하고 있는 범죄 양상과, 교통·통신의 발달로 만나질 생활권인 우리의 지리적 여건, 치안역량, 자치단체의 수용 여건 등을 종합적으로 고려하여 판단이 필요하다.

우선, 광역적 치안사무의 분담 수행은, 사무의 성격상 그 구분이 용이하지 않으며 기능과 역할의 중복으로 효율성 저하와 갈등 초래가 우려된다. 아울러 국가경찰 대체형 광역자치경찰 도입은 치안시스템의 근본적인 변화를 가져와 현재의 안정된 치안기조를 훼손할 우려가 있고, 치안의 효율성도 저하될 것으로 판단된다.

현재의 치안시스템은 가장 적은 비용으로 안정된 치안서비스를 제공하고 있다. 예컨대, 경찰관 1인당 담당인구는 509명으로 OECD 국가 평균 377명에 비해 높은 수준을 보이고 있고, 5대범죄 발생은 주요국가 1/4~1/6 수준이며, 검거율 역시 2~3배 수준을 보이고 있는 객관적인 증거가 반증해 준다.

또한 '07.12, 강화도 총기탈취범은 경기·전남·부산 등 전국을 배회하다가 서울에서 검거되었고, '04년~'06년 연쇄살인범 정○○는 부천초등생 살인, 구로·독산·관악 등 서울 서남부 연쇄 살인 등 서울·경기지역을 중심으로 13명 살해후 검거되었다. 이러한 광역적 치안수요에 적극적으로 대응해 나가기 위해서는 국가경찰시스템의 운용이 보다 효과적인 것이다.

또한, 선진외국의 경우, 첨단화·기동화되는 21C 범죄양상에 신속하게 대응하기 위해 국가경찰체제를 강화하고 있는 추세이다. 구체적으로 덴

41) 행정안전부 자치경찰제실무추진단, 2009, 내부자료를 보완 인용.

마크·스웨덴·핀란드는 이미 자치경찰에서 국가경찰체제로 전환하였고, 남아프리카공화국 또한 국가경찰로의 경찰조직 통합을 추진 중('07. 4월)이다. 영국(SOCA)·스코틀랜드(SCDEA)·멕시코(통합연방경찰)에서도 전국적인 범죄예방 또는 진압기구를 설치하는 등 국가치안체제를 강화해 나가고 있는 세계적 추세에 역행하는 것이다.

따라서 현재의 국가경찰체제를 유지하면서, 주민 친화적 치안서비스가 가능한 '기초단위'에 자치경찰제를 도입하되, '광역단위'는 기초 중심 시범 실시 후 도입을 검토하는 것이 바람직하다. 특히, 지방행정체제 개편이 이루어질 경우, 자치경찰제 도입 역시 연동 논의될 것이므로 논의의 중복을 피하기 위해서라도 행정구역 개편 이후 종합적으로 의견을 수렴하여 도입방안을 논의하는 것이 합리적일 것이다.

## 2) 조직 · 인력 · 사무 이관 검토

유기준 의원안을 따를 경우, <표 3-4>에서 보듯이 '09년 8월 현재 국가경찰 인력 98,160명중 55.7%인 54,679명 자치경찰로 이관(지방청 인력 14,809명중 80.6% 11,943명, 경찰서 인력 83,351명중 51.3% 42,736명 이관)되게 된다.

<표 3-4> 기능별 국가경찰 현황  
'09. 8월 현재(단위:명, 이관기능:셀음영)

구 분	계	경무	방법 (생안)	수사	경비	정보	보안	외사	감사	교통	홍보	정보 통신	지구대 파출소	
소 계	98,160	3,494	5,630	18,374	10,120	3,426	1,755	1,027	1,399	9,200	112	887	42,736	
총계	지방청	14,809	751	870	1,564	8,133	511	520	390	281	1,376	112	301	-
경찰서	83,351	2,743	4,760	16,810	1,987	2,915	1,235	637	1,118	7,824	-	586	42,736	

국가경찰 조직과 인력의 절반이상을 자치경찰로 이관하는 것은 사실상 국가경찰을 해체하는 방안으로 급격한 치안시스템 변화와 치안불안을 초래할 수 있다.

각 이관 대상 및 기능별 검토를 하면 다음과 같다.

첫째, 지구대(치안센터)는 종합치안행정을 수행하는 국가 치안시스템의 근간으로<sup>42)</sup> 국가의 기획과 일선 기능간(방법, 교통)의 유기적인 연계로 선진 각국보다 높은 치안서비스 제공이 가능한 것으로, 국가경찰의 근간인 '지구대의 자치경찰 이양'은 매우 신중한 검토가 필요하다.

둘째, 범죄수사는 고도의 전문성이 요구되고, 광역·기동화되고 있는 범죄의 양상과 만나질 생활권인 우리나라의 실정상, 전국 단위의 공조수사가 요구되므로 국가경찰이 수행하는 것이 바람직하며, 영국도 전국적 범죄에 신속 대응키 위해 중대조직범죄수사청(SOCA, '06년)을 설치운영하고 있음을 감안할 때 수사기능의 이관은 시기상조라 판단된다. 아울러 정당공천제가 시행되고 있고 지역별 정치적 성향이 편중된 상황에서 일반범죄수사까지 담당할 경우 자치경찰의 정치적 중립성을 심각하게 훼손할 우려가 있으므로 신중한 검토가 필요하다.

셋째, 최근의 집회·시위의 특징은 국가정책에 반대하는 전국동시·연대 집회가 빈발하고, 지역별 현안에 불과한 집회·시위의 경우에도 전국적 네트워크를 가지고 있는 상급단체의 개입으로 전국화·대형화·조직화되고 있는 현실을 고려할 때 국가경찰이 담당하는 것이 바람직하다<sup>43)</sup>.

예를 들어 '05~'06년 평택 미군기지 이전 반대집회, '06.8 포스코 점

42) 기능별 범죄검거비율을 보면 지구대 등 방범경찰 43.7%, 수사경찰 31.8%, 교통경찰 19.3%로 지구대의 치안기능이 지속적으로 강화되고 있는 실정이다.

43) 최근의 집회시위는 전국화, 대형화 추세를 뚜렷이 보이고 있어 지방청간 경력지원이 높아지고 있는 실정이다. 예컨대, '08년 한 해동안 집회발생건수는 13,406건이며, 지방청간 경력지원은 연 3,644중대에 달한다.

거사태, '06.11 범국민집회(도청 등 방화), '06~'07년 한·미 FTA 반대집회, '08년 美 쇠고기 수입 반대 촛불집회 등 최근 대규모 집회시위는 수천, 수만명의 시위대가 문자메시지 한 통으로 일시에 운집하는 상황에서 상호응원규정만으로 돌발성·현장성·긴급성의 특성을 가진 집회시위 문제에 효과적으로 대응하기 곤란하기 때문이다. 더구나 현재의 국가경찰 단일체제에서도 지역의 치안수요를 이유로 지방청간 경력조정과 지원에 갈등이 빈발하는 것이 현실에서, 자치경찰 상호응원규정에 의해 상호지원을 의무화한다고 할지라도 경찰력 운용에 심각한 문제가 발생할 수 있다.

다만, 집단민원·노점상 단속의 경우, 외부단체의 개입이나 전국적인 연계가 없는 소규모 집회에 대하여는 자치단체의 법집행력 확보차원에서 이를 보완할 제도적 장치는 필요할 것이다. 이미 현재의 정부안에 따를 경우 집단민원, 강제집행 등 필요시 광역자치단체장이 자치경찰을 통합 운용할 수 있는 권한을 부여하고 있다<sup>44)</sup>.

44) 법 집행의 실효성 확보 차원에서 강제집행시 경찰의 적극 개입 필요에 대해 여러 차례 검토되었으나, 집회시위 대처에도 경찰력이 부족한 상황에서 연간 40만건에 달하는 강제집행(민사집행 포함)에 경찰력을 지원할 여력이 부족하고 「경찰소극 목적」 「사적불개입」 「경찰비례」 원칙에 의거 폭력사태 발생 우려가 있을 경우에만 경력이 지원되고 있는 실정이다.

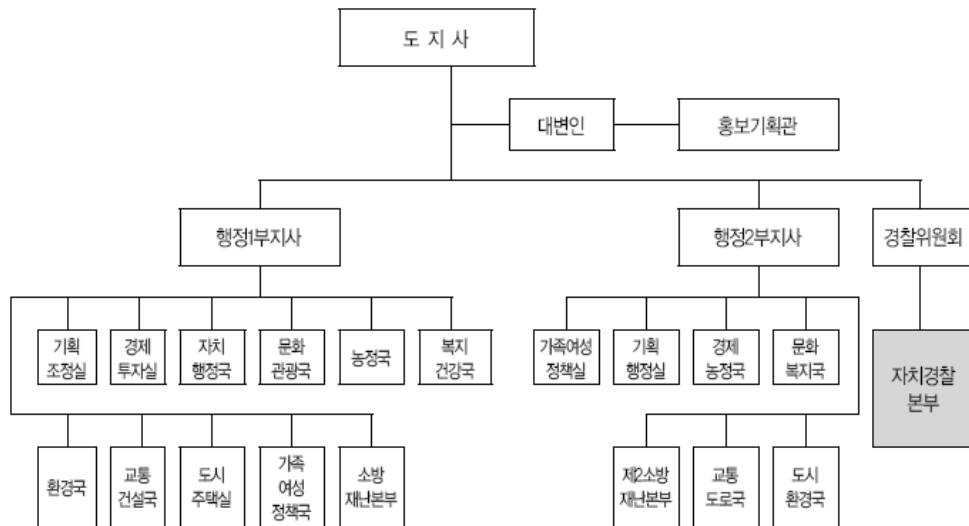
현재, 강제집행 또는 직접강제의 경우, 통상적인 물리적 거부(저항)행위는 행정기관이 공무원 및 용역업체(계약)를 동원하여 대처하고, 폭력행위 발생 우려가 있거나 있는 경우 국가경찰이 개입( '06년 199회 34,335명 지원)하고 있다.

## 다. 시도 광역단위의 자치경찰제 도입모형

유기준 의원안이 제시하고 있는 광역단위의 자치경찰제 도입모형은 <그림 3-7>과 같다. 광역단위의 도입이 가져올 장점으로 효과적 광역치안수요 대응 및 균질의 치안행정기능, 정치적 중립성, 업무수행의 공정성 확보라는 측면에서 기초단위 도입에 비해 우월한 장점을 가진다는 주장이다<sup>45)</sup>.

자치경찰의 조직은 자치경찰본부제로 시도지사의 직속기관화여 시도자치경찰위원회를 설치하고, 자치경찰본부장은 시도지사와 시도자치경찰위원회의 제청으로 시도지사가 임명한다는 안이다.

<그림 3-7> 시도 광역단위의 자치경찰제 도입모형



출처: 이현우 외, 「자치경찰제도 도입에 관한 연구」, 경기개발연구원 정책연구보고서 2008-62, 2009. 3, 194면.

45) 출처: 이현우 외, 「자치경찰제도 도입에 관한 연구」, 경기개발연구원 정책연구보고서 2008-62, 2009. 3, 194면.

## 제4장 주요외국의 자치경찰제 비교 검토

### 제1절 외국의 자치경찰제 비교

아래에서는 주요 외국의 자치경찰제도를 비교검토함으로써 지방행정체제 개편 이후 가장 적합한 한국형 자치경찰제도를 설계하는데 시사점을 얻도록 한다<sup>46)</sup>.

#### 1. 일본의 경찰제도

일본은 국가경찰과 자치경찰을 통합·혼용한 절충형 제도를 운영하고 있는데 이는 국가경찰과 지방경찰이 동시에 존재하는 이원적 경찰조직을 가지고 있으나 사실상 국가경찰과 자치경찰이 단일체제에서 운영되고 있는 것으로, ‘중앙의 국가경찰과 광역단위(都道府縣)의 자치경찰간의 절충 및 합의제 공안위원회에 의한 경찰관리’ 라는 특징으로 대별할 수 있다<sup>47)</sup>.

##### 가. 국가경찰

- 국가경찰기구로는 국가공안위원회, 경찰청, 관구경찰국이 있음
- 국가공안위원회 : 총리 所轄(지휘명령권 없는 감독)로 설치
  - 위원장 : 국무대신으로 임명

46) 아래 내용은 행정자치부 자치경찰제 실무추진단, 『자치경찰제 추진 중간보고서』, 2008. 1., pp. 35-42를 인용하였음.

47) 자치경찰제실무추진단, “외국의 경찰제도 비교”, 2006.12, p.11 이하 인용.

- 위원(5인) : 양원의 동의를 얻어 총리가 임명
- 경찰청의 관리기관 역할을 수행

○ 경찰청

- 경찰청장관은 국가공안위원회가 총리의 승인을 얻어 임명
- 경찰청 산하에 관구경찰국(7개)을 두고 국가사무에 대하여 관할 자치경찰을 지휘·감독
- 경찰청 부속기관으로 경찰대학교, 과학경찰연구소 설치

## 나. 자치경찰

- 자치경찰기구로는 都道府縣 공안위원회, 동경도 경시청 및 道府縣 경찰본부, 경찰서 등이 있음

○ 都道府縣공안위원회 : 지사 所轄로 설치

- 위원 : 都道府q와 指定縣은 5인, 기타 縣은 3인이며, 위원장은 위원 중에서 선출
- 경시청 및 道府&縣경찰본부의 관리기관 역할을 수행

○ 경시청 및 道府縣경찰본부

- 東京경시청, 北海道경찰본부, 大阪·京都府{경찰본부, 縣경찰본부 등 47개

○ 자치경찰조직 산하에 경찰서(1,269개) 설치

- 수도경찰의 경시총감은 국가공안위원회가 東京공안위원회 동의를 얻은 후 총리 승인을 얻어 임명하고, 나머지 지방경찰본부장은 국가공안위원회가 道府縣공안위원회 동의를 얻어 임명

## 다. 경찰관은 국가공무원과 지방공무원으로 구분

- 국가공무원 : 경찰청 소속 경찰관, 都道府m縣 「경시정(총경)」이상  
⇒ 국가공안위원회가 都道府縣공안위원회 의견을 들어 임명
- 지방공무원 : 都道府縣 「경시(경정)」이하  
⇒ 경시총감과 道府9縣경찰본부장이 都道府◆縣공안위 의견을 들어 임명

## 2. 영국의 경찰제도

영국은 영미법계의종주국으로 자치경찰제의 전통을 기반으로 경찰의 조직과 운영을 끊임없이 변화시켜 왔다. 2000년에는, 종래 수도경찰의 특수성을 고려하여 내무성 직속의 국가경찰로 운영되어 오던 수도경찰청을 자치경찰로 전환하였고, 광역단위로 지방경찰청을 설치, 독립된 지방경찰위원회의 관리 하에 두어 외형적으로는 전국적으로 통일된 자치경찰제도를 만들어 가는 한편, 경찰활동의 효율성을 증진시키기 위해 중앙통제를 강화해 나가는 경향을 보이고 있다.

### 가. 국가경찰

- 내무부 : 한국의 경찰청과 같은 조직이 없으며, 내무부가 도경찰청·과학수사연구소·경찰대학(Police Staff College)·경찰정보센터를 직접 관장·운영하고, 국가보조금 책정, 경감 이상의 간부교육, 정책연구 및 과학수사 지원 등의 활동
- 독립된 관리위원회 산하에 국가범죄정보국, 국가범죄수사대를 운영

## 나. 자치경찰

- 전국 52개 지방경찰청의 관리는 내무장관, 지방경찰위원회, 지방경찰청장의 3자가 권한과 책임을 분담하는 형태를 취함
- 경찰위원회는 지방의원 9명, 치안판사 3명, 별도의 선발위원회에서 선출된 5명 등 17명의 위원을 구성
- 런던경찰청장은 경찰위원회와 시장의 의견을 들어 내무부장관의 요청으로 국왕이 임명하고, 기타 지방경찰청장은 지방경찰위원회가 내무부장관 승인을 받아 임명
- 경찰서장은 지방경찰청장이 임명

## 3. 미국의 경찰제도

미국은 기초단위인 다양한 형태의 자치적 경찰조직을 근간으로 하지만, 연방정부·주정부 역시 법집행기관 즉, 경찰기관을 독자적으로 운영하고 있다.

- 연방경찰 : FBI, DEA(마약단속국), ATE(총기단속국) 등 60여개
- 주경찰 : 주경찰국, 고속도로순찰대 등 주마다 조직이 상이하며 책임자는 일반적으로 지사가 임명
- 자치경찰
  - 도시경찰이 미국경찰체제의 근간이며 경찰관의 3/4이 근무
  - 공식적인 최고책임자는 시장이며, 시장을 대리한 커미셔너·시행정관·시경국장이 치안업무의 책임을 맡으며 단체장이 임명하거나 주

민이 직접 선출

- 포괄적 자치경찰사무의 수행을 원칙으로 하나, 국가적·광역적 경찰사무에 대해서는 연방·주정부 경찰의 관할권을 인정

#### 4. 독일의 경찰제도

독일은 1949년 독일기본법에서 연방의 일반경찰행정권을 인정하지 아니하고 원칙적으로 주의 권한에 속하도록 하였는데 이는 영미에서와 같은 자치경찰체제로 전환되었음을 의미하는 것이 아니라<sup>14)</sup> 대부분의 주에서 주를 국가의 일부가 아닌 국가 그 자체로 인정하는 국가경찰을 원칙으로 하는 연방제 하 16개 주정부 중심의 중앙집권경찰체제를 운영하고 있다<sup>48)</sup>.

##### ○ 연방경찰

- 연방경찰은 국가경비와 특수업무만을 담당하며 지역치안은 주를 국가로 하는 주 경찰이 담당하여, 내무부 산하에 연방수사국과 국경수비대 운영
- 독일 기본법 상 연방정부의 일반적인 경찰행정권은 부여하지 않고 원칙적으로 주 경찰에 대한 지휘권도 행사치 않음
- 연방경찰은 주 경찰에 재정적 부담을 하지 않으며, 각 주경찰간의 조정과 통제는 연방정부의 내무부에 의해 이루어짐
- 연방 내무부에 속하는 전국적 경찰기구로는 연방헌법보호국, 연방범죄수사국, 연방국경경비대의 세 기관이 있음

48) 고문현, “자치경찰제의 도입방향”, 「공법연구」 제33권 제5호, 한국공법학회, 2005, p.452.

## ○ 주 경찰

- 주 경찰은 주 내무부장관 소속하에 주 경찰청-도 지방경찰청-경찰서-지구경찰서-파출소로 편제
- 16개 주별로 주 내무부 산하 경찰청(또는 경찰국)을 설치·운영

## ○ 자치경찰

- 일반경찰로서의 기능을 수행하는 자치경찰기관은 없음
- 다만, 자치단체 내에 질서행정담당부서(Ordnungsamt)를 두고 제한적 질서행정업무 수행
- Ordnungsamt의 사무
  - 주민등록업무, 외국인등록, 출입국관리, 운전면허관련업무, 주정차 단속, 방범순찰 등의 업무 수행
  - 이는 일반적 의미의 경찰사무가 아니라 독일행정에 있어 탈경찰화된 질서유지사무임

## 5. 프랑스의 경찰제도

프랑스 경찰은 국가경찰과 자치경찰을 완전히 분리하여, 전형적인 중앙집권적인 경찰제도를 유지하면서 자치경찰제를 부분적으로 가미하여 시 자치경찰은 인구 1만명 이하의 코뮌(Commune)에서 제한적으로 실시되고 있다.

### 가. 국가경찰

- 국가경찰은 국립경찰과 군인경찰의 이원적 구조
- 국립경찰은 도시지역, 군인경찰은 소도시·농촌지역 담당
- 내무장관 지휘 하에
  - 국립경찰총국-각 부서 지방분국(파리경찰청)-경찰서
  - 중앙군인경찰본부-관구사령부(9개)-군경찰연대-군경찰대대·중대·소대 등으로 편성
- 인구 2만 명 이상 지역은 국가경찰이, 인구 2만 명 미만 지역의 치안은 군인경찰이 담당

## 나. 자치경찰

- 원칙적으로 모든 자치단체장은 도지사(국가대표)의 행정통제 하에서 자치경찰을 설치·운영가능(지방자치법 2212-1조)
- 실제로는 기초자치단체인 코뮌(Commune)단위에서 보조기관으로 자치경찰기구 설치·운영
  - ※ 전체의 약 10%(36,763개 중 3,000여개)의 코뮌에서만 자치경찰(1만 4천여 명) 운영
- 광역자치단체에는 자치경찰이 없으며 국가경찰만 있음
- 시의 규모 및 재정자립도, 시장의 치안정책에 따라 채용인원, 업무범위 등이 다양함
- 1~2명의 자치경찰을 채용하고 있는 곳이 64.1%, 3~4명이 15.9%, 5~49명이 19.1%, 50~99명이 0.7%, 100명이상 되는 곳은 0.2%(5개소 : 니스, 리용, 마르세이유, 칸느, 스트라스부르)에 불과

## 다. 국가경찰의 관여

- 조정협약 체결
  - 5명 이상의 자치경찰 운영을 위해서는 자치단체장과 국가도지사가 검사와 협의 후 협약 체결
  - 협약으로 자치경찰 개입장소, 원인 및방식 특정
  - 5명 미만의 자치경찰 운영은 시장의 요구로 협약 체결
  
- 자치경찰자문위원회
  - 내무장관 소속 하에 자치경찰 조직과 기능에 대한 자문을 위해 설치
  - ※ 총 24명으로, 자치경찰을 두는 자치단체장들의 대표 1/3, 국가 대표 1/3, 자치경찰대표 1/3로 구성
  - 내무장관은 도지사, 지검장 및 자치단체장의 요청에 의해 감사(국가경찰 감사실에서 수행)
  
- 사법경찰권에 대한 통제
  - 자치경찰이 범죄를 인지한 경우 국가경찰에 즉시 보고
  
- 다중밀집, 자연재해 등 예외적 사태 또는 둘 이상의 자치단체와 관련된 경우 국가도지사 통제 하에 임무 수행

## 제2절 주요 외국사례를 통해본 시사점

지금까지의 연구결과와 외국사례 등을 종합하여 보면 도입모형은 유럽대륙형(국가경찰을 중심으로 하되, 기초자치단체별 자치경찰운영), 미국형(자치단체별 다양한 경찰운영), 일본형(광역자치단체 단위 경찰위원회 관리·운영)으로 크게 나눌 수 있다. 그 동안 우리나라에서는 주로 일본형 모델과 유럽대륙형 모델의 혼합모형이 지지되어 왔다.

이들 주요 외국의 자치경찰제도의 특성을 요약하면 <표 4-1>과 같으며, <표 4-2>는 외국의 자치경찰법령과 자치경찰의 직무를 요약한 것이다.

<표 4-1> 정부 자치경찰법안과 외국 자치경찰제도 비교표

구분	일본	영국	미국	독일	프랑스	스페인	이태리	한국(법안)	
제도 개요	형태	통합 (국가+자치)	자치	자치,연방	주단위 자치	이원 (국가,자치)	이원 (국가,자치)	이원 (국가,자치)	
	도입 단위	광역 (도도부현)	광역 (county)	단위 불분	주 (시도 개념 ×)	기초 (commune)	광역·기초 (주·시)	광역, 기초 (주,도,시)	기초 (시군자치구)
	선택 실시	-	-	보장	-	보장	보장	보장	보장
인사 제도	경찰장 (인사권자)	독임제 (국가공안위원회)	독임제 (내무장관, 지방경찰위원회)	독임제 (선거, 주지사, 시장, 시의회)	독임제 (주내무장관)	독임제 (시장)	독임제 (주지사, 시장)	독임제 (주지사, 도지사시장, 시의원)	독임제 (시장,군수, 구청장)
	신분	지방공무원	지방공무원	지방공무원	주 공무원	지방공무원	지방공무원	지방공무원	지방공무원
	인사 교류	인정	가능	없음	불가능	없음	자치주 내	도시경찰 내	인정 (의무화)
사무 처리	자치경찰 사무	모든 경찰사무	모든 경찰사무	범죄예방~호송 등 다양	지역치안 전담	행정경찰 중심	행정경찰 중심	행정경찰 중심	생활법규집행특별사법경찰
	사무 성격	단체위임	자치	자치	자치	기관위임	기관위임	기관위임	공동수행
	국가경찰 관계	국가 조정 통제 인정	국가 간접통제	상호협력 ~ 위임 (다양)	상호대등	조정협약	국가경찰 기능 보완	상호협력 (협력의정서)	협약
	국가경찰 지도 감독	경찰청, 관구경찰국 조정 통제	내무장관이 결정	자치경찰 요청없이 개입 불가	비상사태 발생시	조정협약	보충적 개입	국가의 사전요청, 시장 사전 동의시	사무에 대한 지도감독 감사
재정	자치단체 부담, 일부 국가지원	국고보조1/2	자치단체 부담	각 주별 자체 부담	자치단체 부담	자치단체 부담	자치단체 부담	자치단체 부담, 국가 일부지원	
자치경찰 통제	위원회	공안위원회 (국가,도도부현)	지방경찰위원회헌터던경찰위원회	경찰위원회 경찰위원	없음	자치경찰 자문위원회	치안정책위원회 치안위원회 지역치안위원회	공안위원회, 지방자치경찰고문회	치안행정위원회 지역치안협의회
	자의 운영 방지	국가(도도부현)공안위원회, 재정보조, 도도부현 지사 지방의회	내무성 (재정·인사 규칙·교육·정책 등) 지방경찰위원회	독자적 운영 보장 (간접감독)	연방의회 주의회	내무장관 감사권, 임명도지사 총괄지휘권	지역조정위원회 지역안전위원회	시장 책임	자치경찰사무 지도감독, 감사
	긴급 사태 조치	경찰청 장관 지휘	내무장관 원조 명령권	국내안보부 신설	연방정부 지휘권	도지사 비상조치권	협조	사전 협정	경찰청장 (지방청장) 지휘권

출처: 행정자치부 자치경찰제 실무추진단, 『자치경찰제 추진 중간보고서』, 2008. 1., p. 46.

<표 4-2> 주요외국의 자치경찰법 및 자치경찰직무

구분	자치경찰	근거법	자치경찰기능	기타
미국 49)	주경찰제 자치경찰	-수정헌법 제10조 경찰권은 '각 주 또는 시 민'에게 있음 -연방정부에 위임되지 않 았거나 각 주에 금지되지 않은 권한은 각 주나 국 민이 보유 -경찰사무는 각 주가 책임	-뉴욕시 헌장 제435조~438조 : 협회의 행정경찰과의 업무영역 한 계를 명확히 하고 있다 (헌장 제 435조 2항)	독임제형:뉴욕시 경찰국, 워싱턴 DC경찰국, 샌디 에고시 경찰국, 휴스턴시 경찰국, 피닉스시 경찰국, 미네아폴리스시 경찰국 등
영 국	지역경찰제	형식적으로 완전한 자치경찰이나, 실질적으로는 중앙정부의 강 력한 통제 하에 있음 <sup>50)</sup>		
일 본 51)	도도부현경 찰제		-경찰사무는 도도부현의 사무로(단 체위임사무) 도도부현의회가 감독 -도로교통법 : 교통규제, 운전자준 수사항, 도로상의 금지행위 등 규정 -전당포영업법, 고물영업법 : 전당 포, 고물상 등의 허가 -경비업법 : 경비업법의 인정, -총포도검류소지 등 단속법 : 총포 도검류의 소지허가 -화약류 단속법, 폭력단체책법	전 후 로 부 터 1954년 이전까 지 자치경찰(시 정촌경찰)이 설 치되었던 바 있 음 (경찰혁신기 획단, 2003 : 21)
프 랑 스	자치경찰	자치경찰법 1998	-자치경찰 사무 (지방자치법, 제 L2212-2조 : -통학로 안전확보, 주차위반단속 -순찰, 경계활동, 범죄인지의 경우 국가경찰에 통보활동 -거동수상자에 직무질문, 임의동행, 신체수색 -자치단체 축제 감시관리, 자치단 체 시설 및 건물 경비 -도로법 규칙상 나열된 도로법 위 반에 대한 조서작성권 및 보고 <sup>52)</sup>	자치경찰은 시장 이 임명하나 도 지사 및 지검장 의 동의를 필요 로 함

49) 경찰혁신기획단, 2003:223 이하.

50) 경찰혁신기획단, 2003:187. 영국경찰의 기능 : 경찰혁신기획단, 2003: 168 ; 김성  
수, 비교경찰론, 경찰대학, 2002, p.86.

51) 경찰혁신기획단, 2003: 90.

52) 김성호, 안영훈, 이효, 1998 : 12.

구분	자치경찰	근거법	자치경찰기능	기타
독일	주경찰제 행정경찰제	-헷센, 바덴-뷔르템부르크, 브레멘 등의 주 질서행정 사무처리부서 (polizei behrde, ordnung amt) -Rhineland-Palatinate 주 : 명목적으로 자치경찰은 존재하지 않으나, 기초자치단체는 공공질서유지를 위한 특정한 기관(부서)를 보유 지역경찰행정관청 (Ortspolizeibehrde)은 바덴-뷔르템베르크 주 경찰법 제80조 제1항에 의거하여 집행공무원 (Vollzugsbedienstete)을 임용할 수 있고, 집행공무원이 자치경찰업무를 수행하게 될 때에는 자치단체의 범위에서 경찰관의 지위를 가짐 <sup>53)</sup>	-순찰활동 외에도, 신분증검사, 체포, 추방 -자원경찰법 (gesetz ber den freiwilligen polizeidienst, FPG: GVBI 1999, S. 165) : 베를린 주, 바덴뷔르템베르크 주, 바이에른 주, 작센 주 등에서 건물과 시설보호, 교통감독, 방법순찰, 차량운전 등 기술지원업무를 수행 -주민등록업무, 외국인등록, 출입국 관리, 운전면허관련업무, 주차 단속, 방법순찰 등 -읍면경찰이 주차위반단속, 교통정리 등 지방공무원의 업무를 수행 <sup>54)</sup>	-경찰과 동일한 권한을 가지며 총기사용 가능

출처: 안영훈 외 2인, 「자치경찰 표준운영모델 개발에 관한 연구」, 행정자치부 자치경찰제실무추진단 연구용역보고서, 2007. 2, 9-10면을 토대로 재작성

53) 김성호, 안영훈, 이효, 1998 : 97.

54) 경찰혁신기획단, 2003: 268

주요 시사점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 주요 선진국 대부분이 국가경찰과 자치경찰의 이원화가 정착되어 있다는 점이다. 먼저 국가경찰과 자치경찰을 완전히 분리해 놓고 있는 프랑스의 경우 전형적인 중앙집권적인 경찰제도를 유지하면서 자치경찰제를 부분적으로 가미한 방식이다. 원칙적으로 모든 자치단체장은 도지사(국가대표) 책임 하에 자치경찰의 설치·운영이 가능하지만, 실제로는 기초자치단체인 코뮌(Commune) 단위에서 보조기관으로 자치경찰 조직을 설치해 운영하고 있으며 광역자치단체에는 자치경찰이 없고 국가경찰만 있다.

각 국별 자치경찰 기능을 조사한 한국지방행정연구원 연구자료에 따르면<sup>55)</sup> 관할 행정구역 내에서 기초적인 공공질서 유지 등의 근린치안기능 중심의 지역치안을 담당하고 있음을 알 수 있었다.

구체적으로 프랑스의 자치경찰은 주로 통학로 안전 확보와 주차위반단속 순찰, 경계활동, 범죄인지의 경우 국가경찰에 통보를 하게 된다. 또 거동수상자에 직무질문이나 임의동행, 신체수색, 축제 감시관리, 자치단체 시설 및 건물 경비 등의 업무를 맡고 있다. 자치경찰은 시장이 임명하나 도지사나 지검장의 동의를 필요하다.

이탈리아의 자치경찰공무원은 사법경찰의 지위를 가지며, 자치경찰의 각 책임자는 사법경찰 관리자의 지위를 가진다. 행정경찰권 외에 교통경찰 및 공공안전, 사법경찰의 기능을 수행한다. 교통경찰 기능은 교통사고 및 교통범죄 예방 활동과 교통사고를 보고한다. 기본적으로 국가경찰의 기능인 공공안전에 대해서는 주로 보조기능을 수행한다. 또 사법부의 책임 하에 범죄소탕과 범인수색, 범죄 상황보고 등의 사법경찰 기능도 수행한다.

55) 안영훈 외 2인, 「자치경찰 표준운영모델 개발에 관한 연구」, 행정자치부 자치경찰제실무추진단 연구용역보고서, 2007. 2, 30-95면.

둘째, 기초자치정부의 자율적 자치경찰기구를 운영하고 있었다.

프랑스, 스페인, 이탈리아 등 유럽 3국에서 모두 관할행정구역 내에서 기초적인 공공질서유지 등의 근린치안 기능은 전통적으로 기초자치정부가 중심이 되어 운영되고 있다. 이것은 기초자치정부 보다 규모와 재정적으로 더 큰 도자치정부 또는 지역자치정부의 자치경찰 기능은 지방자치의 기본원리인 보충성의 원칙이 적용되어 지역 또는 도 행정구역에서의 통합, 조정기능 및 2개 이상의 기초자치정부간 자치경찰 기능의 협력, 조정 역할 등에 충실하고 도지역에서의 도로교통 등 광역적 자치경찰 기능을 수행하고 있다는 의미이다.

따라서 기본적으로 기초정부의 관할지역을 기초자치경찰이 행정경찰 기능 중심으로 지역치안을 담당하고, 도지역과 지역정부의 행정구역은 주로 국가군경찰과 국가일반경찰이 담당하고 있기 때문에 프랑스의 경우는 도자치정부와 지역자치정부에 직접 현장에서 근무하는 자치경찰관을 배치하고 있지 않다. 그러나 스페인의 경우에는 카탈로니아 등 자치주경찰이 국가경찰을 점차 대체하여 국가경찰권한과 자치주경찰 권한 등을 행사하고 있으며, 이탈리아의 경우에도 지역적 수준에서 경찰력을 지역정부가 직접 운영하는 경우도 있으나 주로 현장 활동 보다는 자치경찰에 대한 기술적 지원, 지도·감사, 재정지원을 위한 준비작업, 지역적 차원의 중·장기 자치경찰 활동계획의 수립 및 집행 등 정책적 기능을 수행하고 있다.

셋째, 범죄소탕과 함께 사법경찰 기능도 함께 수행하고 있었다. 즉 자치경찰에 의해 특별사법경찰 사무가 수행되고 있음을 알 수 있다.

스페인을 국가경찰과 자치경찰의 이원적 구조 하에 국가경찰은 내무장관 직속의 국립 및 군인경찰로 구성돼 있고, 자치경찰은 창설이 의무화되지 않은 각 광역자치경찰과 기초자치경찰의 이원적 구조를 가지고

있다. 기초자치단체는 헌법과 법령, 조례에 따라 철저한 자립도를 기반으로 자치경찰을 운영하고 있다. 주요 기능은 시설과 건물의 보호, 교통 통제 및 신호체계 관리, 교통사고의 처리 및 보고, 행정경찰사무 수행과 자치단체 조례 및 시장령을 집행한다. 또 사법경찰활동에도 참여하면서 천재지변이나 재난활동, 민방위 활동, 안전사고 등의 예방조치 업무도 수행한다. 참고로 프랑스와 스페인 등에서는 자치경찰의 실시여부 및 조직형태를 해당 자치단체의 조례에 위임하고 있다.

미국은 주민의 직접선거에 의해 구성된 지방의회의 자율적 결정에 따라 자체예산과 자체인력으로 구성, 행정경찰과의 업무영역 한계를 명확히 하고 있다. 기초단위인 다양한 형태의 자치적 경찰조직 체계이지만 연방정부나 주정부 역시 경찰기관을 독자적으로 운영하고 있다. 도시경찰이 경찰체제의 근간인 미국의 경우 자치경찰 비중이 이들의 3/4 가량으로 공식적인 최고책임자는 시장이다. 시장을 대리한 커미셔너와 시행정관, 시경국장이 치안업무의 책임을 맡으며 단체장이 임명하거나 주민이 직접 선출하는 방식이다.

넷째, 국가경찰과 자치경찰을 통합·혼용한 절충형 제도가 주로 운영되고 있음을 알 수 있다. 경찰지원 인력의 활용이 비교적 활발한 영국은 지난 2000년 내무성 직속의 국가경찰로 운영되던 수도경찰청을 자치경찰로 전환, 광역단위로 지방경찰청을 설치했다. 지방경찰청은 독립된 지방경찰위원회의 관리 하에 두고 통일된 자치경찰제를 만들어 가는 동시에 효율성을 증진시키기 위해 중앙통제를 강화해 나가고 있다. 영국의 경찰들은 경찰공무원과 행정직 공무원, 교통보조원, 경찰보조원으로 나뉜다. 경찰보조원은 경찰서에 배치돼 소매치기나 주류판매의 감독, 사회비행 감시 등 순찰을 통한 경찰 보조업무를 수행한다.

일본은 국가경찰과 자치경찰을 통합·혼용한 절충형 제도를 운영하고

있다. 이원적 경찰조직이나 사실상 국가경찰과 자치경찰이 단일체제로, 중앙의 국가경찰과 광역단위의 자치경찰간의 절충형 제도를 운영하고 있다. 협상 및 합의제 공안위원회에 의한 경찰관리로 설명할 수 있다.

일반경찰 기능을 하는 자치경찰기관이 없는 독일의 경우 자치단체 내에 질서행정담당부서(Ordnungsamt)를 두고 주민등록업무나 외국인등록, 출입국관리, 운전면허관련업무, 주정차 단속, 방법순찰 등의 제한적인 업무를 수행하고 있다.

다섯째, 국가경찰과 자치경찰간 관계는 대개 협약 체결을 통해 사무처리가 이루어지고 있었다.

프랑스, 스페인, 이탈리아 모두 국가경찰과 자치경찰간 협약을 체결하는 것이 기본이다. 이 협약체결에 의해서 각각의 권한과 기능, 협력방식 등을 사전에 명확히 규정해 두고 있다. 이러한 협력방식은 주로 도 수준에서 국가경찰과 자치경찰간 이루어지고 있으며, 간혹 대도시의 경우에는 자치정부간 협력기구를 활용하는 방법도 있다. 스페인의 경우 중앙정부 내무부와 기초자치정부 연합기구 및 도정부 연합기구간 경찰협력협약(Convenios de colaboracion)을 통해 자치경찰과 국가경찰의 공조체제를 활용하고 있다.

협약방식 이외에도 중앙정부 차원에서 중앙부처 대표와 자치정부 대표, 자치경찰 대표 등 이해관계자가 참여하는 치안위원회를 설치하여 참여적 협력체제를 운영하고 있다. 이러한 방식은 도 수준에서도, 그리고 기초지방정부 차원에서도 모두 동일한 방식의 치안위원회 제도를 채택하여 경찰기능의 협력을 통한 시너지 효과를 최대화 하기 위한 노력이라고 볼 수 있다.

중요한 점은 기초자치정부 수준에서의 치안위원회 운영인데, 프랑스,

스페인, 이탈리아 유럽 3국은 지방정부 내부적으로 집행기관 대표, 시민 대표, 필요시 국가대표 뿐만 아니라 반드시 자치경찰의 대표자가 참여하는 자문위원회 성격의 치안위원회를 통한 민주적·참여적 자치경찰 활동을 원칙으로 하고 있다.

이상 주요외국의 사례를 통해 도출된 시사점은 현재의 정부법안에 상당부분 반영되어 있는 상황이다. 즉 오랜 세월이 걸쳐 지방자치가 시행된 유럽 국가들의 경우에도 나라별로 약간의 차이점은 있으나 국가경찰과 자치경찰간의 조화와 협력을 통해 치안서비스의 질적 수준을 제고하기 위한 노력을 기하고 있는 것이다.

결국, 자치경찰제 도입 논의는 도입단위, 조직형태, 사무배분, 재정분담, 인사권 등 제도적 측면에 있다기 보다는 각 국가가 처한 치안환경과 치안수요의 특수성 아래 어떻게 하면 보다 양질의 치안서비스를 지역주민에게 제공할 수 있는지가 관건이 되어야 한다.

이러한 점을 도외시하고 무리한 기능배분으로 인하여 기존의 국가경찰의 순기능 발휘까지 어렵게 만드는 것은 자제되어야 하는 것이다<sup>56)</sup>. 따라서 국가경찰의 장점을 유지·확대하는 가운데 국가경찰의 단점을 보완할 수 있는 방향으로 자치경찰제도가 도입되는 것이 바람직하다. 이를 위해 국가경찰의 장점은 극대화하되, 지방행정체제 개편과 연동하여 우리나라의 지역적 특수성과 자율성을 동시에 충족시킬 수 있는 방향으로 한국형 자치경찰제도가 도입되어야 할 것이다.

56) 권혁순, “행정체제개편이 반영해야 할 교육자치제와 자치경찰제의 미래”, 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문, 2009, 4., 13면.

## 제5장 지방행정체제 개편에 따른 자치경찰제 도입방안

### 제1절 지방행정체제의 개편 전망

#### 1. 행정구역 개편의 추진 전망

앞서 살펴본 행정구역 개편에 대한 논의과정을 통해 대체로 도출되고 있는 대안들은 광역자치단체의 광역화, 기초자치단체의 자율통합, 읍·면·동의 주민자치화의 세 가지로 요약된다.

당초 광역자치단체의 경우, ‘광역시·도’의 자치사무기능을 기초자치단체에 이양해 폐지하거나 국가기관화하는 방안이 유력하게 검토·논의되었으나 관련 공청회와 토론회가 거듭되면서 집중적인 비판을 받게 되자 수면 아래로 잦아든 상태이다. 하지만 행정구역 통합에 관한 몇 차례 공청회에서 뾰족한 대안은 제시하지 못했지만, 행정체제 개편은 기초단체의 자율적 통합을 중시하는 방향으로, 제대로 정착되지 못한 지방분권의 내실을 먼저 다지자는 데는 공감대가 형성되고 있다.

따라서 현재 개편 논의는 ‘행정계층 조정’보다는 ‘행정구역 개편’을 중심으로 주로 기초자치단체의 자율통합이 부각되고 있는 상황이며, 향후 개편 방향 역시 기초자치단체의 통폐합을 통한 행정구역 개편에 초점이 모아질 것으로 전망된다. 이에 따라 광역자치단체의 폐지논의는 첨예한 정치적 이해관계와 지방분권의 취지에 역행한다는 등의 이유로 인해 토론의 주안점으로부터 멀어질 것이다.

## 2. 향후 지방행정체제 개편과 자치경찰제 도입 전망

현재 가장 주목받고 있는 대안은 정치권에서 허태열 국회지방행정체제 개편특위 위원장이 여야 의원 62명의 서명을 받아 대표발의한 ‘지방행정체제 개편 특별법안’이다. 허태열 의원안은 2~5개 인접 시·군·구를 통합하여 전국을 60~70개 내외의 통합시(광역시) 체제로 개편하되, 각 지자체간 자율적 통폐합을 통해 추진할 것을 골자로 하고 있다. ‘허태열 법안’은 기존 법안의 내용을 총괄하는 성격을 갖고 있다. 허 위원장이 국회의 행정체제 개편 논의를 주도하고 있는 만큼 향후 논의는 이 법안의 틀 위에서 전개될 것으로 보인다.

<표 5-1> 허태열 의원 대표 발의, 지방행정체제 개편 특별법 주요 내용

- 인접 시·군·구 2~5개씩 통합→전국 60~70개 통합 시·통합 구와 현(군+군)으로 재조정
- 전국 시·군·구의 3분의 2가 통합된 시점에 시·도의 기능·지위를 재조정하고, 서울특별시 및 광역시의 자치구도 통합을 촉진하되 인구 100만명 이상은 자치구로, 100만명 미만은 행정구로 각각 전환토록 했다.
- 대통령 직속으로 ‘지방행정체제 개편위원회’를 설치해 행정체제 개편 총괄 지원
- 개편위로부터 통합권고 받은 지자체의 장이나 해당 지방의회는 주민투표 실시 가능
- 통합 촉진 위한 강력한 행정·재정적 인센티브 제공(예:통합 시가 징수한 시·도세의 70%를 통합 시에 교부)
- 통합 시에 실질적인 정부 권한(교육자치권·경찰자치권 등)을 대폭 이양
- 읍·면·동을 순수 주민자치단체로 전환해 ‘풀뿌리 자치’ 활성화

이 법안은 행정 효율을 높이기 위해 인구·면적·경제·지리적 여건을 감안, 2~5개씩 인접 시·군·구를 통합하는 것이 핵심이다. 그럴 경우 통합

시·통합 구가 탄생하며 군과 군끼리 합칠 경우엔 가칭 ‘현’으로 부르기로 했다. 인구 70만 명을 평균으로 합칠 경우 통합 행정단위는 60~70개가 될 것으로 추정된다.

서울특별시와 광역시의 구가 통합할 경우 인구 100만 명 이상은 자치구로 하되, 100만 명 미만은 행정구로 전환키로 했다. 통합 시·군·구가 공동으로 통합추진위를 구성해 통합시의 명칭과 청사 소재지 등을 결정하며 폐합된 시·군·구에는 필요할 경우 행정출장소를 둘 수 있도록 했다. 현행 광역시와 도는 전국 시·군·구의 3분의 2 이상이 통합되는 시점에 기능과 지위를 재조정할 수 있게 했다.

또한 전국 시·군·구의 3분의 2가 통합된 시점에 시·도의 기능·지위를 재조정하고, 서울특별시 및 광역시의 자치구도 통합을 촉진하되 인구 100만명 이상은 자치구로, 100만명 미만은 행정구로 각각 전환토록 했다.

법안은 또 행정체제 개편이 신속히 이뤄지도록 대통령 직속으로 ‘지방행정체제 개편위원회’를 설치하며, 위원회는 설치된 지 1년 내에 행정구역 광역화 기본 계획을 공표하도록 했다. 지방행정개편위는 기본계획에 따라 지자체 간 통합을 해당 지자체 장에게 권고할 수 있다. 통합 권고를 받은 해당 지자체들의 장, 지방의회 또는 일정수 이상의 주민은 통합에 대한 주민투표 실시를 요청할 수 있다.

특히 법안은 고교 이하 교육자치 행정을 이양, 행정·교육 통합 행정체제로 전환하고, **경찰자치권을 통합시에 이양**하며, 광역시·도의 자치사무 등을 **이양**토록 했다. 또 기존 '법령의 범위내'에서 '법령에 저촉되지 않는 범위내'로 조례 제정범위를 확대하는 등 통합시에 실질적 정부권한을 대폭 이양토록 했다.

아울러 통합시가 징수한 시·도세의 70%를 통합시에 교부하고, 통합 이

후에도 일정 기간 더 많은 지방교부세를 받도록 하는 것을 비롯해 정부 재정을 지원토록 하는 등 다양한 행정·재정 인센티브 방안을 마련하고 있다.

이에 조응하여 정부 주무부처인 행정안전부에서도 기초자치단체간 행정구역 통폐합을 유도하기 위한 상당수준의 행정적·재정적 인센티브를 부여하며 적극적으로 자율적 통폐합 분위기를 고취시키고 있다. 이미 앞서살펴본 바와 같이 일부 시·군의 통폐합 논의가 본격적으로 무르익으며 전국적으로 기초자치단체간 통폐합 논의가 급물살을 타고 있는 실정이다.

결론적으로 현재 여야 정치권과 정부의 합의가 도출되고 있는 행정구역개편의 기준 및 방향은 단계별 접근이 추진되고 있는 바, 1단계로 현행 시·도 광역자치단체는 존치하고 기초자치단체인 시·군은 자율적 통폐합을 유도한 후, 2단계로 광역시·도의 통합을 추진하여 광역자치단체의 광역화를 추진한다는 구상이다.

여야는 이미 지난 2006년 지방선거 직전 사실상 광역자치단체인 도(道)를 폐지하고 기초자치단체인 시·군·구를 70개 안팎의 광역단위로 통합하는 내용의 보고서를 제출하였다. 이러한 기조는 18대 국회 지방행정체제개편특위에서도 그대로 수용되고 있는 바, 현행 2단계인 지방행정구역을 1단계로 축소하는 기본 방향은 이미 서 있다고 볼 수 있다. 그러나 앞서 제시한 바와 같이 광역시·도의 폐지는 이미 논의의 중심에서 멀어진 상황이기에 1단계 행정계층 구조로의 축소는 당분간 재점화되기는 어려울 것이다.

이는 계층조정보다는 행정구역 개편부터 추진하자는 정치권의 전략이

반영된 결과이기도 하다. 즉, 특위는 향후 논의의 방향을 ‘시·군·구 통합’과 ‘읍·면·동의 순수한 주민자치단체화’ 등 두 가지로 설정하였다. 광역자치단체의 경우 당분간 도 폐지는 거론하지 않을 방침이고, 특별시와 광역시도 일단은 논의 대상에서 제외키로 하였다.

그 대신 특위는 대신 학계에서 개략적 합의가 이뤄진 대로 전국의 시·군·구를 인구 70만명 정도로 묶어 70개 안팎의 통합자치단체를 만들어가되 이 과정이 어느 정도 진행됐을 때 도 폐지 문제를 본격 거론할 방침으로 이른바 단계적 방식을 고려하고 있다<sup>57)</sup>.

따라서 자치경찰제 도입 방향 역시 70개 내외의 통합시를 전제로 한 도입방안과, 현재 정치권이 주도하고 있는 2단계 개편전략인 시도 광역자치단체를 폐지하고 7-8개 지역의 광역지방정부로의 개편방안, 두 가지 대안을 중심으로 자치경찰제 도입방안을 살펴보고자 한다.

### 3. 지방행정체제 개편의 시나리오

#### 가. 제1안: 70개 통합시로의 행정구역 통폐합 개편

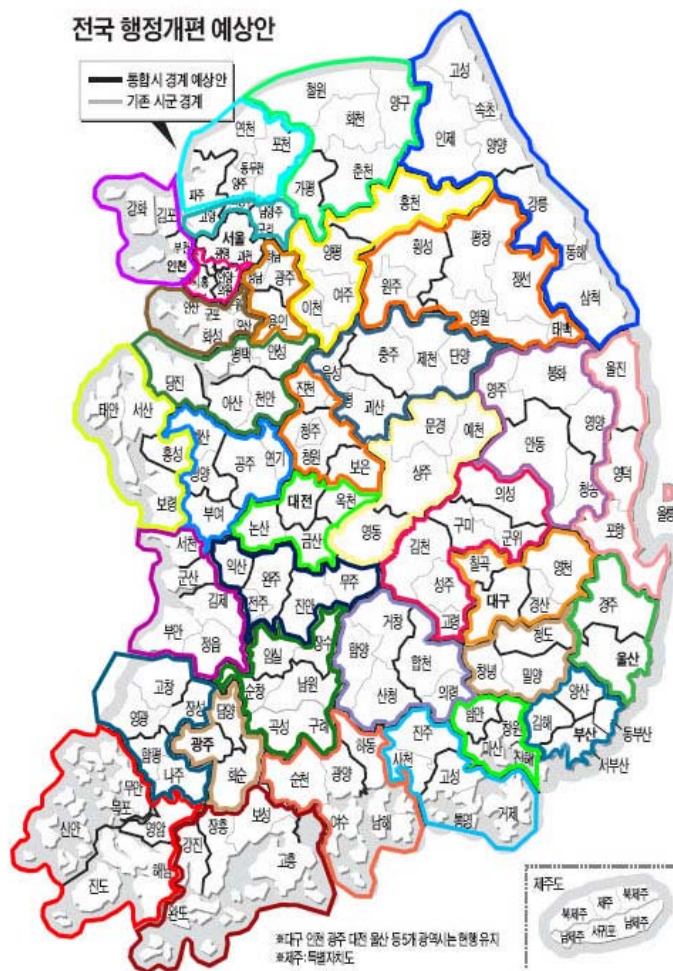
이 안은 앞서 살펴본 데로 현재 정치권에서 가장 유력하게 논의되고 있는 개편방안으로 현재 전국 230개의 시·군·구를 인구 70만명 정도로 묶어 70개 안팎의 통합자치단체로 재편하는 대안이다.

현재 행정안전부에서 추진하고 있는 시·군·구 자율통합도 기본적으로 이러한 논의에 기초하고 있다고 할 수 있다. 결국 현재의 분절적 행정구역이 효율적 국가경영을 저해하고 있다고 보고, 자치단체 간 경계를

57) 허태열 위원장은 “현재 도 업무의 70% 정도가 국가위임사무인데 기초단체들이 통합되면 도는 자연스럽게 국가행정기구화할 수밖에 없을 것”이라고 전망하고 있다.

넘는 광역적 지역발전을 추진하기 위해서는 기초자치단체의 통폐합을 통한 광역화가 유효한 해결책이란 관점에서 추진되고 있는 개편안이다.

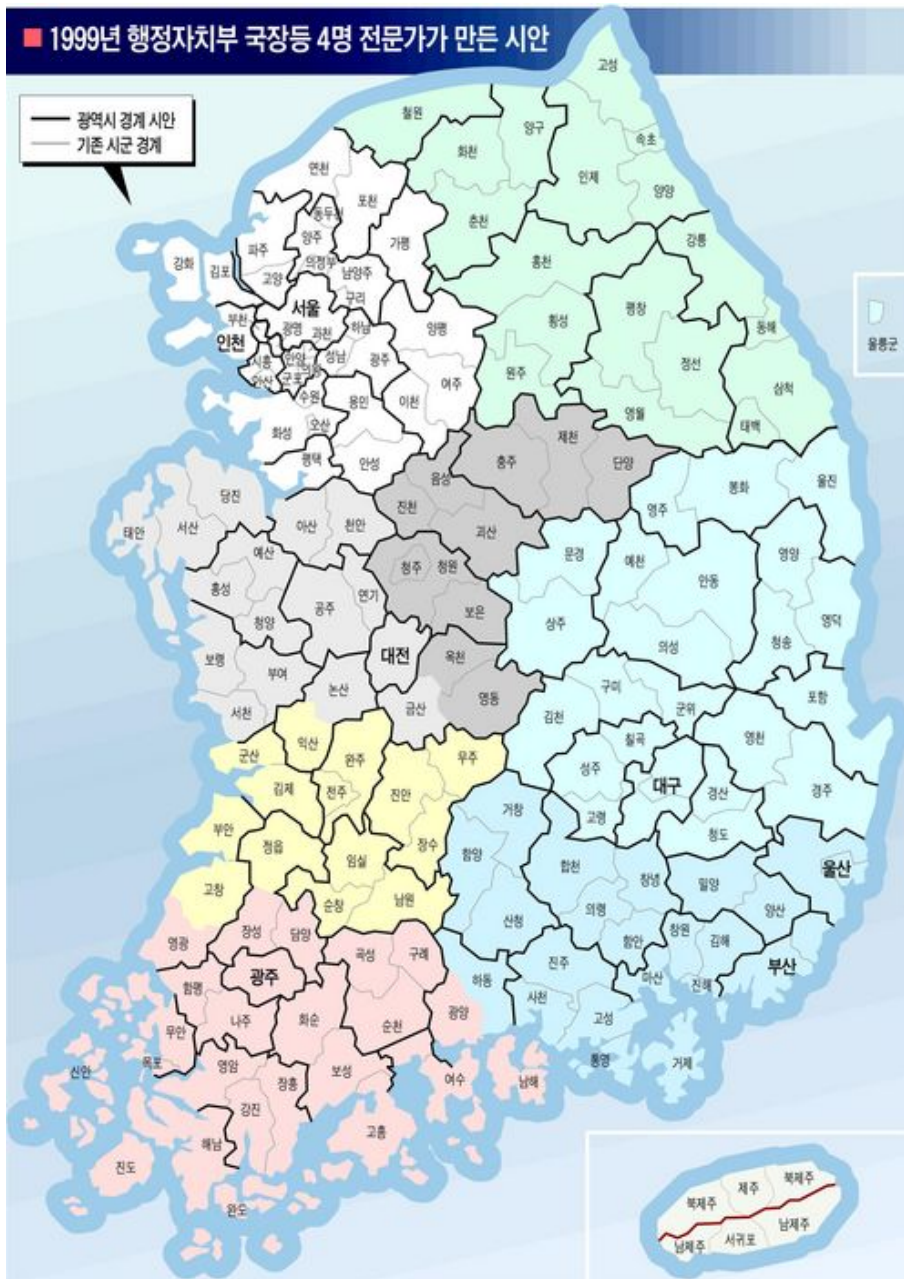
<그림 5-1> 전국 행정구역 개편 예상안



출처: 조선일보, “110년 만의 지각 변동 행정구역개편 이뤄지나”, 2008년 12월 25일.

<그림 5-2>는 이미 1999년 행정자치부에 의해 구상된 개편안이다.

<그림 5-2> 1999년도 행정자치부의 지방행정체제 개편안



## 나. 제2안: 광역지방정부로의 개편방안

### 1) 대안의 주요 내용

이 대안은 국가의 경계가 허물어지고 광역도시 중심의 경쟁체제로 가는 세계 추세에 대응하기 위해 '광역분권화'를 해야 한다는 주장이 반영된 것이다. 대도시 중심의 광역단위가 국가 간 경쟁의 핵심이 될 것이라며, 광역단체들을 더 큰 단위로 묶어야 한다는 논리를 펴고 있다.

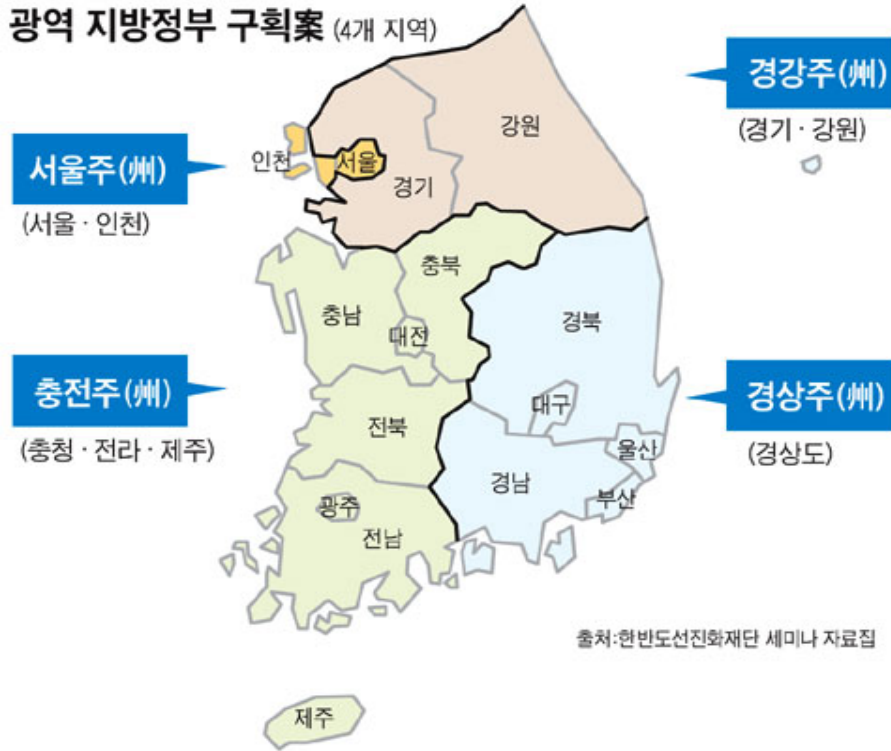
현행 16개 시·도 광역 행정체제를 인구 500만~1500만 단위의 4~5개의 광역 단위로 재편하고 중앙정부의 권한도 지방 정부에 대폭 이양하자는 게 이 주장의 요지이다.

'광역분권화' 구상은 현재 '중앙정부→16개 시·도(광역단체)→230개 시·군·구(기초단체)'로 이뤄진 지방 행정체제를 '중앙정부→4~5개의 광역 지방정부→100여개 시·군·구(기초단체)'로 바꾸자는 것이다. 정치권의 '70개 광역시(市)안'과 다른 것은 외교·국방 등을 제외한 중앙정부의 기능을 대폭 축소하고, 재정·행정·교육·치안 등 중앙정부의 주요 기능을 광역화된 지방정부에 이양하자는 것으로 <그림 5-3>과 같다.

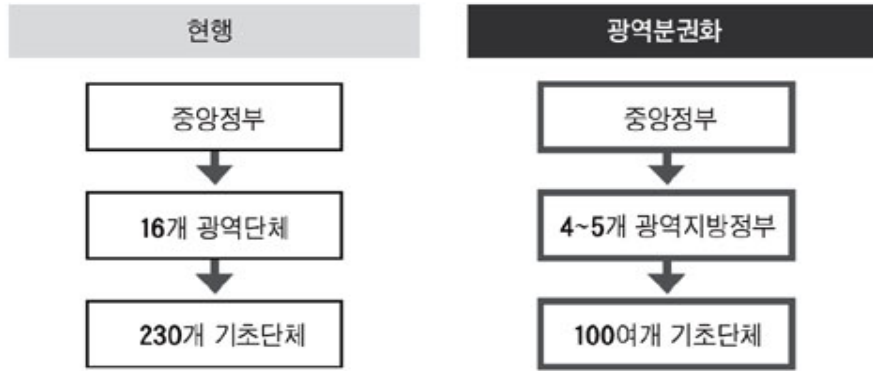
재정과 경쟁력을 갖춘 광역지방정부가 일본 도쿄나 중국 상하이 등 외국의 광역도시권과 경쟁을 하고, 이들 광역 단위가 국가 발전의 중심축이 되는 시스템으로 미국식 연방제를 상기시키는 체제다.

이는 2008년 2월 대통령직 인수위원회가 구상하고, 이후 대통령 자문기구인 지역발전위원회(구 국가균형발전위원회)가 2009년 8월 발표한 '5+2 광역경제권' 구상과도 일맥상통하는 개편안이라 할 수 있다. 즉, 현행 16개 시도를 8개 광역지방정부로 재편하는 방안이다.

<그림 5-3> 광역지방정부 구획안



**광역분권화 개념도**



중앙정부가 외교·국방·행정·교육·치안 등 대부분의 기능을 맡고 있고, 지자체에 일부 재정과 행정 기능이 분산

중앙정부는 외교·국방 등 필수 기능만 담당하고 광역지방정부에 행정·교육, 치안 기능 이관

광역지방정부로 개편하는 방안에 대해서는 한반도선진화재단(2007), 최영출(2008)<sup>58)</sup>, 이기우(2008)<sup>59)</sup> 등이 다양한 대안을 제시하고 있다. 이들 대안들은 대체로 생활권과 경제권을 기준으로 광역지방정부의 구성을 제안하고 있다.

이하에서 생활권과 경제권을 기준으로 하는 대표적인 대안과 5+2 광역경제권을 고려한 광역지방정부 구성방안을 살펴보면 다음과 같다<sup>60)</sup>.

## 2) 대안

### 가) 생활권을 중심으로 7개 지역으로 개편하는 안<sup>61)</sup>

현행 16개 시·도를 경기권, 충청권, 호남권, 경상권으로 개편하고 지역적 특성을 감안하여 서울, 강원도와 제주특별자치도는 현행대로 유지하는 안이다. 구체적으로 경기권은 인천과 경기도를 포함하고, 충청권은 대전, 충남, 충북을 포함하며, 호남권은 광주, 전남, 전북을 포함하고, 경상권은 부산, 울산, 경남, 대구, 경북을 포함한다.

이 안의 장점은 지난 100여년간 지속된 우리나라의 향토성, 문화, 지역적 특성의 골격을 유지하여 안정성을 가지며, 세계의 주요 국가들과

58) 최영출, “우리나라 지방행정구역 개편의 과제와 향후 방향”, 선진한국정책연구원·충청미래포럼·대전발전정책포럼·선진미래충북포럼 공동학술심포지엄 발표논문, 2008.

59) 이기우, “21세기에 부응하는 바람직한 지방행정체제 개편방안”, 「시·도 뉴스레터」, 15호, 2008, 13-17면.

60) 권경득, “지방행정체제의 개편방안: 지방정부의 광역화”, 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집, 2009. 4. p. 18-22.를 인용.

61) 이명수, “국가구조 및 행정체제 개편을 위한 강소국 연방제”, 자유선진당 토론회 발표논문, 2008. 10, 12-13면의 내용을 인용.

경쟁할 수 있는 대안이라 할 수 있다. 생활권중심의 7개 권역별 인구 및 면적 현황은 <그림 5-4>와 같다.

<그림 5-4> 7개 권역 인구 및 면적 현황

권역	인구	면적
서울시	1,042만명	605Km <sup>2</sup>
경기권	1,376만명	11,185Km <sup>2</sup>
충청권	497만명	16,570Km <sup>2</sup>
호남권	520만명	20,650Km <sup>2</sup>
경상권	1,304만명	32,254Km <sup>2</sup>
강원권	150만명	16,873Km <sup>2</sup>
제주권	56만명	1,848Km <sup>2</sup>



#### 나) 경제권을 중심으로 6개 지역으로 개편하는 안<sup>62)</sup>

이 개편안은 기존의 지리적 경계선을 허물고 경제권 중심으로 개편하여 지역감정을 해소하고, 환태평양, 환동해권, 환황해권, 미주권, 유럽권, 동남아권 등 세계 경제권에 탄력적으로 대응할 수 있는 광역지방정부의 구축을 특징으로 하고 있다.<sup>63)</sup>

62) 자유선진당, 2008, 11-12면의 내용을 인용.

63) 2008년 세계경영개발연구원(IMD)과 세계경제포럼(WEF)이 발표한 국가경쟁력 상위권에 속하는 주요 강소국의 인구를 살펴보면, 싱가포르(460만명), 필란드(520만명), 스위스(760만명), 덴마크(550만명), 스웨덴(900만명), 네덜란드(1,660만명), 노르웨이(460만명), 오스트리아(800만명), 벨기에(1,040만명)으로 나타나고 있다.

현행 16개 시·도를 중부권, 서부권, 남부권, 동부권으로 개편하고, 서울과 제주특별자치도는 지역적 특성을 고려하여 현행대로 유지한다. 중부권은 인천, 경기도를 포함하고, 서부권은 대전, 충남, 충북, 전북을 포함한다. 남부권은 광주, 전남, 부산, 울산, 경남을 포함한다. 동부권은 대구, 경북, 강원도를 포함한다.

이들 광역지방정부별로 육성 및 발전시킬 산업을 권역별로 살펴보면, 서울지역은 금융, 의료, 법률 등의 서비스 산업과 문화에 집중하여 미주권, 유럽권, 동남아 경제권 등에 대응하는 국제적인 비즈니스 지역으로 육성한다. 중부권은 기계 및 화학산업, IT 및 디지털 산업, 자동차 산업, 항공과 물류에 집중하여 미주권, 유럽, 황황해경제권 등에 대항하는 지역으로 육성한다.

서부권은 과학기술과 첨단산업, 낙농업, 축산업, 화훼, 농경, IT, 자동차, 철강, 반도체, 제지업에 집중하여 환황해권, 동남아경제권 등에 대응하는 지역으로 육성한다. 남부권은 광(光)섬유산업, 문화예술, 해양문화, 물류중심지, 교통인프라 확충, 특성있는 농업, 양식업, 기계부품 중심 중공업산업에 집중하여 동남아권, 일본권, 환태평양경제권 등에 대응하는 지역으로 육성한다.

그리고 동부권은 관광휴양, 전자·철강산업, 화학·섬유산업, 전통문화유산에 집중하여 환동해권, 러시아권, 일본경제권 등에 대응하는 지역으로 육성한다. 제주권은 국제자유도시, 무역도시, 관광, 의료에 집중하여 홍콩, 동남아경제권 등에 대응하는 지역으로 육성한다.

이 안은 지역적 경계선을 허물어 지역감정을 해소하고, 세계경제권에 탄력적으로 대응할 수 있는 장점이 있다. 경제권 중심의 6개 권역별 인구 및 면적 현황은 <그림 5-5>와 같다.

&lt;그림 5-5&gt; 6개 권역 인구 및 면적 현황

권역	인구	면적
서울시	1,042만명	605Km <sup>2</sup>
중부권	1,376만명	11,185Km <sup>2</sup>
서부권	683만명	24,624Km <sup>2</sup>
남부권	1,121만명	24,940Km <sup>2</sup>
동부권	667만명	36,783Km <sup>2</sup>
제주권	56만명	1,848Km <sup>2</sup>



#### 다) '5+2 광역경제권'을 토대로 8개 지역으로 개편하는 안

이명박정부의 5+2 광역경제권 정책은 5대 광역경제권(수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권)과 2개 특별광역경제권(강원도, 제주도)을 설정하고, 개별 광역자치단체별로 시행해 오던 지역전략산업 및 지역개발 정책의 중복성 및 비효율성을 방지하며, 자원배분 및 사용의 효율성을 강화시키려는 정책이다. 또한 권역별 분담체계에 따라 차별화된 성장거점을 조성함으로써 권역발전 및 글로벌 경쟁력의 거점으로 육성한다는 계획이다.

현행 광역경제권이 16개 시도의 권역과의 범위는 중첩과 범위를 넘어 서고 있다. 따라서 향후 광역지방행정구역의 개편은 5+2 경제권역에 상응하는 초광역행정구역으로 통합시켜야 한다는 주장이다. 다만 서울의 지역적 특성을 고려하여 수도권을 서울권과 경기권으로 구분할 필요가

있다. 결국 서울권, 경기권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권, 강원권, 제주권 등 8개 권역으로 구분된다.

<표 5-2> '5+2 권역별' 특화발전전략

권역	특화발전 비전
수도권	선진일류국가를 선도하는 글로벌 비즈니스 허브
충청권	과학기술과 첨단산업의 중심, 대한민국 실리콘 벨리
호남권	21C 문화예술과 친환경 녹색산업의 창조지역
대경권	전통문화와 첨단지식산업의 신성장지대
동남권	환태평양 시대의 기간산업 및 물류 중심지
강원권	환동해권 관광휴양 및 웰빙산업의 프론티어
제주권	아시아 최고수준의 국제 자유도시

이 안의 우리나라의 향토성, 문화, 지역적 특성의 골격을 유지하면서 지역경쟁력 제고를 통해 세계의 주요 국가들과 경쟁할 수 있는 대안이라 할 수 있다. 5+2광역경제권에 토대를 둔 8개 권역별 인구 및 면적 현황은 <그림 5-6>과 같다.

&lt;그림 5-6&gt; 8개 권역 인구 및 면적 현황

권역	인구	면적
서울시	1,042만명	605Km <sup>2</sup>
경기권	1,376만명	11,185Km <sup>2</sup>
충청권	497만명	16,570Km <sup>2</sup>
호남권	520만명	20,650Km <sup>2</sup>
대경권	510만명	19,910Km <sup>2</sup>
동남권	780만명	12,344Km <sup>2</sup>
강원권	150만명	16,873Km <sup>2</sup>
제주권	56만명	1,848Km <sup>2</sup>



### 라) 광역지방정부 개편안의 비교

위의 세 가지 대안을 비교하면 <표 5-3>과 같다. 경제권을 중심으로 광역지방정부를 구성하는 경우, 광역경제권과 행정권역을 일치시키지 않으면 광역경제권 전략을 수행하는데 어려움이 많을 수밖에 없다. 따라서 광역경제권 전략에서의 권역과 행정권역을 최대한 일치시킬 필요가 있다<sup>64)</sup>.

64) 최영출, “우리나라 지방행정구역 개편의 과제와 향후 방향”, 선진한국정책연구원·충청미래포럼·대전발전정책포럼·선진미래충북포럼 공동학술심포지엄 발표자료집, 2008, 72면.

&lt;표 5-3&gt; 광역지방정부 각 개편대안의 비교

구 분	생활권 중심 광역정부	경제권 중심 광역정부	5+2광역경제권 중심 광역정부
광역정부 수	7개	6개	8개
평균 인구	706.4만명	824.2만명	616.4만명
권 역	서울시, 경기권, 충청권, 호남권, 경상권, 강원권, 제주권	서울시, 중부권, 서부권, 남부권, 동부권, 제주권	서울시, 경기권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권, 강원권, 제주권
특 징	지역적 특성의 유 사로안정성 유지, 세계 주요국가들 과 경쟁할 수 있 는 최소규모	지역적 경계선을 허물어 지역감정 해소, 세계경제권 에 탄력적으로 대 응	지역적 특성을 유 지하면서 지역경 쟁력 제고를 통해 세계의 주요 국가 들과 경쟁할 수 있는 대안

이상에서 살펴본 광역지방정부로의 개편방안은 구체적 내용이 어떤 형태로 결정되든 향후 중장기적인 지방행정체제 개편의 기본방향이 될 것이다.

따라서 본 연구에서는 앞서 살펴본 70개 내외의 통합시 개편안과, 8개 광역지방정부로의 개편방안을 중심으로 각각 자치경찰제 도입방안에 대하여 검토하고자 한다.

다만, 지방행정체제 개편의 시기에 대해서 제1단계 개편은 정부의 자율통합을 통해 2010년 지방선거부터 적용하고, 제2단계 개편은 주민투표를 통해 추진하되 2014년 지방선거부터 본격 적용하는 단계별 접근방안이 공감대를 얻고 있기에 자치경찰제 도입 역시 이러한 순기(順期)에 맞추어 도입시기를 조절하는 것이 바람직하다.

## 제2절 향후 자치경찰제의 도입방향

### 1. 자치경찰제 도입의 기본방향

지방행정체제 개편에 따른 최적의 자치경찰제는 다음과 같은 실용주의적 관점에서 도입모델이 모색되어야 할 것이다. 즉, 다음과 같은 질문에 가장 적합한 대답이 가능한 자치경찰제 모델이 도입되어야 한다<sup>65)</sup>.

첫째, 어떤 모델이 한국적 실정에 가장 적합하고, 효율적일 것인가? 즉, 새로운 치안환경과 치안수요에 유효적절히 대응하고, 기존 국가경찰의 안정적·효율적 치안기조를 유지하는 가운데 어떻게 국가경찰과 자치경찰의 기능배분 및 사무분장을 할 것인가?

둘째, 어떻게 자치경찰을 설치하는 것이 경찰업무를 가장 원활하게 수행할 수 있을 것인가?

셋째, 어떻게 사무를 배분하고, 누가 어떤 업무를 수행하는 것이 최소의 비용으로 주민들에게 최대의 만족감을 줄 수 있는가?

넷째, 어떤 도입방안이 주민생활에 밀접한 치안서비스를 강화하고, 양질의 경찰서비스를 실질적으로 생산해 낼 수 있는가?

이런 차원에서 지방행정체제 개편에 따른 최적의 자치경찰제 모형의 기본방향은 다음과 같은 요건을 충족해야 할 것이다.

첫째, 선진 일류국가를 지향하는 실용정부의 비전에 걸맞는 새로운 모델 개발이 필요하다. 치안환경의 변화와 새로운 시대적 요구에 부합하는 자치경찰제도가 도입되어야 한다는 점이다. 따라서 기존 참여정부 당시

65) 최종술, “이명박정부 경찰정책의 평가와 정책과제”, 한국행정학회 2008년 춘계학술대회 발표논문, 14면을 보완하여 인용.

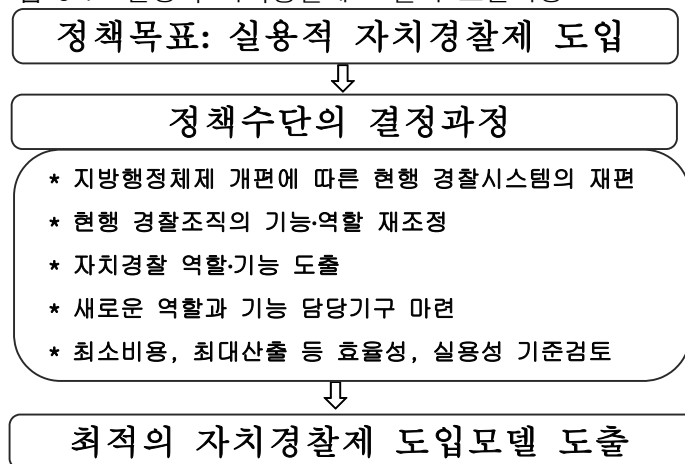
의 「주민생활중심 자치경찰제 모형」을 토대로 한 현재의 정부안에서 진일보한 자치경찰제 모델이 도입되어야 할 것이다.

둘째, 지방분권과 자치의 정신에 부합하는 방식의 자치경찰 도입단위, 조직형태, 사무배분, 재정·인사 등의 구체적 내용들이 결정되어야 할 것이다. 특히, 개편이 예상되는 지방행정체제의 특성(행정구역의 광역화, 인구규모의 증가, 지역적 치안수요의 차이 등)을 감안한 새로운 자치경찰제 모델이 도입되어야 한다.

셋째, 기존 국가경찰의 안정적이고 효율적인 치안시스템 기조와 역량을 제고시키는 가운데 자치경찰과의 유기적 협력과 조정이 가능한 차원에서 합리적 사무배분이 이루어지는 방식의 자치경찰제 모델이 도입되어야 할 것이다.

넷째, 지방행정체제 개편 이후 국가경찰과 자치경찰과의 관계 변화 등 치안정책의 방향 변화에 유효적절하게 대응할 수 있는 자치경찰제 모델이 도입되어야 한다.

<그림 5-7> 실용적 자치경찰제 모델의 도출과정



출처: 최중술, “이명박정부 경찰정책의 평가와 정책과제”, 한국행정학회 2008년 춘계학술대회 발표논문, 14면.

따라서 향후 도입될 바람직한 자치경찰제 모형은 위의 요구들을 수용하는 가운데 변화하는 치안환경에 적극 대비할 수 있는 제도적 틀을 갖추어야 할 것이다. 요컨대, 지방행정체제 개편에 따른 최적의 모델이 도입되어 지역별 맞춤형 치안서비스를 제공하면서도 국가 전체의 치안역량을 극대화할 수 있는 방향으로 자치경찰제가 도입되어야 할 것이다.

이를 위해서는 기존 법안에서 쟁점으로 대두되어온 사항들이 합리적으로 개선되어야 할 것이고, '06년 7월부터 출범한 제주자치경찰의 그간 운영상의 문제점이 극복될 수 있는 방향으로 도입되어야 할 것이다. 대체적인 사항은 다음과 같다.

첫째, 최근 경기 서남부 일대에서 벌어진 연쇄살인사건에서 보듯이 도시규모가 급격히 팽창하면서 치안수요가 광역화하고 있는 양상을 보이고 있다. 따라서 자치경찰제 도입은 광역적 치안수요에 효과적으로 대응할 것이 요청된다. 다만 향후 지방행정체제 개편의 변수가 크게 작용하기에 이와 연계하여 도입단위가 합리적으로 결정되어야 할 것이다. 그러나 대체적인 개편의 방향은 시·도→시·군·구→읍·면·동의 3단계인 현 지방행정체제가 복잡하고 비효율적이어서 현재의 도(道)를 폐지하고 수십개의 통합시 또는 광역시체제로 바꾸는 방안을 유력하게 검토하고 있다. 하지만 어떤 형태로 행정구역 개편이 이루어지든 이에 조응(調應)한 최적의 자치경찰제 모델이 도입되어야 할 것이다.

둘째, 지방자치단체의 재정력 격차로 인해 지역간 치안서비스 격차나 불균형이 발생하지 않도록 해야 할 것이다. 이는 자치경찰의 재원부담의 주체 문제와 연결된다. 현재 정부안은 해당 자치단체 부담을 원칙으로 하고 필요한 경우 국가에서 일부 경비를 지원하는 방향으로 되어 있으나 자치단체간 재정자립도 편차가 클 경우 치안서비스 질적 수준의 격차로 까지 이어진다. 이를 극복하기 위해서는 국가보조금과 지자체간 재원분담 비율이 합리적으로 결정되어야 할 것이다.

셋째, 조직형태는 현재 기초단위 도입의 경우 정부안과 같이 자치단체장 소속하에 자치경찰대를 설치하되 경찰운영위원회의 권한과 기능을 강화하여 주민참여를 확대하는 동시에 지역치안 수요의 특성에 부응할 수 있는 맞춤형 치안, 창의적·자율적 치안행정이 가능할 수 있어야 할 것이다. 뿐만 아니라 지방분권의 취지도 살리고, 정치적 중립성도 확보될 수 있는 방향으로 도입되는 것이 바람직하다.

넷째, 자치경찰의 사무는 지역생활안전, 지역교통·경비, 특별사법경찰사무 등 제주자치경찰과 정부안의 권한범위를 기본축으로 하되 학계와 시민단체가 요구하고 있는 일반 범죄사건에 대한 수사권을 일정부분 부여하는 방향으로 가거나 국가경찰과의 보다 긴밀한 업무협조체계를 구축하는 것이 바람직하다고 생각한다.

다섯째, 자치경찰의 신분은 정부안과 같이 자치단체 소속 특정직지방공무원으로 하고, 자치경찰대장의 임명권은 자치경찰운영위원회의 동의를 얻어 단체장이 임명하는 것이 지방분권의 취지에 부합한다.

여섯째, 자치경찰의 효과적인 운영과 공정한 인사관리를 위해서는 자치경찰운영위원회의 위원이 능력과 자격을 갖춘 인물로 구성되고 공정한 회의운영이 가능해야 할 것이고, 위원회의 실질적인 권한이 부여될 수 있는 방향으로 제도가 도입되어야 할 것이다.

일곱째, 국가경찰과 자치경찰과의 관계는 상하 수직적 관계가 아니라 수평적 조정과 협력 관계로 파악하고 이런 방향으로 업무분장과 상호협력체계가 구축되어야 할 것이다.

여덟째, 자치경찰의 운영성과는 정기적으로 평가하여 부족한 사항은 지속적으로 수정·보완해 나가는 점검·평가시스템이 구축되어 치안서비스의 질적 수준을 지속적으로 높여나가는 것이 바람직하다.

결국, 향후 바람직한 한국형 자치경찰제 도입은 이미 시행되고 있는

지방자치와 교육자치의 시행과정에서 노정된 문제점과 부작용을 보완해 나가는 동시에 우리나라 치안환경과 치안수요의 특수성을 반영한 최적 모델이 도입되는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

## 2. 자치경찰제 도입시 고려사항

### 가. 경찰청 전담 추진체계 구축

지방행정체제 개편에 따른 자치경찰제 도입과 관련된 이해관련자(Policy Stakeholder)들은 대체로 다음과 같다.

- 정부: 행정안전부 자치경찰제실무추진단, 지방분권추진위원회
- 국회: 지방행정체제개편특별위원회, 행정안전위원회 소속 국회의원실
- 경찰청 내부: 기획조정담당관, 경찰위원회 산하 『자치경찰분과위원회』 등

경찰청 차장이 위원장인 가칭 ‘국가경찰·자치경찰 대책위원회’를 TF조직으로 신설하고, 그 밑에 기획조정관이 단장을 맡는 실무추진단을 구성한다. 실무추진단 산하에 지방행정체제개편 대응팀, 자치경찰제 실무추진팀, 전략기획연구팀을 편성하여 체계적인 대응을 위한 분야별 업무추진 및 정기적 회의 실시를 통해 자치경찰제 도입과 관련된 추진에 있어 선제적(先制的) 대응을 해 나가도록 한다.

실무추진단의 역할은 다음과 같다.

- 자치경찰제의 도입단위와 조직형태, 사무, 재원부담, 자치경찰의 신분, 국가경찰과 자치경찰과의 관계, 자치경찰의 조직·인사관리 방안과 운영성과 평가방안 수립, 자치경찰법(안) 작성 및 관련 대

책 및 제도 검토

- 기본방향 수립·제시, 검토, 대책 수립, 관계기관 설득·홍보 등
- 자치경찰법안의 적정성 검토 및 관계기관 협의, 관계기관과의 간담회 개최 지원 및 일정조정
- 지방행정체제 개편 및 자치경찰법안에 대한 검토 및 의견제시
- 이해관련집단 및 유관기관(국회 지방행정체제개편특위, 지방분권 촉진위원회, 지방자치단체 등)과의 업무협조

아래 <그림 5-8>은 이해관련집단별로 경찰의 대응을 위한 추진체계를 도식화한 것이다.

<그림 5-8> 지방행정체제 개편에 따른 자치경찰제 추진체계 구성도



## 제3절 최적의 자치경찰제 도입모델

### 1. 70개 통합시로 개편시 자치경찰제 도입방안

#### 가. 명칭 및 자치경찰제 예상 도입시기 전망

이 방안은 현재 정치권에서 가장 유력하게 논의되고 있는 개편방안으로 현재 전국 230개의 시·군·구를 인구 70만명 정도로 2~4개씩 묶어 70개 안팎의 통합자치단체로 행정구역을 재편하는 대안으로 이럴 경우 자치경찰제 도입모델을 어떻게 가져갈 것인지에 대하여 구체적으로 고찰해 보도록 한다.

먼저 이 개편안이 구체화되는 예상 시기는 현재의 추진일정으로 미루어볼 때 최소한 2014년 6월 지방선거 이후에나 일부 실현이 가능할 것으로 전망된다. 그렇지 않을 경우 이해관련집단의 복잡한 정치적 이해관계와 지방자치단체장의 반발 등으로 기약없이 연기될 가능성도 없지 않다. 따라서 2014년 이후 단계적으로 각 기초자치단체의 사정에 따라 선택적 도입을 전제로 도입모델을 제시토록 한다.

더구나 이 방안은 2단계 접근을 전제로 추진되고 있는 것이다. 즉, 지방행정 계층조정보다는 행정구역 통폐합부터 우선 추진하자는 정부와 정치권의 전략이 반영된 결과, 광역시·도의 폐지는 전국 시·군·구의 3분의 2가 통합된 시점에 시·도의 기능·지위를 재조정하고 통합을 추진하는 것을 계획하고 있다.

따라서 18대 국회에서 여야합의로 강력히 추진된다할지라도 해당 지방의회의 동의와 지역주민의 선거를 거쳐야 하기에 2018년 지방선거를 지나야 전국적인 개편이 어느 정도 완료될 수 있을 것으로 전망된다.

이때 통합시·군·구의 명칭을 어떻게 부를 것인가를 우선 결정해야 한다. 기존 지방행정체제 개편 법안들의 내용을 총괄하는 성격을 갖고 있는 허태열 의원안의 경우, 통합시·통합구와 현(군+군)으로 명명하고, 서울특별시 및 광역시의 자치구의 경우 인구 100만명 이상은 자치구로, 100만명 미만은 행정구로 각각 전환토록 하는 것을 골자로 하고 있다.

따라서 본 연구에서는 통폐합된 시군구 명칭은 통합시·통합구로 일원화하도록 한다.

## 나. 주요쟁점별 자치경찰제 도입방안

70개 통합시로 개편시 자치경찰제 도입방안은 현재의 정부안을 상당 부분 수용하였으며 구체적인 내용은 다음과 같다.

### ○ 제도개요

- 도입형태: 국가경찰과 자치경찰의 이원제로 설치
- 실시단위: 기초(통합시·통합구)
- 도입시기: 2014년 이후 단계적으로 각 지방자치단체의 사정에 따라 선택적 도입

### ○ 조 직

- 조직형태: 현행 국가경찰 체계를 유지하는 가운데 국가·자치경찰의 이원적 구조, 독립제(통합시장, 통합구청장)

※ 급박한 상황변화에 신속히 대처하고 기동성을 제고하는 동시에, 업무수행의 효율성 및 책임성 확보를 위해 자치경찰조직을

통합시장자치경찰대장의 책임 하에 두도록 함

- 조직구조: 통합시, 통합구에 직속기관으로 ‘자치경찰대’ 설치
- 위원회: 심의·의결기관으로 시도 ‘치안행정위원회’ 및 통합시·통합구 ‘자치경찰위원회’를 설치

○ 인 사

- 신분: 자치경찰공무원은 특정직 지방공무원(모두 통합시·통합구 소속, 자치총경~자치순경)
- 경찰 長에 대한 인사권자:
  - 자치경찰대장은 자치경찰위원회의 동의를 얻어 통합시장·통합구청장이 임명
  - 자치경찰대의 자치경찰공무원은 자치경찰대장의 제청으로 통합시장·통합구청장이 임용
- 인사교류: 인정(의무화)

○ 자치경찰 사무

- 국가경찰사무: 국가경찰은 포괄적 경찰사무 수행
- 자치경찰사무: 자치경찰은 국가경찰과 공동사무 수행, 지역적 생활안전, 교통, 경비 등 관할구역내 민생치안 관련사무, 그리고 17종의 특별사법경찰사무 수행 (협약으로 국가경찰과의 사무 구분)
- 사무성격: 국가경찰과 공동수행
- 국가경찰과의 관계: 협약에 의한 사무처리
- 국가경찰지도감독: 자치경찰 사무에 대한 지도감독·감사 실시

- 긴급사태 조치: 비상사태시 자치경찰에 대한 지휘·명령 행사 가능
  - 경찰청장은 전시·사변, 천재·지변, 그 밖에 이에 준하는 국가 비상사태, 대규모의 테러나 소요사태가 발생하였거나 발생할 우려가 있어 전국적인 치안유지를 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정할 만한 충분한 사유가 있는 경우에는 국가경찰의 경찰청장(지방청장)의 지휘권 행사 가능

○ 광역기능

- 분쟁조정: 시도 치안행정위원회, 협약 및 분쟁의 조정 등
  - 시·도를 같이 하는 자치경찰대 상호 간에 자치경찰사무의 처리에 관하여 분쟁이 있을 때에는 당사자의 신청에 의하여 시도 치안행정위원회의 의결에 따라 이를 조정.
  - 자치경찰 상호간의 분쟁 조정에 관하여 이를 준용.
- 광역사무: 시도지사의 자치경찰 통합운용권, 시정명령 및 감사권 등 행사 가능
- 사무처리: 시도에 자치경찰 관련 사무를 보좌하는 기구 설치 및 국가경찰과 자치단체간 협력강화를 위해 국가경찰공무원 배치

○ 재정부담

- 예산: 자치단체 부담을 원칙으로 하되 제도 정착시까지 국가에서 일정 부분 지원

## 다. 추진상의 고려사항: 시범 실시 후 단계적 도입

현행 정부안의 자치경찰법안 부칙 제1조에서는 자치경찰제의 시행을 자치경찰법의 공포 후 6월의 범위 내에서 대통령령이 정하는 날부터 시행하도록 규정되어 있다. 이러한 규정에도 불구하고 부칙 제2조에서 자치경찰제의 운영상황을 미리 점검하고 문제점을 사전에 발굴하여 보완하기 위하여 일부 통합시에 대하여 법 시행일부터 1년 이내의 기간을 정해 시범실시를 할 수 있도록 특례를 규정하고 있다.

이를 준용할 경우, 통합시의 자치경찰법이 통과될 경우에도 마찬가지로 시범실시가 필요할 것이다. 따라서 통합시에 자치경찰제를 전면 도입할 경우 발생할 혼란과 시행착오를 방지하기 위해 자율통합 대상 4개 지역 중 수도권 1곳과 영남권 1곳 등 2개 지역을 시범지역으로 선정하여 자치경찰제 본격 실시 이전에 시범실시하도록 할 것을 제안한다<sup>66)</sup>.

구체적인 대상 지역은 설문조사에서 비교적 높은 찬성률을 보인 성남-하남-광주와, 지방에 있는 마산-창원-진해가 적절할 것으로 판단된다.

이들 지역은 행정안전부가 지난 '09년 10월 중 여론조사를 실시한 결과 비교적 높은 찬성률을 보인 곳으로 향후 통합 가능성이 높은 것으로 전망된다<sup>67)</sup>.

66) 성남·하남·광주가 통합될 경우 인구규모가 130만~140만명으로 예상돼 광역시인 울산시 인구('09. 10월 말 현재) 112만여명을 넘어서는 광역시급으로 몸집이 불어난다. 수원·화성·오산시가 통합하면 면적 852km<sup>2</sup>, 인구 175만명, 예산 3조3000억원, 공무원 4388명의 거대 도시가 탄생하게 된다. 인구만 보면 광역시인 대전시 148만여명(9월 말 현재)보다 20여만명이나 많다. 따라서 수도권에 소재한 이들 통합지역 중 1곳과, 지방에 있는 통합시를 선정하여 실시할 경우 치안환경의 차이에 따른 자치경찰제 시행상의 오류를 최소화시킬 수 있을 것이다.

67) '모름' 또는 '무응답'을 제외한 지역별 찬성률은 수도권에서 성남은 54.0%, 하남은 69.9%, 광주는 82.4%였으며, 수원 62.3%, 화성 56.3%, 오산 63.4%로 나타났다. 한편, 마산은 87.7%, 창원 57.3%, 진해 58.7%로 각각 조사됐다.

## 2. 광역지방정부로 개편시 자치경찰제 도입방안

### 가. 개요 및 자치경찰제 예상 도입시기 전망

이 방안은 현행 16개 시·도 광역 행정체제를 인구 500만~1500만 단위의 4~5개의 광역 단위로 재편하고 중앙정부의 권한도 지방 정부에 대폭 이양하자는 광역분권화 구상이다.

여기서는 정부의 5+2광역경제권 중심 광역정부안을 중심으로 전국을 서울권, 경기권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권, 강원권, 제주권 등 8개 초광역행정구역으로 구분한 행정구역 통폐합이 이루어지는 것을 전제로 자치경찰제 도입방안을 모색하도록 한다.

앞서 살펴보았듯이 지방행정체제 개편의 접근전략이 先 기초자치단체 통폐합 후, 전국 시·군·구의 3분의 2가 통합된 시점에 광역시·도의 통폐합을 추진하는 단계별 접근 방안을 계획하고 있다. 따라서 광역지방정부로 개편될 경우, 자치경찰제 도입 역시 이러한 순기(順期)에 맞추어 도입시기를 조절하는 것이 바람직하다.

이 개편안이 구체화되는 예상 시기 역시 현재의 추진일정으로 미루어 볼 때 최소한 2018년 지방선거 이후에나 도입이 예상된다. 따라서 지방행정체제 개편과 연동(連動)하여 자치경찰제가 실시될 경우, 우선적으로 기초단위로 자치경찰제를 도입하고, 광역단위 도입은 광역지방정부의 출범 이후 제도의 정착과정을 보며 장기적으로 실시될 가능성이 농후한 것으로 전망된다.

5+2광역경제권에 토대를 둔 8개 권역별 인구 및 면적 현황은 <표 5-4>와 같다.

&lt;표 5-4&gt; 8개 광역지방정부 현황

(2008. 1 기준)

광역지방정부 및 자치경찰본부 명칭	국가경찰 구성 (지방경찰청)	인구	면적 (Km <sup>2</sup> )	국가경찰 인력	국가경찰 1인당 담당인구
서울	서울청	1,042만명	605Km <sup>2</sup>	24,325	428
경기	경기청+인천청	1,376만명	11,185Km <sup>2</sup>	18,235	755
충청	충북청+충남청 +대전청	497만명	16,570Km <sup>2</sup>	8,949	555
호남	전북청+전남청 +광주청	520만명	20,650Km <sup>2</sup>	12,197	426
대경	대구청+경북청	510만명	19,910Km <sup>2</sup>	10,489	486
동남	부산청+경남청 +울산청	780만명	12,344Km <sup>2</sup>	15,197	513
강원	강원청	150만명	16,873Km <sup>2</sup>	3,761	399
제주	제주청	56만명	1,848Km <sup>2</sup>	1,396	401

## 나. 주요쟁점별 자치경찰제 도입방안

광역지방정부로의 개편시 자치경찰제 도입방안은 구체적으로 다음과 같다.

### ○ 제도개요

- 도입형태: 국가경찰과 자치경찰의 이원제로 설치

- 실시단위: 광역지방정부 단위 및 기초(통합시) 단위
- 도입 예상시기: 2020년 이후 자치경찰법이 제정되고, 시범실시를 거친 후 희망 자치단체별로 선택적 도입
- ※ 전국 시·군·구의 3분의 2 이상이 통합되는 시점 이후 도입

○ 조 직

- 조직형태: 국가경찰을 유지하면서 광역지방정부 자치경찰과 통합시·통합구 자치경찰의 이원적 구조, 독립제(특별시장, 광역도지사, 통합시장, 통합구청장)
- 조직구조: 특별시·광역도에 '자치경찰본부', 통합시·통합구에 '자치경찰대' 설치
- 위원회: 심의·의결기관으로 특별시·광역시도 '경찰위원회' 및 통합시·통합구 '자치경찰위원회'를 설치

○ 인 사

- 신분: 자치경찰공무원은 특정직 지방공무원(특별시·광역시도 또는 통합시·통합구 소속, 자치치안감~자치순경)
- 자치경찰 長에 대한 인사권자
  - 특별시·광역시도 자치경찰본부장 : 특별시·광역시도 경찰위원회 제청 → 특별시장·도지사가 임명(국가경찰위원회·경찰청장 의견수렴)
  - 자치경찰대장 : 특별시·광역시도 경찰위원회 제청 → 통합시·통합구청장이 임명
  - 자치경찰본부의 자치총경 이상은 자치경찰본부장의 제청으로 특

별시장·광역시·광역시·광역시, 자치경정 이하는 자치경찰본부장이 임용

- 자치경찰대의 자치경찰공무원은 자치경찰대장의 제청으로 통합 시장·통합구청장이 임용
- 인사교류: 국가경찰과 자치경찰, 자치경찰간의 인사교류 인정(의무화)

#### ○ 자치경찰 사무

- 국가경찰사무: 포괄적 경찰사무, 국제범죄, 전국적 범죄수사 및 강력범죄 수사
- 자치경찰사무: 자치경찰은 국가경찰과 별도사무 수행
  - 특별시·광역시 자치경찰본부 : 인사·감찰 등 자치경찰 운영 및 일반범죄 수사, 교통, 경비, 정보 등 광역적 치안사무 수행
  - 통합시·통합구 자치경찰대 : 관할구역내 생활안전, 일반범죄수사, 교통, 경비, 정보 등 지역적 치안사무 수행
- 사무성격: 자치
- 국가경찰관계: 상호협력관계, 국가경찰의 자치경찰에 대한 간접통제 인정
- 국가경찰지도감독: 자치경찰 사무에 대한 지도감독·감사(행정안전부장관의 결정에 의해 가능)
- 긴급사태 조치: 국가경찰의 경찰청장(지방청장)의 지휘권 행사 가능

#### ○ 광역기능

- 분쟁조정: 특별시·광역시 경찰위원회, 자치경찰대장 교류 및 분쟁

조정, 임명제청 및 해임건의 등 심의·의결

- 광역사무: 특별시장·광역도지사, 자치경찰대 통합운영권, 시정명령 및 감사권, 통합시·통합구 정원책정 등
- 사무처리: 특별시·광역시 자치경찰본부에 국가경찰과의 협력강화를 위한 국가경찰공무원 배치, 자치경찰대의 인사·감찰·평가·지원 등 운영 사무 및 자치경찰대 이첩사건 등 처리

○ 재정 부담

- 예산: 자치단체 부담을 원칙으로 하되, 기관위임사무에 대해 국가에서 일정 부분 지원 가능

<표 5-5>, <표 5-6>은 위에서 살펴본 각 시나리오별 쟁점별 도입방안을 정리한 것이다.

<표 5-5> 지방행정체제 개편에 따른 자치경찰제 도입 모델(조직, 인사)

구 분		시나리오 1: 70개 통합시안	시나리오 2: 광역지방정부안
제도개요	형태	이원제 (국가, 자치)	이원제 (국가, 자치)
	실시단위	기초(통합시·통합구)	광역 및 기초(통합시)
	도입시기	2014년 이후 단계적으로 선택적 도입	2020년 이후 선택적 실시 (전국 시·군·구의 3분의 2 이상이 통합되는 시점 이후 도입)
	선택실시	보장	보장
조직	조직형태	◦현행 국가경찰 체계를 유지하는 가운데 국가자치경찰의 이원적 구조	◦국가경찰을 유지하면서 광역지방정부 자치경찰과 통합시·구 자치경찰의 이원적 구조
	조직구조	◦통합시, 통합구에 직속기관으로 '자치경찰대' 설치	◦특별시·광역도에 '자치경찰본부', 통합시·통합구에 '자치경찰대' 설치
	위원회	◦심의·의결기관으로 시도 '치안행정위원회' 및 통합시·통합구 '자치경찰위원회'를 설치	◦심의·의결기관으로 특별시·광역도 '경찰위원회' 및 통합시·통합구 '자치경찰위원회'를 설치
인사	신분	◦자치경찰공무원은 특정직 지방공무원 (모두 통합시·통합구 소속, 자치총경~자치순경)	◦자치경찰공무원은 특정직 지방공무원 (특별시·광역도 또는 통합시·통합구 소속, 자치치안감~자치순경)
	경찰장(인사권자)	◦독임제(통합시장, 통합구청장) ◦자치경찰대장은 자치경찰위원회의 동의를 얻어 통합시장·통합구청장이 임명 ◦자치경찰대의 자치경찰공무원은 자치경찰대장의 제청으로 통합시장·통합구청장이 임용	◦독임제(특별시시장, 광역도지사, 통합시장, 통합구청장) ◦특별시·광역도 자치경찰본부장 : 특별시·광역도 경찰위원회 제청→특별시시장·도지사가 임명(국가경찰위원회경찰청장 의견수렴) ◦자치경찰대장 : 특별시·광역도 경찰위원회 제청→통합시·통합구청장이 임명 ◦자치경찰본부의 자치총경 이상은 자치경찰본부장의 제청으로 특별시장·광역도지사가, 자치경정 이하는 자치경찰본부장이 임용 ◦자치경찰대의 자치경찰공무원은 자치경찰대장의 제청으로 통합시장·통합구청장이 임용
	인사교류	◦인정(의무화)	◦인정(의무화)

<표 5-6> 지방행정체제 개편에 따른 자치경찰제 도입 모델(사무, 재정)

구 분		시나리오 1: 70개 통합시안	시나리오 2: 광역지방정부안
자치경찰사무	국가경찰 사무	◦국가경찰 : 포괄적 경찰사무	◦국가경찰 : 포괄적 경찰사무, 국제범죄, 전국적 범죄수사 및 강력범죄 수사
	자치경찰 사무	◦자치경찰(국가경찰과 공동사무) - 지역적 생활안전, 교통, 경비 (협약으로 구분) - 17종의 특별사법경찰사무	◦자치경찰(국가경찰과 별도사무) - 특별시·광역시·자치경찰본부 : 인사감찰 등 자치경찰 운영 및 일반범죄 수사, 교통, 경비, 정보 등 광역적 치안사무 수행 - 통합시·통합구 자치경찰대 : 관할구역내 생활안전, 일반범죄수사, 교통, 경비, 정보 등 지역적 치안사무 수행
	사무성격	◦공동수행	◦자치
	국가경찰 관계	◦협약	◦상호협력, 국가경찰 간접통제
	국가경찰 지도감독	◦자치경찰 사무에 대한 지도감독·감사	◦자치경찰 사무에 대한 지도감독·감사 (행정안전부장관의 결정)
광역기능	긴급사태 조치	◦국가경찰의 경찰청장(지방청장)의 지휘권 행사 가능	◦국가경찰의 경찰청장(지방청장)의 지휘권 행사 가능
	분쟁조정	◦시도 치안행정위원회, 협약 및 분쟁의 조정 등	◦특별시·광역시·광역시도 경찰위원회, 자치경찰대장 교류 및 분쟁조정, 임명제청 및 해임건의 등 심의·의결
	광역사무	◦시도지사, 자치경찰 통합운용권, 시정 명령 및 감사권 등	◦특별시·광역시·광역시도지사, 자치경찰대 통합운용권, 시정명령 및 감사권, 통합시·통합구 정원책정 등
재정부담	사무처리	◦시도에 자치경찰 관련 사무를 <u>보좌하는 기구 설치</u> 및 국가경찰과 자치단체간 협력강화를 위해 <u>국가경찰공무원 배치</u>	◦특별시·광역시·광역시도 자치경찰본부에 국가경찰과의 협력강화를 위한 국가경찰공무원 배치, 자치경찰대의 인사감찰평가 지원 등 운영 사무 및 자치경찰대 이첩사건 등 처리
	예산	◦자치단체 부담 원칙 ◦제도 정착시까지 국가에서 일정 부분 지원	◦자치단체 부담을 원칙으로 하되 기관 위임사무에 대해 국가에서 일정 부분 지원 가능

## 참 고 문 헌

### I. 국내문헌

#### 1. 단행본

- 안영훈 외, 「치경찰 표준운영모델 개발에 관한 연구」, 행정자치부 자치경찰제실무추진단 연구용역보고서, 2007.
- 이현우 외, 「자치경찰제도 도입에 관한 연구」, 경기개발연구원 정책연구보고서 2008-62, 2009. 3.
- 최영출 외, 『지역경쟁력 강화를 위한 자치단체간 자율통합방안연구』, 한국지방자치학회 연구용역보고서, 2008.
- 행정자치부 자치경찰제 실무추진단, 『자치경찰제 추진 중간보고서』, 2008.

#### 2. 논 문

- 고문헌, “자치경찰제의 도입방향”, 「공법연구」 제33편 제5호, 한국공법학회, 2005.
- 권경득, “지방행정체제의 개편방안: 지방정부의 광역화”, 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집, 2009. 4.
- 권혁순, “행정체제개편이 반영해야 할 교육자치제와 자치경찰제의 미래”, 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문, 2009, 4.
- 금창호, “행정구역의 개편논의와 대응방안”, 선문대부설 정부간관계(IGR)연구소 정책포럼 발표논문.
- 박종관, ‘자치행정구역(계층)개편 정책토론회’ 한국지방자치학회발표논문, 2009년 4월.
- 신도철, “강소국 연방제 토론”, 자유선진당 정책위원회 주최 「국가구조 및 행정체제 개편을 위한 강소국 연방제 대토론회 토론문」, 2008. 10. 27.
- 오공명, “자치경찰제의 효율적 운영 및 서비스 향상방안에 관한 연구”, 한성대학교 경찰행정학 석사학위논문, 2004. 12.

- 유영현, “합리적인 자치경찰법안에 관한 연구”, 「법학연구」, 한국법학회, 2008.
- 이기우, “21세기에 부응하는 바람직한 지방행정체제 개편방안”, 「시·도 뉴스레터」, 2008, 15호.
- 이기우, “정부간의 역할정립과 지방행정체제개편의 방향”, 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집, 2009. 4.
- 이명수, “국가구조 및 행정체제 개편을 위한 강소국 연방제”, 자유선진당 토론회 발표논문, 2008. 10.
- 이종배, “자치경찰법안의 기본방향과 주요내용” 자치경찰법 제정 대토론회 발표논문, 2005.
- 조성호·송상훈·이현우, “지방행정체제 개편논의의 타당성 평가”, 경기개발연구원 Policy Brief, 2009.
- 전희재, “자치경찰제 도입방안과 법안에 대한 연구”, 『한국경찰발전연구학회보』, 2006 여름호.
- 정창섭, “지방행정체제 개편, 더 이상 미룰 수 없다”, 월간 자치의정 1-2월호.
- 최영출, “우리나라 지방행정구역 개편의 과제와 향후 방향”, 선진한국정책연구원·충청미래포럼·대전발전정책포럼·선진미래충북포럼 공동학술심포지엄 발표논문, 2008.
- 최인기의원등 12인 발의, ‘지방행정체제개편 기본법안’, 의안번호 1806409, 2009. 10. 30.
- 최종술, “바람직한 자치경찰제의 모형에 관한 연구”, 「한국행정학보」, 33권2호.
- 최종술, “이명박정부 경찰정책의 평가와 정책과제”, 한국행정학회 2008년 춘계학술대회 발표논문.

### 3. 기 타

- 주간조선, 행정구역개편: 110년 만의 지각 변동 행정구역개편 이뤄지나, 2008년 11월 25일자 보도.
- 행정안전부 자치경찰제실무추진단, 2009. 8, 내부자료.
- 자치경찰제실무추진단, “외국의 경찰제도 비교”, 2006.12.
- 기타 지방행정체제 개편 법안 8건  
중앙일간지 보도자료 등

<부록 1> 지방행정체제 개편에 따른 자치경찰제 도입 모델과 현재 정부안 및 유기준 의원안의 비교

구 분		현 정부안	유기준 의원 발의안 ('09. 11. 17) (경찰법 및 경찰공무원법 전부개정안)	시나리오 1: 70%
제도개요	형태	이원제 (국가, 자치)	이원제 (국가, 자치)	이원제 (국가, 자치)
	실시단위	기초 / 선택적 도입	광역 및 기초 / 의무적 실시	기초(통합시·군)
	도입시기	지방행정체제 개편과 연동	법 통과 후 시행(2010. 5. 1.시행, 부칙1조)	2014년 이후 단계적 도입
	선택실시	보장	-	보장
조직	조직형태	◦현행 경찰체제의 골격을 유지하면서 국가·자치경찰의 이원적 구조	◦명목상 지방경찰청, 경찰서를 국가경찰로 유지하나, 국가경찰인력의 55.7%를 자치단체로 이관	◦현행 국가경찰 체계를 유지하면서 자치경찰의 이원적 구조
	조직구조	◦시군구에 직속기관으로 '자치경찰대' 설치	◦시·도에 '자치경찰본부', 시·군·구에 '자치경찰대' 설치 ※ 지방청 교통·방법·경비·일반범죄수사 등의 조직·인력을 자치경찰본부에 편입 ※ 경찰서 지구대·파출소·치안센터의 조직·인력을 자치경찰대에 편입	◦통합시, 통합구에 직속기관 설치
	위원회	◦심의·의결기관으로 시도 '치안행정위원회' 및 시군구 '자치경찰운영위원회'를 설치	◦심의·의결기관으로 '시·도 자치경찰위원회'를 설치	◦심의·의결기관으로 시도 통합시·통합구 '자치경찰위원회'를 설치
인사	신분	◦자치경찰공무원은 특정직 지방공무원(모두 시군구 소속, 자치총경~자치순경)	◦자치경찰공무원은 특정직 지방공무원(시도 또는 시군구 소속, 자치치안정감~자치순경)	◦자치경찰공무원은 특정직 통합시·통합구 소속, 자치총경~자치순경
	경찰장(인사권자)	◦독임제(시장,군수,구청장) ◦자치경찰대장은 자치경찰운영위원회의 동의를 얻어 시군구청장이 임명	◦독임제(시도지사) ◦시도자치경찰본부장 : 시도자치경찰위원회 제청 → 시도지사가 임명 ◦자치경찰대장 : 시도자치경찰위원회 제청 → 시군구청장이 임명 ◦자치경찰본부의 자치총경 이상은 자치경찰본부장의 제청으로 시도지사가, 자치경정 이하는 자치경찰본부장이 임용 ◦자치경찰대의 자치경찰공무원은 자치경찰대장의 제청으로 시장·군수·구청장이 임용	◦독임제(통합시장,통합구청장) ◦자치경찰대장은 자치경찰위원회의 동의를 얻어 통합시장·통합구청장이 임명 ◦자치경찰대의 자치경찰공무원은 자치경찰대장의 제청으로 통합시장·통합구청장이 임용
	인사교류	◦인정(의무화)	◦명문규정이 없으나 인정하는 것으로 보임	◦인정(의무화)

구 분		현 정부안	유기준 의원 발의안 ('09. 11. 17) (경찰법 및 경찰공무원법 전부개정안)	시나리오 1: 70%
자 치 경 찰 사 무	국가경찰 사무	◦국가경찰 : 포괄적 경찰사무	◦국가경찰 : 대공정보마약테러 등 국가안보사무와 국제범죄강력범죄 사무, 전국적 교통사무 등에 한정	◦국가경찰 : 포괄적 경찰사무
	자치경찰 사무	◦자치경찰(국가경찰과 공동사무) - 지역적 생활안전, 교통, 경비 (협약으로 구분) - 17종의 특별사법경찰사무	◦자치경찰(국가경찰과 별도사무) - 시도자치경찰본부 : 인사감찰평가 등 자치경찰 운영사무 및 광역적 수사, 교통, 경비, 정보 등 수행 - 자치경찰대 : 관할구역내 생활안전, 일반범죄수사, 교통, 경비, 정보 등 지역적 치안 사무 수행	◦자치경찰(국가경찰과 공동사무) - 지역적 생활안전, 교통, 경비 (협약으로 구분) - 17종의 특별사법경찰사무
	사무성격	◦공동수행	◦자치	◦공동수행
	국가경찰 관계	◦협약	◦상호협력	◦협약
	국가경찰 지도감독	◦자치경찰사무에 대한 지도감독·감사	◦행정안전부장관·시도지사의 사무에 대한 지도 감독·감사만 인정하고 국가경찰의 감사는 불 인정	◦자치경찰 사무에 대한 지도 감독·감사
	긴급사태 조치	◦국가경찰의 경찰청장(지방청장)의 지휘권 행사	◦비상사태시 경찰청장(지방청장)의 자치경찰에 대한 지휘·명령 행사 가능	◦국가경찰의 경찰청장(지방청장)의 지휘권 행사 가능
광 역 기 능	분쟁조정	◦시도 치안행정위원회, 협약 및 분쟁의 조정 등	◦시도자치경찰위원회, 자치경찰대장 교류 및 분쟁 조정 등 심의·의결 ※ 자치경찰대장 임명제정 및 해임건의 추가	◦시도 치안행정위원회, 협약 등
	광역사무	◦시도지사, 자치경찰 통합운용권, 시정명령 및 감사권 등	◦시도지사, 자치경찰대의 시군구 정원책정, 시정명령 및 감사권 등	◦시도지사, 자치경찰 통합운용권, 시정명령 및 감사권 등
	사무처리	◦시도에 자치경찰 관련 사무를 보좌하는 기구 설치 및 국가경찰과 자치단체간 협력강화를 위해 국가경찰공무원 배치	◦시도자치경찰본부, 자치경찰대의 인사감찰평가지원 등 운영 사무 및 자치경찰대 이첩사건 등 처리	◦시도에 자치경찰 관련 사무를 보좌하는 기구 설치 및 국가경찰과 자치단체간 협력강화를 위해 국가경찰공무원 배치
재 정 부 담	예산	◦자치단체 부담 원칙 ◦제도 정착시까지 국가에서 일정 부분 지원	◦자치단체 부담을 원칙으로 하되 법령에서 정하는 일부항목에 대해 국가에서 지원 가능	◦자치단체 부담 원칙 ◦제도 정착시까지 국가에서 일정 부분 지원

## <부록 2> 지방행정체제 개편 법률안

### 1. 권경석의원 등 35인안

지방행정체제 개편에 관한 특별법안  
(권경석의원 대표발의)

의안 번호	1699
----------	------

발의연월일 : 2008. 11. 3.

발의자 : 권경석·이낙연·김학송

심재철·이종구·박대해  
김재경·주광덕·황진하  
김성조·유정현·김성희  
정두언·신성범·정의화  
이명규·허범도·최구식  
정갑윤·김태원·허원제  
이한구·서상기·진수희  
김태환·김정권·이정현  
장제원·윤영·신지호  
이은재·조진형·조해진  
손숙미·이종혁 의원  
(35인)

## 제안이유

국가의 경쟁력 제고, 지방자치단체의 역량 강화, 주민자치의 활성화를 위하여 현행 지방행정체제를 고비용·저효율의 중층·소규모 체제에서 저비용·고효율의 간편·광역체제로 개편할 필요성이 있음.

이를 위한 지방행정체제 개편의 목적과 기본방향을 확정하고, 지방자치단체의 통합을 위한 통합추진기구와 절차, 통합 지방자치단체에 대한 특례 및 국가의 지원에 관하여 필요한 사항을 규정하기 위한 것임.

## 주요내용

가. 지방행정체제 개편의 개념 정의와 지방자치단체의 통합 유형 다양화(안 제2조)

지방행정체제를 지방행정 및 자치계층구조, 지방자치단체 관할구역, 국가 및 지방자치단체 간의 기능 배분으로 정의하고, 지방자치단체의 통합에 따른 특례를 부여할 수 있는 대상을 기존의 시와 군의 통합으로 설치되는 시에서 2개 이상의 시와 시, 시와 군, 군과 군의 통합으로 설치되는 지방자치단체로 확대함.

나. 지방행정체제 개편의 방향(안 제4조부터 제7조까지)

현행 시·군의 통합을 통한 광역화, 이에 따른 도의 기능전환(국가사무처리) 및 특별지방행정기관의 통합, 광역시 자치구 폐지, 읍·면·동 단위 주민자치 활성화 등을 규정함.

다. 지방자치단체 통합추진위원회 설치(안 제8조부터 제15조까지)

기존 시·군·구별로 일정수(19세 이상의 주민 총수의 1/30 또는 1/50) 이상의 주민 또는 지방의회의 청구, 지방자치단체장의 직권으로 지방자치단체 통합추진기구인 지방자치단체통합추진

위원회를 설치할 수 있도록 함.

라. 지방자치단체 통합추진 공동위원회의 설치(안 제16조부터 제19조까지)

통합 관계 지방자치단체의 통합추진위원회의 협의로 통합자치단체 명칭, 사무소 소재지, 지역 발전계획 등 지방자치단체 통합에 대한 기본계획을 수립하는 지방자치단체 통합추진 공동위원회를 설치함.

마. 통합 지방자치단체의 설치에 대한 의견수렴 등(안 제20조부터 제22조까지)

지방자치단체의 장이 지방의회의 의견을 듣지 않거나, 지방의회에서 통합에 대한 안건을 부결할 경우 통합추진공동위원회의 위원장이 행정안전부장관에게 주민투표를 건의할 수 있도록 함.

바. 통합 지방자치단체의 행정기관 설치(안 제23조부터 제25조까지)

지역의 특성에 따라 통합 지방자치단체의 자율적인 선택으로 지방자치단체가 아닌 시 또는 군, 출장소, 보조기관을 둘 수 있는 동을 둘 수 있도록 함.

사. 통합 지방자치단체에 대한 특례(안 제26조부터 제37조까지)

통합 지방자치단체의 규모에 따른 권한의 범위, 지방교부세 산정, 지방의회 의원정수 및 부의장 정수 등에 대하여 일정기간 동안 특례를 부여하고 통합에 소요되는 비용 및 통합으로 절감되는 재정을 국가가 지원함.

아. 대권역 행정기관 설치 근거마련(안 제7조)

시·군·구의 통합과 도의 기능전환이 완료된 이후, 지방의 경제권역 확대에 따른 대권역 행정기관 설치 근거를 마련함.

법률 제 호

지방행정체제 개편에 관한 특별법안

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 국가 경쟁력 제고, 지방자치단체의 역량 강화, 주민 참여 활성화를 위한 지방행정체제 개편의 목적, 방향, 추진방법, 지방자치단체의 통합추진, 통합 지방자치단체에 대한 지원 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “지방행정체제”란 지방행정 및 자치계층구조, 지방자치단체의 관할 구역, 국가 및 지방자치단체 간의 기능 배분을 말한다.
2. “지방자치단체의 통합”이란 「지방자치법」 제2조제1항제2호에서 규정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 시와 시, 시와 군, 군과 군 그리고 특별시 관할 구역 안에 두는 구와 구를 통합하여 새로운 지방자치단체를 설치하는 것을 말한다.
3. “통합 관계 지방자치단체”란 통합하고자 하는 시, 군, 구를 말한다.
4. “통합 지방자치단체”란 2개 이상의 시와 시, 시와 군, 군과 군 그리고 특별시 관할 구역 안에 있는 구와 구를 통합하여 설치된 지방자치단체를 말한다.
5. “대권역 행정기관”이란 기존의 특별시 및 광역시·도 관할 구역을 확대한 권역을 관할하는 행정기관을 말한다.

제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가는 각계각층의 의견을 수렴하여 지방행정체제를 저비용, 고효율의 체제로 개편하기 위한 법적·제도적인 조치를 마련하여야 한다.

- ② 지방자치단체는 국가가 추진하는 지방행정체제 개편 정책에 적극 협조하여야 한다.

## 제2장 지방자치단체 개편의 방향

제4조(시·군·구의 광역화) ① 도의 관할 구역 안에 있는 시·군의 경우 정치·경제·사회·문화·인구규모 지리적 여건을 최대한 고려해 시·군을 통합하여 복수의 통합시·군을 설치한다.

② 제5조에 따라 기능이 전환되는 도의 관할 구역 안의 통합되지 아니한 시·군은 인구 및 경제권과 생활권에 따라 인접 시·군과 적정한 규모로 통합한다.

③ 서울특별시의 자치구의 경우, 정치·경제·사회·문화·인구규모 지리적 여건 등을 고려하여 복수의 자치구를 통합한 통합자치구를 설치한다.

제5조(자치계층의 조정) ① 특정 도(道)의 관할 구역 안에 있는 시·군 총수의 3분의 2가 통합되면 해당 지방자치단체인 도는 폐지하되, 그 기능을 전환하여 도지사와 시장·군수가 수행하는 국가위임사무와 특별지방행정기관의 사무를 수행하는 광역행정기관인 도를 설치한다.

② 서울특별시의 경우 종전과 같이 지방자치단체인 특별시로 하되, 그 관할 구역 안에 제4조제3항에 따른 통합자치구를 두고, 통합자치구 관할 구역 안에 두고 있는 지방자치단체인 구는 임기만료에 의한 선거에 의하여 선출되는 지방의회의원과 자치단체 장의 임기가 시작되는 날에 자치구가 아닌 구로 한다.

③ 광역시는 종전과 같이 지방자치단체로 하고 광역시의 관할 구역 안에 두고 있는 지방자치단체인 군과 구는 임기만료에 의한 선거에 의하여 선출되는 지방의회의원과 지방자치단체의 장의 임기가 시작하는 날에 자치구가 아닌 구로 한다.

- 제6조(주민자치기구의 설치) ① 「지방자치법」 제4조제2항과 제3항에 따라 설치된 읍·면·동은 해당 지역 주민에 의한 자치기구로 한다.
- ② 제1항에 규정에 의한 주민자치기구는 대통령령으로 정하는 바에 따라 조례로 설치 운영한다.
- 제7조(대권역 행정기관의 설치) ① 제5조에 따른 광역행정기관의 설치가 완료된 경우에는 수개의 광역행정기관을 관할하는 대권역 행정기관을 설치할 수 있다.
- ② 제1항에 따라 대권역 행정기관이 설치될 경우 제5조제1항의 광역행정기관은 폐지한다.
- ③ 대권역 행정기관 설치에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### 제3장 시·군의 통합

#### 제1절 지방자치단체 통합추진위원회

- 제8조(지방자치단체 통합추진위원회의 설치) ① 지방자치단체의 통합을 추진하기 위하여 지방자치단체의 장은 주민 또는 지방의회의 청구에 의하거나 직권으로 지방자치단체 통합추진위원회(이하 “통합추진위원회”라 한다)를 설치할 수 있다.
- ② 지방자치단체의 장은 주민 또는 지방의회의 청구를 수리한 날부터 30일 이내에 통합추진위원회를 설치하여야 한다.
- ③ 지방자치단체의 장이 제2항에서 정한 기간 내에 통합추진위원회를 설치하지 아니할 경우 해당 지방의회의 의장이 설치하고, 지방의회의 의장이 제2항에서 정한 기간이 지난 후 30일 이내에 설치하지 아니할 경우 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)가 설치하여야 한다.
- ④ 지방자치단체의 장은 통합추진위원회를 설치하면 즉시 그 사실을 공표하고, 시·도지사에게 보고하며, 지방의회에 통보하여야 한다. 다

만, 주민의 청구에 따라 설치하는 경우에는 청구인의 대표자에게 알려야 한다.

- ⑤ 지방의회의 의장 또는 시·도지사가 통합추진위원회를 설치하는 경우에도 제4항을 준용한다.

제9조(통합추진위원회의 구성) ① 통합추진위원회는 위원장을 포함하여 15명 이상 20명 이내의 위원으로 구성한다.

② 통합추진위원회의 위원은 다음 각 호의 자가 된다.

1. 통합추진위원회의 설치를 청구하는 청구인 대표자(이하 “청구인 대표자”라 한다)가 추천하는 주민
2. 지방자치단체의 장이 추천하는 주민
3. 지방의회가 추천하는 주민 또는 해당 지방의회의 의원
4. 해당 지방자치단체를 지역구로 하는 각각의 국회의원이 추천하는 전문가 각 1명

③ 제1호·제2호 및 제3호는 각각 같은 수로 한다. 다만, 지방의회의 청구 또는 지방자치단체장의 직권으로 설치하는 경우에는 제2호와 제3호를 각각 같은 수로 한다.

④ 위원장은 위원 중에서 호선한다.

제10조(통합추진위원회의 기능) ① 통합추진위원회는 해당 지역 주민들의 의견을 수렴하여 지방자치단체의 통합에 관한 계획안을 수립하고, 통합을 통한 지역발전 방안을 마련하여야 한다.

② 통합추진위원회는 통합 상대 지방자치단체의 통합추진위원회와 지방자치단체통합추진공동위원회의 구성 등과 관련하여 협의한다.

제11조(통합추진위원회의 경비부담 등) ① 통합추진위원회의 설치와 운영 등에 필요한 경비는 해당 지방자치단체에서 부담한다.

② 위원회의 효율적인 운영을 지원하기 위하여 해당 지방자치단체에 한시적인 지원기구를 둘 수 있다.

③ 통합추진위원회의 설치, 구성, 기능, 운영 등에 관하여 그 밖에 필

요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조 (통합추진위원회의 설치 청구) ① 지방자치단체의 19세 이상의 주민 (「공직선거법」 제18조에 따른 선거권이 없는 자는 제외한다. 이하 “19세 이상의 주민”이라 한다)은 시·군에서는 19세 이상의 주민 총수의 30분의 1 이상의 연서로 해당 지방자치단체의 장에게 통합추진위원회의 설치를 청구할 수 있다.

② 제1항에 따른 19세 이상의 주민의 총수는 연도별로 계산하되, 「주민등록법」의 규정에 따른 주민등록표에 따라 조사한 전년도 12월 31일 현재 인구통계에 따른다.

③ 지방자치단체의 장은 매년 1월 10일까지 제2항에 따라 산정한 19세 이상의 주민의 총수를 공표하여야 한다.

④ 지방의회는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 그 지방자치단체의 장에게 통합추진위원회의 설치를 청구할 수 있다.

⑤ 지방자치단체의 장은 직권으로 통합추진위원회를 설치하고자 하는 때에는 그 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 동의를 받아야 한다.

제13조 (청구인 대표자의 선정과 서명요청) ① 지방자치단체의 19세 이상의 주민이 제1항에 따라 통합추진위원회의 설치를 청구하려면 청구인의 대표자(이하 “청구인대표자”라 한다)를 선정하여야 하며, 선정된 청구인대표자는 인적사항과 통합 상대 지방자치단체의 명칭을 포함한 청구의 취지와 이유 등을 기재하여 그 지방자치단체의 장에게 대표자증명서의 교부를 신청하여야 한다.

② 제1항에 따라 청구인대표자증명서의 교부신청을 받은 지방자치단체의 장은 청구인대표자가 통합추진위원회의 설치를 청구할 수 있는자인지 여부를 확인한 후 청구인대표자증명서를 교부하고 그 사실을 공표하여야 한다.

- ③ 청구인대표자는 서명요청기간이 만료되는 날부터 5일 이내에 통합 추진위원회설치청구서와 청구인명부를 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다.

제14조 (청구인명부의 심사·확인 등) ① 지방자치단체의 장은 제10조 제1항에 따른 청구를 받으면 청구를 받은 날부터 지체없이 그 사실을 공표하여야 하며, 청구인명부나 그 사본을 공표한 날부터 7일간 공개된 장소에 갖추어두어 열람할 수 있도록 하여야 한다.

- ② 청구인명부의 서명에 대하여 이의가 있는 자는 제3항에 따른 공람기간에 그 지방자치단체의 장에게 서면으로 이의를 신청할 수 있다.
- ③ 지방자치단체의 장은 제4항에 따른 이의신청이 있는 때에는 제3항에 따른 공람기간이 종료된 날부터 14일 이내에 이를 심사하고 그 결과를 이의신청인과 대표자에게 통지하여야 한다.
- ④ 지방자치단체의 장은 제4항에 따른 이의신청이 없거나 제기된 이의신청에 대하여 제5항에 따른 결정이 끝난 경우 제2항에 따른 요건을 갖춘 때에는 청구를 수리하고, 그렇지 아니할 때에는 청구를 각하되, 수리 또는 각하 사실을 청구인의 대표자에게 알려야 한다.
- ⑤ 지방자치단체의 장은 제6항에 따라 청구를 각하하려면 청구인 대표자에게 의견을 제출할 기회를 주어야 한다.
- ⑥ 통합추진위원회의 설치 청구에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제15조 (통합 상대 지방자치단체의 통합추진위원회 설치 등) ① 지방자치단체의 장은 통합추진위원회를 설치한 날부터 14일 이내에 통합 상대 지방자치단체의 장에게 통합추진위원회의 설치를 제안하여야 한다. 다만, 지방자치단체의 장이 이 기간 내에 제안하지 아니하는 경우에는 통합추진위원회의 위원장이 직접 통합 상대 지방자치단체의 장에게 제안할 수 있다.

- ② 통합추진위원회의 설치를 제안받은 통합 상대 지방자치단체의 장은

제안을 받은 날부터 5일 이내에 그 사실을 공표하고, 60일 이내에 통합추진위원회를 설치할지 여부를 제안한 지방자치단체의 장에게 알려 주어야 한다.

- ③ 통합 상대 지방자치단체의 장이 통합추진위원회를 설치하지 아니할 경우에 통합 상대 지방자치단체의 주민이나 지방의회는 해당 지방자치단체의 장에게 통합추진위원회의 설치를 청구할 수 있다.

### 제2절 지방자치단체 통합추진 공동위원회

제16조 (지방자치단체 통합추진 공동위원회의 구성) ① 모든 통합 관계 지방자치단체에서 통합추진위원회가 설치된 날부터 30일 이내에 지방자치단체 통합추진 공동위원회(이하 “공동위원회”라 한다)를 설치한다.

- ② 공동위원회는 통합 관계 지방자치단체 통합추진위원회의 각각 같은 수의 위원으로 구성하되, 위원장을 포함하여 20명 이상 30명 이내의 위원으로 한다.

- ③ 공동위원회의 위원장은 통합 관계 지방자치단체의 통합추진위원회에서 각각 추천하는 1명의 위원들이 공동으로 한다.

- ③ 공동위원회 구성에 관하여 그 밖의 사항은 통합 관계 지방자치단체 통합추진위원회의 합의에 따른다.

제17조 (공동위원회의 기능) 공동위원회는 통합 지방자치단체의 명칭, 사무소 소재지, 통합시기, 지역발전 계획 등 지방자치단체 통합에 대한 기본계획을 수립하여야 한다.

제18조 (기본계획 수립 등 보고) ① 공동위원회의 장은 기본계획이 수립되면 즉시 그 주요 내용을 통합 관계 지방자치단체장에 각각 통보하여야 한다.

- ② 통합 관계 지방자치단체의 장은 기본계획을 통지받은 즉시 그 사실과 기본계획의 주요내용을 공표하고 시·도지사에게 보고하여야 한다.

제19조 (공동위원회의 경비부담 등) ① 공동위원회 운영에 필요한 경비는

통합 관계 지방자치단체에서 균등하게 분담한다.

- ② 통합 관계 지방자치단체는 해당 공동위원회가 원활하게 기능을 수행할 수 있도록 지원하여야 한다.
- ③ 공동위원회의 기능과 운영 등에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### 제3절 통합 지방자치단체의 설치에 대한 의견수렴 등

제20조(지방의회 의견청취) ① 통합 관계 지방자치단체의 장은 기본계획을 통지받은 날부터 30일 이내에 지방자치단체의 통합에 대하여 해당 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)의 의견을 들어야 한다.

② 통합 관계 지방자치단체의 장이 지방의회에 지방자치단체 통합에 관한 의안을 발의하지 아니할 경우에는 해당 지방의회의 의장은 제1항의 기간이 끝난 날부터 14일 이내에 의안을 발의할 수 있다.

③ 지방의회의 의결이 있는 경우에 지방의회의 의장은 즉시 지방자치단체의 장에게 통보하고, 지방자치단체의 장은 이를 공표하고, 시·도지사에게 보고하며, 공동위원회 및 통합 상대 지방자치단체의 장에게 통지한다.

제21조(주민투표 실시의 건의) 지방자치단체의 장과 지방의회의 의장이 모두 지방자치단체 통합에 관한 의안을 발의하지 아니하거나, 지방의회가 의안이 발의된 날부터 15일 내에 의결하지 아니하거나, 의안이 부결된 경우에 해당 지방자치단체통합추진위원회의 위원인 공동추진위원회의 위원장이 해당 시·도지사를 거쳐 행정안전부장관에게 주민투표의 실시를 건의할 수 있다.

제22조(주민투표 실시) ① 행정안전부장관은 지방자치단체 통합과 관련하여 필요하다고 인정하면 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 주민투표의 실시 요구를 받은 때에는 주민투표를 실시하여야 한다.

③ 제2항에 따른 주민투표에 관하여 「주민투표법」 제8조에 따른 주민투표에 관한 규정을 준용하되, 제24조제2항은 준용하지 아니한다.

④ 제2항에 따라 주민투표를 실시한 경우에는 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 실시한 것으로 본다.

#### 제4절 통합 지방자치단체의 행정기관

제23조 (하부행정기관) 통합지방자치단체는 종전의 읍·면·동에서 수행하는 사무 등을 처리하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 조례로 하부행정기관을 설치할 수 있다.

제24조 (지방자치단체가 아닌 시, 군) 통합 지방자치단체의 원활한 행정 서비스 제공과 주민편의를 위하여 2개 이상의 시와 군, 군과 군을 통합하여 설치되는 지방자치단체에 필요하면 행정안전부장관의 승인을 받아 그 지방자치단체의 조례로 행정시 또는 행정군을 둘 수 있다.

제25조 (출장소) 통합 지방자치단체는 이 법의 시행으로 폐지되는 자치단체의 구역에 출장소를 설치할 수 있다.

#### 제5절 통합 지방자치단체에 대한 특례

제26조 (불이익 배제의 원칙) 지방자치단체의 통합으로 인하여 종전의 지방자치단체 또는 특정지역이 누리던 행정상 또는 재정상의 이익이 상실되거나 그 지역 주민에 새로운 부담이 추가되어서는 아니 된다.

제27조 (동 지역주민에 대한 특례) 지방자치단체의 통합으로 인하여 읍·면을 동으로 설치하여야 할 경우에 통합 지방자치단체가 설치된 때부터 5년 동안(해당 지방자치단체가 통합된 다음 년도 1월 1일부터 기산한다) 해당 동 지역의 주민에 대하여는 읍·면 주민으로서 누리던 이익이 상실되거나 읍·면 주민이 부담하는 것 이외의 새로운 부담이 추가되어서는 아니 된다.

제28조 (광역시의 설치) ① 다음 각 호의 경우에는 「지방자치법」 제2조 제1항제1호의 광역시로 설치할 수 있다.

1. 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 인구 100만 이상이 되는 경우

## 2. 시·도를 달리하는 지방자치단체가 통합하는 경우

② 제1항에 따라 설치된 광역시에는 지방자치법 제2조제1항 및 제3조 제2항에도 불구하고 그 관할 구역 안에 지방자치단체인 군과 구를 두지 아니한다.

③ 제1항에 따라 설치된 광역시의 관할 구역 안에는 지방자치단체가 아닌 구를 두고, 그 관할 구역 안에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을 그 밖의 지역에는 읍·면을 둔다.

제29조(사무의 특례) ① 인구가 50만 이상의 통합 지방자치단체는 법령으로 정하는 바에 따라 도가 처리하는 사무의 전부 또는 일부를 처리할 수 있다.

② 각각의 법률에서 인구 50만 이상의 시에 부여하는 특례 규정은 통합 지방자치단체에도 적용한다.

제30조(통합 지방자치단체에 대한 특별지원) ① 국가는 지방자치단체가 통합을 추진하는데 직접적으로 소요되는 비용을 해당 통합 지방자치단체에 지원한다.

② 국가는 「지방교부세법」 제4조에 따른 교부세액 외에 별도로 지방자치단체의 통합으로 인하여 절감되는 국가 예산의 일부를 통합되는 시점에 따라 10년의 범위 내에서 일정기간 동안 해당 통합 지방자치단체에 지원할 수 있다.

③ 제1항과 제2항에 따른 특별지원의 요건, 방법, 기간, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제31조(지방교부세 산정에 관한 특례) ① 통합 지방자치단체를 설치하는 경우에 「지방교부세법」에 따라 해당 시·군에 교부하는 지방교부세는 통합되는 시점에 따라 해당 통합 지방자치단체가 설치된 후 최초로 개시하는 회계연도(해당 지방자치단체가 1월 1일에 설치되는 경우에는 해당 연도를 말한다)부터 10년의 범위 내에서 일정기간 동안 통합 이전의 시·군 지역을 각각 분리하여 산정한다.

② 제1항에 따른 지방교부세의 산정을 적용할 수 있는 요건, 기간, 산정기준, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제32조 (지방의회의원의 정수에 관한 특례) 통합 지방자치단체 의회의 의원정수는 「공직선거법」 제23조에도 불구하고 통합 후 두 번째로 실시하는 임기만료에 의한 선거에 의하여 새로운 의회가 구성될 때까지 기존의 의원정수를 유지하되, 조례로서 감축할 수 있다.

제33조 (지방의회의 부의장 정수에 관한 특례) ① 통합 지방자치단체가 설치된 후 최초로 실시하는 임기만료에 의한 선거에 의하여 새로운 의회가 구성될 때까지 「지방자치법」 제48조제1항에도 불구하고 해당 지방의회에 의장 1명과 통합되는 시·군·구의 수만큼 부의장을 무기명투표로 선거하여야 한다. 이 경우 부의장은 종전의 시·군·구의회의원 중에서 종전의 시·군·구별로 각 1명을 선출하여야 한다.

② 제1항에 따라 선출된 의장 및 부의장의 임기는 종전의 시, 군 또는 자치구의회의 의장 및 부의장의 남은 임기로 한다.

제34조 (예산에 관한 특례) 통합 지방자치단체의 최초의 예산은 종전의 시와 군과 자치구가 각각 편성·의결하여 성립한 예산을 회계별·예산항목별로 합친 것으로 한다.

제35조 (공무원에 대한 공정한 처우보장) 통합 지방자치단체를 설치하는 경우에 통합되는 종전의 시·군·구의 소속 공무원에 대하여 인사상 동등하게 처우하여야 한다.

제36조 (도농복합형태의 시 특례 적용) 통합 지방자치단체가 「지방자치법」 제7조제2항에 따라 도농복합형태의 시로 설치되는 경우 「도농복합형태의 시 설치에 따른 행정특례 등에 관한 법률」 제3조와 제8조를 적용한다.

제37조 (지방자치단체의 통합 지원계획 수립 등) 행정안전부장관은 제1조의 목적을 달성하기 위하여 지방자치단체 통합을 지원하기 위한 지침을 작성하여 지방자치단체의 장에게 시달할 수 있다.

## 부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(다른 법률의 개정) ① 온천법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제28조 중 “인구50만 이상의 대도시”를 “『지방자치법』 제175조에 따른 인구 50만 이상의 시 및 통합 지방자치단체”로 한다.

② 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제29조제1항 단서 중 “『지방자치법』 제3조제3항에 따라 자치구가 아닌 구가 설치된 시”를 “『지방자치법』 제175조에 따른 인구 50만 이상의 시 및 통합 지방자치단체”로 한다.

③ 도시 및 주거환경정비법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제4조제2항 중 “『지방자치법』 제3조제3항에 따라 자치구가 아닌 구가 설치된 시”를 “『지방자치법』 제175조에 따른 인구 50만 이상의 시 및 통합 지방자치단체”로 한다.

④ 도시개발법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제3조제1항제2호 및 제2항 중 “『지방자치법』 제3조제3항에 따라 자치구가 아닌 구가 설치된 시”를 “『지방자치법』 제175조에 따른 인구 50만 이상의 시 및 통합 지방자치단체”로 한다.

⑤ 주택법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제16조제1호제1항 중 “『지방자치법』 제3조제3항에 따라 자치구가 아닌 구가 설치된 시”를 “『지방자치법』 제175조에 따른 인구 50만 이상의 시 및 통합 지방자치단체”로 한다.

## 2. 우윤근 의원 등 16인안

### 지방행정체제 개편을 위한 특별법안 (우윤근의원 대표발의)

의안 번호	3019
----------	------

발의연월일 : 2008. 12. 12.

발 의 자 : 우윤근 · 이춘석 · 김충조  
박영선 · 강창일 · 강기정  
양승조 · 송민순 · 이윤석  
김유정 · 노영민 · 박기춘  
주승용 · 최철국 · 김영진  
김희철 의원(16인)

### 제안이유

지금의 지방행정체제는 100여 년 전에 형성된 것으로 세계화·사이버 시대에는 맞지 않을 뿐만 아니라 전국이 이미 오래전에 만나질 생활권으로 좁혀진 우리의 현실에도 부합하지 않는 체제인 바, 미래지향적이고 우리의 현실에 맞는 지방행정체제로 개편하여 국가경쟁력과 지방행정의 효율성을 제고하고 지역 간 화합과 지방의 균형발전을 꾀할 필요가 있음.

이에 대해서는 많은 국민들이 공감하고 있는바, 이를 위해 행정계층을 단순화하고 행정구역을 광역화하고자 하는 것임.

## 주요내용

- 가. 국가는 지방행정체제 개편을 위한 제도적 기반을 구축하여야 하며, 지방자치단체는 지방행정체제 개편에 적극 협조하도록 함(안 제3조).
- 나. 지방자치단체는 특별시, 광역시, 통합시, 특별자치시로 구분하고, 각 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정군·구 또는 출장소를 설치할 수 있도록 하며, 2 이상의 지방자치단체는 공동으로 사무를 처리하게 하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체를 구성할 수 있도록 함(안 제5조).
- 다. 서울특별시 및 광역시는 종전과 같이 지방자치단체로 하되, 관할 구역 안에 두고 있는 자치구 및 자치군·구는 통폐합하여 행정구 및 행정군·구로 함(안 제6조).
- 라. 도의 관할 구역 안에 있는 시·군은 인접 지방자치단체를 통폐합해서 자치행정을 수행하는 “통합시”로 개편하고, 통합시에 행정군·구 또는 출장소를 설치할 수 있도록 함(안 제7조제1항 및 제2항).
- 마. 도는 폐지하되, 도의 사무는 특별한 사유가 없는 한 통합시로 이관하도록 함(안 제7조제3항)
- 바. 「지방자치법」에 의해 설치되는 읍·면·동은 주민자치기구로 하되, 대통령령으로 정하는 바에 따라 조례로 설치 운영하도록 함(안 제8조).
- 사. 중앙정부는 국가위임사무와 특별지방행정기관 이관 사무 처리 및 지방자치단체 지원을 위하여 국가광역행정기관을 두도록 함(안 제9조).
- 아. 지방행정체제 개편을 추진하기 위하여 9인의 위원으로 구성된 독립된 기관인 ‘지방행정체제개편 추진위원회(이하 “추진위원회”라

한다)'를 설치하도록 함(안 제10조).

자. 추진위원회는 국회의 소관 위원회에 지방행정체제 개편 관련 활동 경과를 보고하여야 하며, 특별한 사유가 없는 한 1년 이내에 최종 보고서를 제출하도록 함(안 제19조).

차. 국회가 지방행정체제 개편 관련 법률을 처리함에 있어서는 추진위원회의 의견을 존중하도록 함(안 제19조).

법률 제 호

지방행정체제 개편을 위한 특별법안

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 미래지향적인 지방행정체제 개편을 통하여 국가경쟁력 및 지방행정의 효율성을 제고하고 지역 간 화합과 지방의 균형 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “지방행정체제”란 국가와 지방자치단체, 지방행정계층과 자치행정계층, 지방행정구역과 자치행정구역, 그리고 이들 상호간의 관계를 모두 포괄하는 것을 말한다.
2. “통합시”란 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 설치된 지방자치단체를 말한다.
3. “행정군·구”란 행정을 자치적으로 수행하지 않는 군·구를 말한다. 다만, 서울특별시 및 광역시에 설치되는 “행정군·구”는 법률에서 정하는 바에 따라 제한적으로 자치권을 행사할 수 있다.

제3조(국가와 지방자치단체의 책무) 국가는 지방행정체제 개편을 위한 제도적 기반을 구축하여야 하며, 지방자치단체는 지방행정체제 개편에 적극 협조하여야 한다.

제2장 지방행정체제 개편의 추진

제1절 추진방향

제4조 (지방행정체제 개편의 기본원칙) ① 지방행정체제 개편에 대해서 지역주민의 의견을 충분히 수렴하여야 하며, '계층의 축소', '구역의 광역화', '지방분권의 강화'에 충실하여야 한다.

② 행정계층을 축소하여 행정기능의 중첩으로 인한 낭비와 비효율을 제거하여야 한다.

③ 적정한 규모로 행정구역을 통폐합하여 행정구역과 생활권을 일치시켜 광역행정수요에 대응하고 지역 간 격차를 축소하며 주민 편의를 증진시켜야 한다.

④ 중앙과 지방의 역할 재조정을 통해 중앙정부의 권한과 예산을 대폭 지방으로 이양하고 주민의 자치권을 더욱 강화하여야 한다.

제5조 (지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 특별시, 광역시, 통합시, 특별자치시로 구분하되, 특별자치도는 특별자치시로 본다.

② 각 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정군·구 또는 출장소를 설치할 수 있다.

③ 2 이상의 지방자치단체는 공동으로 사무를 처리하게 하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체를 구성할 수 있다.

제6조 (서울특별시 및 광역시의 개편) ① 서울특별시는 종전과 같이 지방자치단체로 하되, 관할구역 안에 두고 있는 자치구는 통폐합하여 행정구로 한다.

② 광역시는 종전과 같이 지방자치단체로 하되, 관할구역 안에 두고 있는 군과 자치구는 행정군·구로 한다.

③ 서울특별시 행정구의 장 및 광역시 행정군·구의 장은 주민 직선으로 선출하되, 지방의회는 구성하지 아니한다.

④ 서울특별시 행정구의 장 및 광역시 행정군·구의 장은 주민의견수렴을 위하여 동 및 읍·면·동의 대표로 구성되는 구정협의회를 둘 수 있으며, 이에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조(도 및 시·군의 개편) ① 도의 관할 구역 안에 있는 시·군에 대하여는, 생활권·경제권·사회문화권·인구규모·지리적 여건 등을 고려하여 인접 지방자치단체를 통폐합해서 자치행정을 수행하는 “통합시”로 개편한다.

② 통합시는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 광역시로 할 수 있으며 관할구역 안에 행정군·구 또는 출장소를 설치할 수 있다.

③ 통합시가 설치되면 도는 폐지하되, 도의 사무는 특별한 사유가 없는 한 통합시로 이관하여야 한다.

제8조(주민자치기구의 설치) 「지방자치법」에 따라 설치되는 읍·면·동은 주민자치기구로 하되, 대통령령으로 정하는 바에 따라 조례로 설치 운영한다.

제9조(국가광역행정기관의 설치) ① 중앙정부는 국가위임사무와 특별지방행정기관 이관 사무 처리 및 지방자치단체 지원을 위하여 국가광역행정기관(이하 “광역기관”이라 한다)을 둔다.

② 광역기관은 지방자치단체를 권역별로 구분하여 해당 지역별로 각 1개를 둔다.

③ 광역기관에는 각각 광역행정심의회(이하 “심의회”라 한다)를 두며, 심의회는 소속 지방자치단체가 연합하여 자율적으로 구성한다.

④ 제3항의 심의회는 광역기관의 국가위임사무 등의 처리를 협의하고 지방자치단체 지원 사무를 심의한다.

⑤ 기타 광역기관의 설치 및 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제2절 지방행정체제개편 추진위원회

제10조(지방행정체제개편 추진위원회의 구성) ① 지방행정체제 개편을 추진하기 위하여 지방행정체제개편 추진위원회(이하 “추진위원회”라

한다)를 둔다.

- ② 추진위원회는 그 권한에 속하는 사무를 독립하여 수행한다.
- ③ 추진위원회는 위원장을 포함하여 9인의 위원으로 구성하고 대통령이 임명하되, 4인은 국회에서 선출한다.
- ④ 위원의 임기는 1년으로 하되, 연임할 수 있다.
- ⑤ 위원장은 정무직으로 하고, 위원 중에서 호선한다.

제11조(추진위원회의 업무) 추진위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

- 1. 지방행정체제 개편의 추진 방향 및 기본 계획 수립
- 2. 지방자치단체 및 주민의 의견수렴
- 3. 시·군 통폐합 기준 등 지방행정체제 개편을 위한 구체적인 기준 마련
- 4. 지방행정체제 개편방안 수립
- 5. 그 밖에 지방행정체제 개편을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

제12조(위원의 신분보장) 위원은 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다. 다만, 위원이 신체상 또는 정신상의 장애로 직무수행이 현저히 곤란하게 되거나 불가능하게 된 경우에는 전체 위원 3분의 2 이상의 찬성에 의한 의결로 퇴직하게 할 수 있다.

제13조(위원의 결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 위원이 될 수 없다.

- 1. 대한민국 국민이 아닌 자
  - 2. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자
  - 3. 정당의 당원
  - 4. 「공직선거법」에 의하여 실시하는 선거에 후보자로 등록한 자
- ② 위원이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 당연히 퇴직한다.

제14조(위원의 겸직금지) ① 위원은 재직 중 다음 각 호의 직을 겸하거나 업무를 할 수 없다.

1. 국회 또는 지방의회의 의원
2. 다른 국가기관 또는 지방자치단체의 공무원(교육공무원을 제외한다)
3. 그 밖에 추진위원회 규칙으로 정하는 직 또는 업무

② 위원은 정당에 가입하거나 정치운동에 관여할 수 없다.

제15조(추진위원회의 보조기구) ① 추진위원회는 사무국, 분과위원회, 자문위원회 등 기타 업무 처리에 필요한 기구 등을 설치할 수 있다.

② 제1항의 기구에 대한 조직에 관하여 필요한 사항은 행정안전부령으로 정하고, 운영에 관하여 필요한 사항은 추진위원회의 규칙으로 정한다.

제16조(자료제출) ① 추진위원회는 그 업무를 수행하는 데 필요하다고 인정하는 경우 관계기관 등에 필요한 자료 등의 제출을 요구할 수 있다.

② 추진위원회는 위원회의 업무를 수행하는 데 필요한 사실을 알고 있거나 전문적 지식 또는 경험을 가지고 있다고 인정되는 사람에게 출석을 요구하여 그 진술을 들을 수 있다.

③ 제1항에 따른 요구 또는 조회를 받은 기관은 지체 없이 이에 응하여야 한다.

제17조(주민투표의 실시) ① 추진위원회는 지방자치단체 통합과 관련하여 필요하다고 인정하면 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 주민투표의 실시 요구를 받은 때에는 주민투표를 실시하여야 한다.

③ 제2항에 따른 주민투표에 관하여 「주민투표법」 제8조에 따른 주민투표에 관한 규정을 준용하되, 제24조제2항은 준용하지 아니한다.

④ 제2항에 따라 주민투표를 실시한 경우에는 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 실시한 것으로 본다.

제18조 (보고) 추진위원회는 국회의 소관 위원회에 지방행정체제 개편 관련 활동경과를 보고하여야 하며, 특별한 사유가 없는 한 1년 이내에 최종 보고서를 제출하여야 한다.

제19조 (국회의 입법조치) 국회가 지방행정체제 개편 관련 법률을 처리함에 있어서는 추진위원회의 의견을 존중하여야 한다.

### 제3장 보칙

제20조 (공무원에 대한 공정한 처우보장) 신설되는 통합시는 통합되기 전의 지방자치단체 소속 공무원에 대하여 인사상 동등하게 처우하여야 한다.

제21조 (경비 부담) 지방행정체제 개편에 수반되는 경비는 국가가 부담한다.

### 부 칙

①(시행일) 이 법은 공포 후 1개월이 경과한 날부터 시행한다.

②(추진위원회의 구성 시한) 추진위원회는 이 법 시행일부터 60일 이내에 구성하여야 한다.

### 3. 이명수 의원 등 16인안

#### 지방행정체제 개편에 관한 특별법안 (이명수의원 대표발의)

의안 번호	4328
----------	------

발의연월일 : 2009. 3 . 31.

발 의 자 : 이명수 · 이재선 · 심대평

류근찬 · 임영호 · 김창수

박상돈 · 박선영 · 김낙성

이용희 · 김용구 · 권선택

이영애 · 이진삼 · 이회창

변용전 의원(16인)

#### 제안이유

21세기 글로벌시대에 선진국으로 진입하고 통일한국을 대비하기 위해서는 중앙정부가 모든 권한을 갖고 지역적 특성과 잠재력을 발전시키지 못하는 중앙집권적인 국가구조를 획기적으로 분권화하여 광역자치단체가 행정권은 물론 입법권과 재정권을 갖고 지역문제를 해결하고 책임을 지도록 해야 함. 이를 위하여 현재의 광역시와 도간의 통합을 통하여 자치역량과 규모를 확대하는 지방행정체제의 개편이 필요함. 시·군·자치구 중에는 생활구역과 행정구역이 일치하지 아니하여 불편한 지역이 있어 이를 조정하여 주민의 편익을 보장할 필요가 있음.

이를 위한 지방행정체제 개편의 목적과 방향을 정하고, 시·도 및 시·군·자치구의 통합과 행정구역조정을 위한 추진기구의 구성, 기능, 절

차 등의 필요한 사항을 규정하기 위한 것임.

## 주요내용

- 가. 지방행정체제개편은 인구·면적·규모·정치·경제·사회·문화·지리적 여건과 주민의 의견을 충분히 고려하여 자율적으로 이루어져야 하고, 특별시·광역시·도의 경우에는 광역행정기능을 강화하기 위한 통합을 통합 광역화를 기본 방향으로 하며, 시·군·자치구의 경우에는 생활권·경제권의 지방자치단체의 행정 구역과의 일치 여부를 고려한 행정구역조정을 기본 방향으로 함(안 제4조 및 제5조).
- 나. 국가는 지방행정체제 개편에 따라 지방자치단체의 자치입법권 강화, 지방 재정 자율화 및 중앙행정기관의 권한 및 사무의 지방자치단체로의 이양을 위하여 필요한 법적 조치 또는 행정적·재정적 지원을 하도록 함(안 제6조부터 제8조까지).
- 다. 통합한 특별시·광역시·도 등에 대하여는 외교·국방·통화 등 국가존립사무를 제외한 교육, 문화, 경찰, 환경, 지역경제 및 산업 등의 사무에 대하여 국가가 처리해야 하는 사무의 전부 또는 일부를 직접 처리하게 할 수 있도록 하고, 국가 사무의 이양 등에 소요되는 비용에 대하여 국가균형발전특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있게 하는 등 특례를 규정함(안 제10조).
- 라. 특별시·광역시·도의 통합을 종합적이고 체계적으로 추진하기 위하여 대통령 소속으로 통합 대상의 선정, 통합을 위한 자원 조달 등에 관하여 심의·의결하는 시·도통합추진위원회를 두도록 함(안 제11조).
- 마. 시장·군수·구청장은 주민 또는 지방의회의 청구에 의하거나 직

권으로 시·군·자치구의 행정구역조정 방법 및 추진 절차 등에 관하여 심의하는 행정구역통합위원회를 설치할 수 있도록 함(안 제17조).

- 바. 시장·군수·구청장은 행정구역통합위원회를 설치한 날부터 14일 이내에 행정구역조정을 희망하는 시·군·자치구의 장에게 행정구역조정에 관한 협의를 제안하도록 함(안 20조).
- 사. 행정구역조정의 시기·절차 등 행정구역조정에 관한 기본계획을 수립하기 위하여 행정구역조정에 관한 협의를 제안하거나 제안받은 모든 시·군·구에 행정구역통합위원회가 설치된 날부터 30일 이내에 행정구역통합공동위원회를 설치하도록 함(안 제21조).
- 아. 시·도지사는 시·도의 통합을 위하여 주민의 의견을 수렴할 필요가 있다고 인정하거나 지방자치단체의 장이 행정구역조정기본계획에 관하여 지방의회의 의견을 듣지 아니하여 행정구역통합위원회의 위원장의 요청이 있을 때에는 행정안전부장관에게 주민투표의 실시를 건의할 수 있도록 하고, 이에 따라 행정안전부장관으로부터 주민투표의 실시를 요구받은 지방자치단체의 장은 주민투표를 실시하도록 함(안 제23조).

법률 제 호

지방행정체제 개편에 관한 특별법안

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 권한과 자율성의 강화 및 특별시·광역시·도의 통합과 시·군·자치구의 행정구역조정을 통하여 지방행정체제를 민주적이고 효율적인 체제로 개편함으로써 국가경쟁력을 제고하고 지방자치단체의 역량을 강화하며 국가와 지방자치단체의 균형 있는 발전과 국민의 복리 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “지방행정체제”란 국가와 지방자치단체 또는 지방자치단체 간의 권한과 책임 배분 등을 나타내는 지방행정계층 구조 및 지방자치단체의 행정구역을 말한다.
2. “행정구역조정”이란 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합치거나 그 관할 구역의 경계를 변경하는 것을 말한다.

제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가는 지방자치단체의 의견을 수렴하여 지방자치단체의 자율적 통합을 통한 지방행정체제 개편을 추진·지원하기 위한 정책을 수립·시행하고, 이에 필요한 행정상 및 재정상의 법·제도적인 조치를 마련하여야 한다.

② 지방자치단체는 국가의 지방행정체제 개편 정책이 원활하게 이루어질 수 있도록 국가 및 다른 지방자치단체와 적극적으로 협력하여야 하고, 지역 주민의 참여를 촉진시킬 수 있도록 노력하여야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체는 중앙행정기관의 권한을 지방자치단체로 이

양하여 지방자치단체의 권한과 자율성을 강화하고, 행정의 간소화 및 재정의 효율화를 공동으로 추진하여야 한다.

제4조(지방행정체제 개편의 기본원칙) ① 지방행정체제 개편은 주민의 참여를 활성화시키고, 주민의 행정수요에 적극적으로 대응할 수 있도록 하며, 주민의 편익을 증진하여야 한다.

② 지방행정체제 개편은 지방자치단체의 권한과 자율성을 강화하고, 지방자치단체 간의 격차를 축소하여야 한다.

③ 지방행정체제 개편은 국가와 지방자치단체 및 지방자치단체 간의 기능의 중첩으로 인한 낭비와 비효율을 제거하여야 한다.

④ 지방행정체제 개편을 위한 지방자치단체의 행정구역조정은 지역의 고유한 정치·경제·사회·문화적 배경과 지리적 여건 및 주민의 의견을 충분히 고려하여 자율적으로 이루어져야 한다.

제5조(지방행정체제 개편의 추진 방향) ① 특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다)의 경우에는 시·도의 광역행정기능을 강화하기 위하여 지역의 인구·면적·경제권·생활권 등을 종합적으로 고려한 인접 시·도와의 통합을 통하여 시·도의 광역화를 기본 방향으로 한다.

② 시·군·자치구(이하 “시·군·구”라 한다)의 경우에는 시·군·구 간의 격차를 줄이고 주민의 행정수요에 능률적으로 대응하기 위하여 경제권·생활권과 지방자치단체의 행정구역의 일치 여부 등을 고려하되, 주민의 의견을 충분히 수렴하여 행정구역조정을 하는 것을 기본 방향으로 한다.

## 제2장 지방자치단체 권한 강화

제6조(자치입법권 강화) ① 국가는 지방행정체제 개편에 따라 지방자치단체의 자치입법권을 강화하기 위하여 조례제정범위의 확대 등 지방의회 권한 강화에 필요한 법적 조치를 하여야 한다.

② 지방자치단체는 지방행정체제 개편에 따라 지역의 특성에 맞는 자치법규의 입법기능을 강화하기 위하여 지방의회의 전문성을 높이는 등 지방의회의 역량을 제고하여야 한다.

제7조(지방재정 자율화) ① 국가는 지방행정체제 개편에 따라 지방자치단체의 재정 자율화를 위하여 국세의 일부 세목을 지방세로 전환하거나 새로운 세목을 확보하여야 하고, 해당 지방자치단체에서 징수되는 국세를 이양하여야 하며, 지방행정체제 개편을 통하여 절감되는 국가 예산을 지방자치단체에 교부하여야 한다.

② 지방자치단체는 지방행정체제 개편에 따라 자체세원을 확충하고, 다른 지방자치단체와의 기능·조직·인력을 조정하여 행정 비용을 줄이는 등 지방자치단체 재정의 안정성과 예산지출의 합리성을 확보하여야 한다.

제8조(권한 이양 및 사무체계 정비) ① 국가 및 시·도는 지방행정체제 개편에 따라 사무처리 역량 등이 강화된 시·도 또는 시·군·구에 그 역량에 상응하여 권한·사무·재원을 차등적으로 이양하여야 하고, 이에 필요한 행정적·재정적 지원과 법적·제도적 조치를 하여야 한다.

② 지방자치단체는 지방행정체제 개편에 따라 지방행정 능력을 제고하기 위하여 사무처리의 효율성을 높이고, 행정의 공정성과 투명성을 확보하는 등 업무처리과정을 정비하여야 하며, 지방행정의 책임성을 강화하기 위하여 행정 운영에 관한 합리적 평가기준을 마련하여 평가하고 이를 공개하여야 한다.

### 제3장 특별시·광역시·도의 통합

제9조(특별시·광역시·도의 통합 추진) 국가와 시·도는 시·도의 광역 행정기능 강화 및 경쟁력을 제고하고 시·도 간의 균형 있는 발전을

위하여 인구·면적·경제권·생활권 등을 고려하여 시·도의 통합을 추진하여야 한다.

제10조(통합한 시·도에 대한 특례) ① 통합을 통하여 광역화된 시·도 또는 인구·규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상인 시·도에 대하여는 외교, 국방, 통화 등 국가의 존립에 직접 필요한 사무를 제외하고 국가가 처리해야 하는 교육, 문화, 경찰, 환경, 지역경제 및 산업 사무의 전부 또는 일부를 직접 처리하게 할 수 있다.

② 국가는 통합한 시·도의 안정적인 재정확보를 위하여 통합 이전에 지원한 재정수준 이상을 지원하여야 하며, 국가 사무의 이양과 각종 국가보조사업의 수행 등에 드는 비용에 대하여 「국가균형발전특별법」의 국가균형발전특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있다.

③ 국가는 통합한 시·도에 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제를 완화하거나 국제적 기준이 적용되도록 할 수 있다.

제11조(시·도통합위원회 설치) 시·도의 통합을 종합적이고 체계적으로 추진하기 위하여 대통령 소속으로 시·도통합위원회를 둔다.

제12조(시·도통합위원회 기능) 시·도통합위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 통합의 기본방향설정 및 추진계획의 수립에 관한 사항
2. 통합을 위한 세부적인 계획수립 및 시행방안의 마련에 관한 사항
3. 통합 대상 시·도의 선정에 관한 사항
4. 통합을 위한 자원 조달 및 지원에 관한 사항
5. 통합에 따른 주민 피해 예방에 관한 사항
6. 통합에 따른 사무의 재배분에 관한 사항
7. 그 밖에 위원장이 부의하는 사항

제13조(시·도통합위원회의 구성·운영) ① 시·도통합위원회는 위원장·

부위원장 각각 1명을 포함하여 20명 이상 30명 이내의 위원으로 구성한다.

② 시·도통합위원회의 위원장은 위원 중에서 대통령이 지명하고, 부위원장은 위원 중에서 호선하며, 위원회의 위원은 다음 각 호의 사람으로 한다. 다만, 제1호 및 제2호에 해당하는 위원의 수는 같은 수로 한다.

1. 당연직 위원: 행정안전부장관, 기획재정부장관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)
2. 위촉 위원: 지방자치단체의 통합에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉하거나 또는 국회의장이 추천하는 자
- ③ 위원의 임기, 회의 등 시·도통합위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제14조 (실무위원회 등) ① 시·도통합위원회의 업무를 효율적·전문적으로 지원하기 위하여 시·도통합위원회에 실무위원회, 한시적인 전담 지원기구 및 전문요원을 둘 수 있다.

② 제1항에 따른 실무위원회와 한시적인 전담지원기구의 구성·운영 및 전문요원의 임면 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제15조 (지역시·도통합위원회의 설치 등) ① 시·도에는 지역시·도통합위원회를 둔다.

② 지역시·도통합위원회는 제12조에 관한 사항 중 해당 시·도의 지역적 사항을 심의한다.

③ 그 밖에 지역시·도통합위원회의 조직·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제16조 (입법의견 제출) ① 시·도지사는 시·도의 권한과 자율성 강화, 시·도 통합을 위한 지원·보상, 그 밖에 지방행정체제 개편과 관련하여 시·도에 관한 사항 중 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대해

여는 그 의견을 해당 지역시·도통합위원회의 동의를 받아 시·도통합위원회에 제출할 수 있다.

② 시·도통합위원회는 제1항에 따라 제출된 의견을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 하고, 관계 중앙행정기관의 장은 통보된 내용에 대하여 2개월 이내에 그 타당성 여부를 검토하여야 한다.

③ 관계 중앙행정기관의 장은 제2항에 의한 검토 결과를 검토 기간이 경과한 날부터 7일 이내에 시·도통합위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 검토 결과 그 타당성이 없다고 인정되면 구체적인 사유 및 내용을 명시하여 통보하여야 하며, 타당하다고 인정되면 관계 법률에 그 내용이 반영될 수 있도록 적극 협력하여야 한다.

④ 시·도통합위원회는 제3항에 따른 검토 결과를 심의하여 해당 시·도지사 및 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

#### 제4장 시·군·자치구 행정구역조정

제17조 (행정구역통합위원회 설치) ① 시·군·자치구의 행정구역조정을 추진하기 위하여 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 제18조에 따라 주민 또는 지방의회의 청구에 의하거나 직권으로 행정구역통합위원회를 설치할 수 있다.

② 시장·군수·구청장은 주민 또는 지방의회의 청구를 수리한 날부터 10일 이내에 행정구역통합위원회를 설치하여야 한다.

③ 지방자치단체의 장이 행정구역통합위원회를 설치하면 즉시 그 사실을 공표하고, 지방의회에 통보하여야 하며, 시·도지사에게 보고하여야 한다. 이 경우 주민의 청구에 따라 설치하는 경우에는 청구인의 대표자에게도 알려야 한다.

제18조 (행정구역통합위원회의 설치 청구) ① 19세 이상의 주민 중 다음

각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(「공직선거법」 제18조에 따른 선거권이 없는 자는 제외한다. 이하 “청구권자”라 한다)은 청구권자 총 수의 20분의 1 이상의 연서로 해당 시장·군수·구청장에게 행정구역통합위원회의 설치를 청구할 수 있다.

1. 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람 또는 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따라 국내 거소신고가 되어 있는 재외국민
2. 출입국관리 관계 법령에 따라 대한민국에 계속 거주할 수 있는 자격(체류자격변경허가 또는 체류기간연장허가를 통하여 계속 거주할 수 있는 경우를 포함한다)을 갖춘 외국인으로서 대통령령으로 정하는 사람
- ② 지방의회는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 해당 시장·군수·구청장에게 행정구역통합위원회의 설치를 청구할 수 있다.
- ③ 시장·군수·구청장이 직권으로 행정구역통합위원회를 설치하려면 해당 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 동의를 받아야 한다.
- ④ 주민에 의한 행정구역통합위원회 설치 청구의 절차에 관하여는 「주민투표법」 제9조제3항·제4항, 제10조부터 제12조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 “주민투표청구권자”는 “청구권자”로, “주민투표청구”는 “행정구역통합위원회의 설치 청구”로, “주민투표청구인대표자”는 “행정구역통합위원회설치 청구인대표자”로 “그 지방자치단체의 조례”는 “대통령령”으로, “주민투표청구서”는 “행정구역통합위원회설치청구서”로 각각 본다.
- ⑤ 그 밖에 주민에 의한 행정구역통합위원회의 설치 청구에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조(행정구역통합위원회) ① 행정구역통합위원회는 다음 각 호의 사

함을 심의한다.

1. 행정구역조정의 방법 및 추진 절차에 관한 사항
  2. 행정구역조정을 위한 자원 조달에 관한 사항
  3. 행정구역조정에 따른 주민의 피해 예방 및 지원에 관한 사항
  4. 행정구역조정추진공동위원회의 구성에 관한 사항
  5. 그 밖에 행정구역조정을 위하여 위원장이 필요하다고 인정한 사항
- ② 행정구역통합위원회는 위원장 1명을 포함하여 15명 이상 20명 이내의 위원으로 구성한다.
- ③ 행정구역통합위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 시장·군수·구청장이 임명 또는 위촉하고, 위원장은 위원 중에서 호선한다. 이 경우 주민 또는 의회의 청구에 따라 행정구역통합위원회를 설치하는 경우에는 제1호에 해당하는 위원의 수를 전체 위원 수의 2분의 1 이상으로 하여야 한다.
1. 청구인대표자 또는 지방의회가 추천하는 주민의 대표자
  2. 지방자치단체의 행정구역조정에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중 지방자치단체의 장이 추천한 사람
  3. 시·군·구의 관계 공무원
- ④ 행정구역통합위원회의 효율적인 운영을 지원하기 위하여 해당 지방자치단체에 한시적인 지원기구를 둘 수 있다.
- ⑤ 그 밖에 행정구역통합위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제20조 (조정상대시·군·구의 행정구역통합위원회 설치 등) ① 시장·군수·구청장은 행정구역통합위원회를 설치한 날부터 14일 이내에 행정구역조정을 희망하는 시·군·구(이하 “조정상대시·군·구”라 한다)의 장에게 행정구역조정에 관한 협의를 제안하여야 한다. 다만, 시장·군수·구청장이 이 기간 안에 제안하지 아니하는 경우에는 해당 행정구역통합위원회의 위원장이 직접 조정상대시·군·구의 장에게

제안할 수 있다.

② 제1항에 따라 행정구역조정에 관한 협의를 제안 받은 조정상대시·군·구의 장은 지체 없이 그 사실을 공표하고 지방의회의 의견을 들은 후, 30일 이내에 행정구역통합위원회의 설치 여부를 정하여 지방의회와 제안한 시장·군수·구청장 또는 행정구역통합위원회 위원장에게 통보하여야 하고, 시·도지사에게 보고하여야 하며, 주민에게 공표하여야 한다.

③ 조정상대시·군·구의 장이 행정구역통합위원회를 설치하지 아니하기로 결정한 경우에는 조정상대시·군·구의 주민이나 지방의회는 제18조제2항 또는 제3항에 따라 해당 시장·군수·구청장에게 행정구역통합위원회의 설치를 청구할 수 있다.

④ 조정상대시·군·구의 행정구역통합위원회 설치·기능·구성·운영 등에 관하여는 제17조제2항부터 제4항까지의 규정, 제18조 및 제19조를 준용한다.

제21조(행정구역통합공동위원회의 구성) ① 제20조제1항에 따라 행정구역조정에 관한 협의를 제안하거나 제안받은 시·군·구(이하 “조정관계시·군·구”라 한다)는 모든 조정관계시·군·구에 행정구역통합위원회가 설치된 날부터 30일 이내에 행정구역통합공동위원회(이하 “공동위원회”라 한다)를 설치하여야 한다.

② 공동위원회는 다음 각 호의 사항을 포함한 행정구역조정기본계획을 수립한다.

1. 행정구역조정의 시기·방법 및 추진 절차에 관한 사항
2. 행정구역조정의 대상과 구역에 관한 사항
3. 행정구역조정을 위한 자원 조달에 관한 사항
4. 행정구역조정에 따른 주민에 대한 피해 보상 및 지원에 관한 사항
5. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

③ 공동위원회는 위원장 1명을 포함하여 20명 이상 30명 이내의 위원

으로 한다.

④ 공동위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 해당 시·도지사(조정관계시·군·구가 2 이상의 시·도에 속하는 경우에는 행정안전부장관이 지명하는 시·도지사를 말한다)가 임명 또는 위촉하되, 위원장은 위원 중에서 호선한다. 이 경우 제1호에 해당하는 위원의 수는 전체 위원 수의 3분의 2 이상이 되어야 하며, 행정구역조정관계시·군·구별로 균등하게 하여야 한다.

1. 조정관계시·군·구의 행정구역통합위원회의 위원
2. 지방자치단체의 행정구역조정에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중 조정관계시·군·구의 장이 추천한 사람
3. 관련 시·도의 관계 공무원

⑤ 조정관계시·군·구는 해당 공동위원회가 원활하게 기능을 수행할 수 있도록 지원하여야 한다.

⑥ 그 밖에 공동위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제22조 (기본계획에 관한 의견청취) ① 공동위원회의 위원장은 제21조제2항에 따른 행정구역조정기본계획이 수립되면 지체 없이 그 내용을 조정관계시·군·구의 장과 관련 시·도지사에게 각각 통보하여야 한다.

② 제1항에 따라 행정구역조정기본계획을 통보 받은 조정관계시·군·구의 장은 즉시 행정구역조정기본계획의 내용을 공표하여야 하고, 통보 받은 날부터 20일 이내에 행정구역조정기본계획에 대하여 해당 지방자치단체의 의회의 의견을 들어야 한다.

## 제4장 보칙

제23조 (주민투표) ① 시·도지사는 시·도의 통합을 위하여 주민의 의견

을 수렴할 필요가 있다고 인정하거나 제22조제2항에도 불구하고 지방자치단체의 장이 정해진 기간 내에 지방의회의 의견을 듣지 아니하여 해당 지방자치단체의 행정구역통합위원회 위원장의 요청이 있으면 행정안전부장관에게 주민투표의 실시를 건의할 수 있다.

② 행정안전부장관은 제1항에 따른 주민투표의 실시 건의가 있으면 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다.

③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 주민투표의 실시 요구를 받은 때에는 주민투표를 실시하여야 하고, 주민투표가 실시된 경우에는 「주민투표법」 제8조에 따른 주민투표가 실시된 것으로 본다.

④ 제3항에 따른 주민투표에 관하여는 「주민투표법」 제8조에 따른 주민투표에 관한 규정을 준용하되, 같은 법 제24조제2항은 준용하지 아니한다.

제24조 (입법 조치) 국가는 제12조에 따른 시·도통합위원회의 심의·의결 결과 및 제21조에 따른 행정구역조정기본계획과 제23조에 따른 주민투표 결과를 고려하여 지방자치단체의 행정구역조정을 위한 입법 조치를 하여야 한다.

제25조 (지방행정체제 개편방향 등의 통보) 행정안전부장관은 지방행정체제를 체계적으로 개편하기 위하여 지방행정체제개편의 추진원칙·방향·시기, 행정구역조정을 권고하는 지방자치단체의 명칭 등을 포함한 지방행정체제개편에 관한 지침을 작성하여 각 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.

제26조 (주민자치위원회의 활성화) 행정안전부장관과 지방자치단체의 장은 지방행정체제 개편으로 인한 주민의 피해를 방지하고 주민의 참여를 촉진하기 위하여 읍·면·동에 주민자치기구의 설립과 운영을 지원하여야 한다.

## 부 칙

이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

## 4. 박기춘 의원 등 12인안

### 지방행정체제 개편을 위한 특별법안 (박기춘의원 대표발의)

의안 번호	5268
----------	------

발의연월일 : 2009. 6. 24.

발 의 자 : 박기춘·이용희·전혜숙 신  
학용·최규성·김춘진 서중  
표·이윤석·최규식 김우남  
·김동철·김부겸  
의원(12인)

### 제안이유

우리나라의 현행 지방행정체제는 1413년 조선 태종 때 확립된 8도제를 기본 골격으로 하여 갑오경장을 거쳐 1896년 기존 8도제를 13도제로 개편한 이후 100여년이 넘는 동안 약간의 개편은 있었으나 기본적인 틀은 큰 하천이나 산맥 등 지리적인 조건과 통치 편의에 기준을 둔 행정구역 그대로 유지된 채 오늘에 이르고 있음.

하지만 교통과 통신이 발달하여 더 이상 큰 하천이나 산맥 등 지리적인 조건이 행정구역을 가르는 기준이 될 필요가 없으며, 또한 주민생활의 편의나 주민자치가 현행 지방행정체제의 역할과 기능임을 비취볼 때, 미래지향적이고 우리의 현실에 맞는 지방행정체제로 개편하여 국가경쟁력과 지방행정의 효율성을 제고하고 지역간 화합과 지방의 균형발전을 꾀할 필요가 있음.

이에 본 법안은 행정계층간 기능을 분리하고 행정구역을 광역화하고자

하는 것임.

## 주요내용

- 가. 국가는 지방행정체제 개편을 위한 제도적 기반을 구축하여야 하며, 지방자치단체는 지방행정체제 개편에 적극 협조하도록 함(안 제3조).
- 나. 지방자치단체는 특별시, 도, 통합시, 통합자치구, 특별자치시로 구분하고, 각 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정군·구 또는 출장소를 설치할 수 있도록 하며, 2 이상의 지방자치단체는 공동으로 사무를 처리하게 하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체를 구성할 수 있도록 함(안 제5조).
- 다. 서울특별시는 종전과 같이 지방자치단체로 하며, 관할구역 안에 두고 있는 자치구는 통폐합하여 통합자치구로 함(안 제6조).
- 라. 광역시·도의 관할 구역 안에 있는 시·군은 인접 지방자치단체를 통폐합해서 자치행정을 수행하는 “통합시”로 개편하고, 통합시에 행정군·구 또는 출장소를 설치할 수 있도록 함(안 제7조제1항 및 제2항).
- 마. 통합시가 설치되면 광역시·도는 국가위임사무와 개별 시·군의 범위를 넘어서는 광역행정기능, 광역적 지역개발 및 지자체간 균형발전 추진업무를 제외한 도의 사무는 통합시로 이관하고, 현행 16개 시·도를 통합하여 도로 재편함(안 제7조제3항).
- 바. 「지방자치법」에 의해 설치되는 읍·면·동은 주민자치기구로 하되, 대통령령으로 정하는 바에 따라 조례로 설치·운영하도록 함(안 제8조).

- 사. 도는 중앙정부의 국가위임사무와 개별 시·군의 범위를 넘어서는 광역행정기능, 광역적 지역개발 및 지자체간 균형발전 추진업무, 특별지방행정기관 이관 사무처리 및 지방자치단체 지원 등의 역할을 함(안 제9조).
- 아. 지방행정체제 개편을 추진하기 위하여 9인의 위원으로 구성된 독립된 기관인 ‘지방행정체제개편 추진위원회(이하 “추진위원회”라 한다)’를 설치하도록 함(안 제10조).
- 자. 추진위원회는 국회의 소관 위원회에 지방행정체제 개편 관련 활동 경과를 보고하여야 하며, 특별한 사유가 없는 한 1년 이내에 최종 보고서를 제출하도록 함(안 제18조).
- 차. 국회가 지방행정체제 개편 관련 법률을 처리함에 있어서는 추진위원회의 의견을 존중하도록 함(안 제19조).

법률 제 호

## 지방행정체제 개편을 위한 특별법안

### 제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 미래지향적인 지방행정체제 개편을 통하여 국가경쟁력 및 지방행정의 효율성을 제고하고 지역 간 화합과 지방의 균형 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “지방행정체제”란 국가와 지방자치단체, 지방행정계층과 자치행정계층, 지방행정구역과 자치행정구역 그리고 이들 상호간의 관계를 모두 포괄하는 것을 말한다.
2. “통합시”란 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 설치된 지방자치단체를 말한다.
3. “통합자치구”란 2개 이상의 서울특별시 관할 구역 안의 지방자치단체가 통합하여 설치된 지방자치단체를 말한다.
4. “행정군·구”란 행정을 자치적으로 수행하지 아니하는 군·구를 말한다. 다만, 통합시에 설치되는 “행정군·구”는 법률에서 정하는 바에 따라 제한적으로 자치권을 행사할 수 있다.

제3조(국가와 지방자치단체의 책무) 국가는 지방행정체제 개편을 위한 제도적 기반을 구축하여야 하며, 지방자치단체는 지방행정체제 개편에 적극 협조하여야 한다.

### 제2장 지방행정체제 개편의 추진

#### 제1절 추진방향

제4조 (지방행정체제 개편의 기본원칙) ① 지방행정체제 개편에 대하여 지역주민의 의견을 충분히 수렴하여야 하며, ‘행정계층간 기능의 분리’, ‘구역의 광역화’ 및 ‘지방분권의 강화’에 충실하여야 한다.

② 행정계층간 기능의 분리를 통하여 행정기능의 중첩으로 인한 낭비와 비효율을 제거하여야 한다.

③ 적절한 규모로 행정구역을 통폐합하여 행정구역과 생활권을 일치시켜 광역행정수요에 대응하고 지역간 격차를 축소하며 주민 편의를 증진시켜야 한다.

④ 중앙과 지방의 역할 재조정을 통하여 중앙정부의 권한과 예산을 대폭 지방으로 이양하고 주민의 자치권을 더욱 강화하여야 한다.

제5조 (지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 특별시, 도, 통합시, 통합자치구 및 특별자치시로 구분하되, 특별자치도는 특별자치시로 본다.

② 각 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정군·구 또는 출장소를 설치할 수 있다.

③ 2 이상의 지방자치단체는 공동으로 사무를 처리하게 하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체를 구성할 수 있다.

제6조 (서울특별시의 개편) ① 서울특별시는 종전과 같이 지방자치단체로 하며, 관할 구역 안에 두고 있는 자치구는 통폐합하여 통합자치구로 개편한다.

② 서울특별시 통합자치구의 장과 지방의회는 종전과 같이 주민 직선으로 선출하여 구성한다.

제7조 (광역시·도 및 시·군의 개편) ① 광역시·도의 관할 구역 안에 있는 시·군에 대하여는 생활권·경제권·사회문화권·인구규모 및 지리적 여건 등을 고려하여 인접 지방자치단체를 통폐합하여 자치행정을 수행하는 “통합시”로 개편한다.

② 통합시는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 광역시로 할 수 있으며 관할 구역 안에 행정군·구 또는 출장소를 설치할 수 있다.

③ 통합시가 설치되면 광역시·도의 국가위임사무와 개별 시·군의 범위를 넘어서는 광역행정기능, 광역적 지역개발 및 지자체간 균형발전 추진업무를 제외한 도의 사무는 통합시로 이관하고, 현행 16개 시·도를 통합하여 도로 재편한다.

제8조(주민자치기구의 설치) 「지방자치법」에 따라 설치되는 읍·면·동은 주민자치기구로 하되, 대통령령으로 정하는 바에 따라 조례로 설치·운영한다.

제9조(도의 역할 및 구성) ① 도는 중앙정부의 국가위임사무와 개별 시·군의 범위를 넘어서는 광역행정기능, 광역적 지역개발 및 지자체간 균형발전 추진업무, 특별지방행정기관 이관 사무 처리 및 지방자치단체 지원 등의 역할을 한다.

② 도는 지방자치단체를 권역별로 구분하여 해당 지역별로 각 1개를 두며, 도의 장은 주민 직선으로 선출한다.

③ 도에는 각각 광역의회를 두며, 의회를 구성하는 의원은 각각의 소속 통합시 주민 직선으로 선출한다.

④ 제3항의 의회는 도의 국가위임사무 등의 처리를 협의하고 지방자치단체 지원 사무를 심의한다.

⑤ 기타 도의 역할 및 구성에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제2절 지방행정체제개편 추진위원회

제10조(지방행정체제개편 추진위원회의 구성) ① 지방행정체제 개편을 추진하기 위하여 지방행정체제개편 추진위원회(이하 “추진위원회”라 한다)를 둔다.

② 추진위원회는 그 권한에 속하는 사무를 독립하여 수행한다.

③ 추진위원회는 위원장을 포함하여 9인의 위원으로 구성하고 대통령이 임명하되, 4인은 국회에서 선출한다.

④ 위원의 임기는 1년으로 하되, 연임할 수 있다.

⑤ 위원장은 정무직으로 하고, 위원 중에서 호선한다.

제11조(추진위원회의 업무) 추진위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 지방행정체제 개편의 추진 방향 및 기본 계획 수립
2. 지방자치단체 및 주민의 의견수렴
3. 시·군 통폐합 기준 등 지방행정체제 개편을 위한 구체적인 기준 마련
4. 지방행정체제 개편방안 수립
5. 그 밖에 지방행정체제 개편을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

제12조(위원의 신분보장) 위원은 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다. 다만, 위원이 신체상 또는 정신상의 장애로 직무수행이 현저히 곤란하게 되거나 불가능하게 된 경우에는 전체 위원 3분의 2 이상의 찬성에 의한 의결로 퇴직하게 할 수 있다.

제13조(위원의 결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 위원이 될 수 없다.

1. 대한민국 국민이 아닌 자
2. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자
3. 정당의 당원
4. 「공직선거법」에 의하여 실시하는 선거에 후보자로 등록한 자

② 위원이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 당연히 퇴직한다.

제14조(위원의 겸직금지) ① 위원은 재직 중 다음 각 호의 직을 겸하거나 업무를 할 수 없다.

1. 국회 또는 지방의회의 의원
  2. 다른 국가기관 또는 지방자치단체의 공무원(교육공무원을 제외한다)
  3. 그 밖에 추진위원회 규칙으로 정하는 직 또는 업무
- ② 위원은 정당에 가입하거나 정치운동에 관여할 수 없다.

제15조(추진위원회의 보조기구) ① 추진위원회는 사무국, 분과위원회, 자문위원회 등 기타 업무 처리에 필요한 기구 등을 설치할 수 있다.

② 제1항의 기구에 대한 조직에 관하여 필요한 사항은 행정안전부령으로 정하고, 운영에 관하여 필요한 사항은 추진위원회의 규칙으로 정한다.

제16조(자료제출) ① 추진위원회는 그 업무를 수행하는 데 필요하다고 인정하는 경우 관계기관 등에 필요한 자료 등의 제출을 요구할 수 있다.

② 추진위원회는 위원회의 업무를 수행하는 데 필요한 사실을 알고 있거나 전문적 지식 또는 경험을 가지고 있다고 인정되는 사람에게 출석을 요구하여 그 진술을 들을 수 있다.

③ 제1항에 따른 요구 또는 조회를 받은 기관은 지체 없이 이에 응하여야 한다.

제17조(주민투표의 실시) ① 추진위원회는 지방자치단체 통합과 관련하여 필요하다고 인정하면 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 주민투표의 실시 요구를 받은 때에는 주민투표를 실시하여야 한다.

③ 제2항에 따른 주민투표에 관하여 「주민투표법」 제8조에 따른 주민투표에 관한 규정을 준용하되, 제24조제2항은 준용하지 아니한다.

④ 제2항에 따라 주민투표를 실시한 경우에는 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 실시한 것으로 본다.

제18조(보고) 추진위원회는 국회의 소관 위원회에 지방행정체제 개편 관련 활동경과를 보고하여야 하며, 특별한 사유가 없는 한 1년 이내에 최종 보고서를 제출하여야 한다.

제19조(국회의 입법조치) 국회가 지방행정체제 개편 관련 법률을 처리함에 있어서는 추진위원회의 의견을 존중하여야 한다.

### 제3장 보칙

제20조(공무원에 대한 공정한 처우보장) 신설되는 통합시는 통합되기 전의 지방자치단체 소속 공무원에 대하여 인사상 동등하게 처우하여야 한다.

제21조(경비 부담) 지방행정체제 개편에 수반되는 경비는 국가가 부담한다.

### 부 칙

①(시행일) 이 법은 공포 후 1개월이 경과한 날부터 시행한다.

②(추진위원회의 구성 시한) 추진위원회는 이 법 시행일부터 60일 이내에 구성하여야 한다.

## 5. 허태열의원 등 63인 법안

### 지방행정체제 개편에 관한 특별법안

의안 번호	
----------	--

발의연월일 : 2009. 6. 25.

발 의 자 : 허태열 · 임두성 · 정병국  
 이한성 · 유정복 · 김옥이  
 안홍준 · 정희수 · 최욱철  
 박대해 · 서상기 · 이종혁  
 김영선 · 이학재 · 손범규  
 김소남 · 허원제 · 이성현  
 김기현 · 이경재 · 김충환  
 원희목 · 김성수 · 유기준  
 황영철 · 유성엽 · 송광호  
 한선교 · 장윤석 · 이은재  
 김재경 · 김선동 · 김태원  
 박준선 · 정진섭 · 윤상현  
 신성범 · 김성조 · 김학송  
 정장선 · 이인기 · 노영민  
 현기환 · 이군현 · 장제원  
 박종근 · 노철래 · 나성린  
 최연희 · 성윤환 · 서병수  
 여상규 · 조운선 · 주광덕  
 박보환 · 황진하 · 임태희  
 홍장표 · 최경환 · 조원진  
 조해진 · 최철국 · 정갑윤  
 의원 (63인)

## 제안이유

행정구역을 포함한 현재의 지방행정체제의 주요골격은 농경시대였던 100여년(1895년에 13도제 실시) 전에 정해진 것으로서 그동안의 교통·통신·인터넷 등의 획기적인 발전에 따른 주민의 생활·문화·경제권의 불일치로 인해 주민 불편 심화는 물론 지역발전을 저해하고 있을 뿐만 아니라, 다단계 행정계층구조로 인해 권한과 책임의 불분명 등 행정혼선과 함께 예산·인력·시간적 낭비 등 고비용·저효율을 심화시키고 있음.

그리고 협소한 행정구역과 지방의 인구 과소화 현상은 날로 광역화되고 있는 행정수요에 원활히 대처하기 어려우며, 날로 폐쇄화되고 있는 지방의 자치단체는 그 존립 자체를 위협당하고 있는 실정임.

게다가 세계 10위권을 넘나드는 경제력으로 엄청나게 커진 국정불륜으로 인해 중앙정부에 걸린 과부하는 국정의 효율성을 크게 떨어지게 하고 있음.

따라서 이제는 진정한 지방자치와 지방분권이 절실히 요청되는 바, 이의 실현을 위해서는 지방자치단체 역량의 대폭 확충과 지방자치단체간의 불균형을 최소화하는 것이 절실함. 아울러 부활 18년을 맞이하고 있는 지방자치제도의 비효율·역기능을 최소화할 수 있도록 재정비해야 할 시점에도 직면하고 있음.

동법은 고비용·저효율·다층구조의 현행 지방행정체제의 문제점을 전면 개선하여, 주민편익 증진 및 행정의 효율화, 실효성있는 지방분권과 지방자치의 정착, 세계화 추세에 걸맞는 지역단위 경쟁력 확보로 국가경쟁력 제고, 국민에 익숙한 정치·행정문화를 바탕으로 국가통합성 강화 등을 도모하고자 함.

## 주요내용

- 가. 지방행정체제 개편의 효과적 추진을 위한 관련 주요 정책에 대한 대통령의 자문에 응하기 위하여 대통령 소속으로 지방행정체제 개편위원회를 설치함. (안 제5조)
- 나. 위원회는 위원장 1명을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성하며, 위원은 당연직위원과 위촉위원으로 구성함. (안 제7조)
- 다. 국가는 지방자치단체간의 통합을 지원함으로써 행정구역의 광역화를 통해 지역주민의 복지증진과 지방자치단체의 역량 강화를 도모함. (안 제10조)
- 라. 통합 지방자치단체는 시 또는 구로 설치하며, 다만, 군과 군이 통합하는 경우에는 현으로 설치. (안 제11조제1항)
- 마. 통합 지방자치단체는 폐지되는 지방자치단체의 구역에 출장소를 설치. (안 제11조제2항)
- 바. 서울특별시와 광역시의 구는 인구 100만 이상인 경우에는 자치구로 하되, 100만 이하는 행정구로 함. (안 제 12조)
- 사. 지방행정체제 개편위원회는 위원회가 설치된 날로부터 12개월 이내에 시·군·구 광역화의 목표, 통합기준, 절차 등을 포함한 기본계획을 마련하고 이를 공표하도록 함. (안 제13조)
- 아. 통합권고를 받은 지방자치단체의 장, 해당 지방의회 또는 일정 수 이상의 주민은 통합에 관한 주민투표 실시를 요청할 수 있음. (안 제14조제1항)
- 자. 행정안전부장관은 제13조에 따라 마련된 통합방안에 관하여 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있음. (안 제14조제3항)
- 차. 당해 지방의회가 통합을 의결하거나 또는 주민투표결과 통합이 확정된 후 통합 지방자치단체의 명칭, 청사의 소재지, 지역개발 사

- 업 등 통합에 관한 세부사항을 심의하기 위하여 통합 관계 지방자치단체 공동으로 통합추진위원회를 설치. (안 제14조제1항)
- 카. 통합추진위원회는 명칭 및 청사 소재지에 대한 심의결과를 행정안전부장관에게 제출하여야 하며, 60일 내에 명칭 및 청사 소재지를 의결하지 못한 경우 지방행정체제 개편위원회는 권고안을 통합추진위원회에 제시할 수 있으며, 통합추진위원회가 권고안을 제시받은 날로부터 30일 내에 명칭 및 청사 소재지를 의결하지 못할 경우 지방행정체제 개편위원회는 대통령령이 정하는 기준에 따라 이를 조정함. (안 제17조제1항 및 제2항)
- 타. 전국적으로 시·군·구의 2/3이상이 통합·광역화될 경우 국가는 시·도가 수행하는 사무와 기능을 조사하고, 그 결과에 따라 시·도의 지위와 기능을 재조정함. (안 제20조)
- 파. 시·도는 통합 지방자치단체가 사무를 원활히 수행할 수 있도록 통합 지방자치단체내에서 징수한 도세의 7/10이상을 해당 통합 지방자치단체에게 교부하도록 함. (안 제22조제1항)
- 하. 통합 지방자치단체는 법령에 저촉되지 않는 범위내에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있도록 자치입법권을 확대함. (안 제23조)
- 거. 통합으로 초과되는 공무원 정원에 대해서는 정원외로 인정하고, 통합되는 종전의 시·군·구 소속 공무원에 대해서는 인사상 동등하게 처우하도록 함. (안 제25조제1항 및 제2항)
- 너. 통합 지방자치단체는 장의 선출과 지방의회 및 집행기관의 구성을 달리 정할 수 있도록 함. (안 제26조제1항)
- 더. 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 보조금의 지급, 재정투융자 등 재정상 특별한 지원을 할 수 있으며, 각종 시책사업 등을 시행하는 경우 통합 지방자치단체를 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선적으로 지원할 수 있음. (안 제

## 27조제1항 및 제3항)

- 러. 국가는 지방자치단체가 통합을 추진하는데 직접적으로 사용되는 비용을 예산의 범위에서 해당 통합 관계 지방자치단체 또는 통합 지방자치단체에 지원할 수 있음. (안 제28조제1항)
- 머. 통합 지방자치단체를 설치하는 경우에 지방교부세 산정시 특례를 적용함. (안 제29조)
- 버. 시·도간 경계를 넘는 광역화 촉진을 위해 2개이상의 시·도에 속하는 시·군·구가 통합하는 경우에는 보통교부세 지원을 확대함. (안 제30조)
- 서. 각종 교육·학예에 관한 사무는 통합 지방자치단체장이 관장하도록 하며, 장 소속으로 교육을 담당하는 부시장, 부구청장, 부현감을 두도록 함. (안 제33조제1항 및 제2항)
- 어. 통합 지방자치단체에 자치경찰대를 두며, 자치경찰대장은 통합 지방자치단체장이 해당 지방의회의 동의를 거쳐 임명토록 함. (안 제 35조1항 및 제36조1항)
- 저. 특별지방행정기관 중 지방중소기업청, 지방국토관리청, 지방노동청, 지방해양항만청, 지방환경청, 지방식품의약품안전청, 지방보훈청, 지방산립청, 지방병무청, 지방통계청 등이 수행하는 사무는 시·도 또는 통합 지방자치단체에 이양하도록 함. (안 제40조제1항)
- 처. 주민자치의 활성화와 민주적 참여의식의 고양을 위해 읍·면·동을 단위로 해당지역 주민을 대표하는 자치회(법인)를 둬. (안 제 42조)
- 커. 자치회에는 연임가능한 임기 1년의 위원장 1명, 부위원장 1명, 총무·건설·복지·문화체육·감사담당 위원을 각 1명씩 두며, 위원장은 자치위원중에서 호선하도록 함. (안 제45조제1항 및 제2항)
- 터. 자치위는 해당 읍·면·동의 통·리장이 겸임하며, 정수는 35명 이내로 한다. (안 제46조제1항 및 제2항)

- 퍼. 통합 지방자치단체장은 자치행정에 대한 의견수렴을 위해 자치회의 위원장으로 구성된 자치회행정자문위원회를 두도록 함. (안 제 50조제1항)
- 허. 자치회가 설치되는 경우 읍·면·동의 주민센터에 배치된 공무원 등은 소속 지방자치단체로 복귀토록 함. (안 제52조)

## 지방행정체제 개편에 관한 특별법(안)

### 제1장 총칙

제1조 (목적) 이 법은 지방자치단체의 권한 및 역량 강화와 지방행정체제 개편을 통하여 주민 편의와 복리 증진, 주민 참여 제고 및 국가경쟁력 강화에 이바지 함을 목적으로 한다.

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “지방행정체제”란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 국가 및 지방자치단체간의 기능배분을 말한다.
2. “지방자치단체의 통합”이란 「지방자치법」 제2조제1항제2호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 시와 시, 시와 군, 시와 구, 군과 군, 군과 구, 구와 구가 통합하여 새로운 지방자치단체를 설치하는 것을 말한다.
3. “통합 관계 지방자치단체”란 통합의 당사자가 되는 시, 군 또는 구를 말한다.
4. “통합 지방자치단체”란 2개 이상의 시와 시, 시와 군, 시와 구, 군과 군, 군과 구, 구와 구가 통합되어 설치된 지방자치단체를 말한다.

제3조 (지방행정체제 개편의 이념) 지방행정체제 개편은 지방행정의 민주성과 효율성을 제고하고, 주민참여가 보장되는 활력있는 지역공동체를 실현하며, 지역의 지속가능하고 상생적인 발전에 이바지하여야 한다.

제4조 (국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가는 지방자치단체의 의견을 수렴하여 지방행정체제 개편을 추진·지원하기 위한 정책을 수립·시행하고 이에 필요한 행정상 및 재정상의 법적·제도적 조치를 마련하여야 한다.

- ② 지방자치단체는 국가가 추진하는 지방행정체제 개편에 적극 협조하여야 한다.
- ③ 국가는 2014년에 실시되는 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 동시선거일 이전까지 제10조 내지 제40조에 규정된 지방행정체제 개편을 완료하도록 노력하여야 한다.

## 제2장 지방행정체제 개편위원회

제5조(설치) 지방행정체제 개편의 효과적 추진을 위한 관련 주요 정책에 대한 대통령의 자문에 응하기 위하여 대통령 소속으로 지방행정체제 개편위원회(이하 '위원회'라 한다)를 둔다.

제6조(기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 지방행정체제 개편의 기본계획 및 추진계획의 수립에 관한 사항
2. 지방자치단체 통합을 위한 기준 및 통합방안에 관한 사항
3. 국가, 국가지방광역행정청, 통합 지방자치단체 간의 사무 재배분에 관한 사항
4. 국가와 지방자치단체 간 세목 조정 및 통합 지방자치단체에 대한 국가의 재정지원에 관한 사항
5. 통합추진과정에서의 갈등 예방 및 조정에 관한 사항
6. 교육자치, 자치경찰, 소방 등 통합 지방자치단체의 자치사무 정비에 관한 사항
7. 읍·면·동 주민자치자치위원회의 설치, 기능 및 운영에 관한 사항
8. 제1호 내지 제7호에 규정된 사항의 점검 및 평가에 관한 사항
9. 그 밖에 지방행정체제 개편의 추진을 위해 필요하다고 위원장이 인정하는 사항

제7조(구성) ① 위원회는 위원장 1명을 포함한 25명 이내의 위원(이하 "위원"이라 한다)으로 구성하며, 위원은 당연직위원과 위촉위원으로

구성한다.

- ② 당연직위원은 기획재정부장관, 교육과학기술부장관, 행정안전부장관, 국토해양부장관, 국무총리실장, 그 밖에 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장으로 한다.
- ③ 위촉위원은 학식과 경험이 풍부하고 국민의 신망이 두터운 자 중에서 대통령이 위촉하는 5명, 국회의장이 추천하는 5명 및 「지방자치법」 제165조에 따른 협의체의 대표자가 추천하는 4명으로 한다.
- ④ 위원회의 위원장 1명과 부위원장 2명을 둔다.
- ⑤ 위원장 및 부위원장은 대통령이 임명하되, 부위원장 중 1명은 행정안전부장관이 된다.
- ⑥ 위원회의 업무를 효율적으로 지원하기 위하여 위원회에 분과위원회를 둘 수 있다.
- ⑦ 위원회의 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 위원회에 사무기구를 둔다.
- ⑧ 위원의 임기, 회의, 분과위원회 구성과 운영, 사무기구 등 위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(추진상황의 보고 등) ① 위원회는 지방행정체제개편에 관한 주요 사항에 관하여 대통령에게 보고하여야 한다.

- ② 위원회는 제1항에 따라 보고한 내용중, 필요하다고 인정될 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 보고 내용을 지체 없이 통보하여야 한다.
- ③ 제2항에 따라 통보를 받은 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체장은 통보내용에 따른 세부추진계획을 수립하여 위원회에 제출하고, 관련법령이나 조례를 제정 또는 개정하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

제9조(자료제출) ① 위원회는 그 업무를 수행하는 데 필요하다고 인정하는 경우 관계기관 등에 필요한 자료 등의 제출을 요구할 수 있다.

- ② 위원회는 위원회의 업무를 수행하는 데 필요한 사실을 알고 있거나

전문적 지식 또는 경험을 가지고 있다고 인정되는 사람에게 출석을 요구하여 그 진술을 들을 수 있다.

③ 제1항에 따른 요구 또는 조회를 받은 기관은 지체 없이 이에 응하여야 한다.

### 제3장 시·군·구의 광역화

제10조(시·군·구 광역화의 원칙) ① 국가는 지방자치단체간의 통합을 지원함으로써 행정구역의 광역화를 통해 지역주민의 복리증진과 지방자치단체의 역량 강화를 도모하여야 한다.

② 시·군·구의 광역화는 인구, 생활권, 경제권, 지리적 여건, 발전가능성 및 지역의 특수성 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

제11조(통합 지방자치단체의 설치) ① 통합 지방자치단체는 지방자치법 제2조제1항에 따른 시 또는 구로 설치한다. 다만, 군과 군이 통합하는 경우에는 지방자치법 제2조제1항, 제3조제2항 및 제7조제2항에도 불구하고 현으로 설치한다.

② 제2항에 따라 설치된 통합 지방자치단체의 장으로 시에는 시장, 구에는 구청장, 현에는 현감을 둔다.

③ 통합 지방자치단체는 이 법의 시행으로 폐지되는 지방자치단체의 구역에 관계 법령이 정하는 바에 따라 출장소를 설치할 수 있다.

제12조(서울특별시·광역시의 구) ① 서울특별시와 광역시의 관할구역 안에 있는 구는 인구 100만 이상인 경우 자치구로 하되, 인구 100만 미만의 구는 행정구로 한다.

② 자치구의 사무와 권한은 대도시의 특수성을 감안하여 법령에 정하는 바에 따라 그 일부를 제한할 수 있다.

③ 행정구로 전환된 구의 장은 서울특별시장과 광역시장이 의회의 동의를 받아 임명하며, 그 장의 임명자격과 절차 등은 대통령령으로 정

한다.

제13조(광역화 방안의 마련) ① 지방행정체제 개편위원회는 제5조에 따라 위원회가 설치된 날로부터 12개월 이내에 시·군·구 광역화의 목표, 통합 기준, 통합방안 등을 포함한 광역화계획을 마련하여 대통령에게 보고하여야 한다.

② 위원회는 광역화 계획에 따른 지방자치단체간 통합을 해당 지방자치단체의 장에게 권고할 수 있다.

③ 제2항에 따른 권고를 받은 지방자치단체의 장은 이를 지체없이 지방의회에 통보하고 주민에게 공표하여야 한다.

④ 지방자치단체의 장, 지방의회 또는 대통령령으로 정하는 일정 수 이상의 주민은 제5조에 따라 위원회가 설치된 날로부터 6월 이내에 위원회가 권고한 통합안을 참고하여 인근 시·군·구와의 통합을 위원회에 건의할 수 있다.

⑤ 위원회는 제1항에 따른 시·군·구의 광역화계획을 추진함에 있어 특별한 사정이 없는 한 제4항에 따른 지방자치단체의 통합 건의를 존중하여야 한다.

제14조(주민투표 실시) ① 제13조제2항 및 제3항에 따라 통합을 권고받은 지방자치단체의 장, 해당 지방의회 또는 대통령령으로 정하는 일정 수 이상의 주민은 위원회에 통합에 관한 주민투표 실시를 요청할 수 있다.

② 위원회는 제1항에 따른 요청사항을 심의한 후 그 결과를 행정안전부장관에게 통보하여야 한다.

③ 위원회의 심의결과를 통보받은 행정안전부장관은 투표실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다.

④ 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 주민투표의 실시 요구를 받은 때에는 「주민투표법」 제8조제2항·제3항, 제13조제1항제1호에도 불

구하고 지체 없이 이를 공포하고 주민투표를 실시하여야 한다.

- ⑤ 제2항에 따라 주민투표를 실시한 경우에는 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 실시한 것으로 본다.
- ⑥ 「주민투표법」 제21조제2항제1호에도 불구하고, 해당 주민투표실 시구역에서 주민투표권이 없는 자도 「주민투표법」 제4조제2항에 따라 관할선거관리위원회가 개최하는 설명회·토론회 등에 설명·토론자로 참여할 수 있다.
- ⑦ 「주민투표법」 제21조제2항에도 불구하고, 통·리·반의 장은 제2항에 따른 주민투표에 있어 투표운동을 할 수 없다.
- ⑧ 「주민투표법」 제24조제2항에도 불구하고 전체 투표수가 주민투표권자 총수의 3분의 1에 미달되는 경우에도 개표를 실시할 수 있다.
- ⑨ 제2항에 따른 주민투표에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 「주민투표법」을 적용한다.

제15조(지방의회의 통합의결) 제13조제2항에 따라 통합방안을 통보받은 시·군·구의 지방의회가 통합을 의결한 경우에는 해당 지방자치단체의 행정구역내에서의 통합 여부에 관한 주민투표를 실시하지 아니할 수 있다.

제16조(통합추진위원회) ① 제14조에 따라 주민투표결과 통합 찬성으로 확정되거나 또는 제15조에 따라 해당 지방자치단체 의회가 통합을 의결할 경우 통합 지방자치단체의 명칭, 청사의 소재지, 지역개발 사업 등 통합에 관한 세부사항을 심의하기 위하여 통합 관계 지방자치단체가 공동으로 통합추진위원회를 설치하여야 한다.

- ② 위원은 관계 시·군·구의 장 및 그 지방의회가 추천하는 20명 이내로 하고, 위원은 관계 시·군·구간에 동수로 구성한다.
- ③ 위원은 관계 시·군·구의 장 공동명의로 위촉하고, 위원장은 위원중에서 호선한다.
- ④ 통합추진위원회는 통합 지방자치단체의 명칭, 장 및 의회, 기관의

구성방법, 청사소재지, 통폐합 자치단체의 행·재정적 절차 등 통합에 필요한 제반사무를 관장한다.

- ⑤ 통합추진위원회는 사무를 처리하기 위해 사무기구를 둘 수 있다.
- ⑥ 통합추진위원회의 구성, 운영 및 사무기구 등에 관하여 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조(통합지방자치단체의 명칭 등) ① 제16조에 따른 통합추진위원회는 통합 지방자치단체의 명칭 및 청사 소재지를 심의·의결하고 이를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다.

② 통합추진위원회가 설치된 날로부터 60일 이내에 명칭 및 청사 소재지를 의결하지 못한 경우 지방행정체제개편위원회는 이에 관한 권고안을 관계 통합추진위원회에 제시할 수 있다.

③ 제2항에 따라 관계 통합추진위원회가 권고안을 제시받은 날로부터 30일 이내에 명칭 및 청사 소재지를 의결하지 못할 경우 지방행정체제 개편위원회는 대통령령이 정하는 기준에 따라 이를 조정할 수 있다.

④ 지방행정체제 개편위원회의 권고와 조정의 기준 및 절차 등은 대통령령으로 정한다.

제18조(경계변경을 포함하는 광역화) ① 동일 시·군·구에 속하는 하나 또는 수 개의 읍·면·동이 교통·지리·생활문화권 등의 이유로 인접한 다른 지방자치단체의 행정구역에 속하도록 하는 시·군·구의 경계변경과 시·군·구간 통합은 하나의 주민투표안에 포함되어질 수 있다.

② 제1항에 따른 경계변경을 포함하는 2개 이상 시·군·구의 통합여부에 관해 제14조에 따라 실시하는 주민투표는 통합의 당사자인 시·군·구와 종전의 시·군·구에서 분리되는 읍·면·동 등의 지역을 투표구역으로 정하여 실시한다.

#### 제4장 광역행정사무의 처리

제19조 (특별지방자치단체) 2개 이상의 시·군·구 또는 통합자치단체에 걸치는 광역적 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체는 관련 법령이 정하는 바에 따라 조합 등 특별지방자치단체를 설치할 수 있다.

제20조 (서울특별시·광역시·도의 사무와 기능조정) 이 법 시행 후 전국적으로 이 법 시행 이전의 시·군·구의 2/3이상이 통합·광역화될 경우 국가는 시·도가 수행하는 사무와 기능을 조사하고, 그 결과에 따라 시·도의 지위와 기능을 재조정할 수 있다.

### 제5장 통합지방자치단체에 대한 특례

제21조 (사무배분의 원칙) ① 지방행정체제 개편에 따라 이루어지는 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체들 간 사무배분은 중복되지 아니하여야 한다.

② 통합 지방자치단체는 시·도가 처리하는 자치사무의 전부와 정부의 특별지방행정기관이 처리하는 지방자치적 사무의 전부를 직접 처리한다.

제22조 (재원의 지원 및 이양) ① 시·도는 통합 지방자치단체가 제21조제2항에 따른 사무를 원활히 처리할 수 있도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 통합 지방자치단체의 행정구역 내에서 징수한 도세의 7/10 이상을 해당 통합 지방자치단체에 교부하여야 한다.

② 「국가균형발전 특별법」 제32조에도 불구하고 국가는 통합 지방자치단체가 이양받은 사무를 원활히 수행할 수 있도록 「국가균형발전 특별법」 제30조에 따라 설치된 광역·지역발전특별회계에 통합 지방자치단체로 이양된 특별지방행정기관의 사무처리를 위한 재원에 관한 계정을 따로 설치한다.

제23조(자치입법권의 확대) 통합 지방자치단체는 법령에 저촉되지 않는 범위 내에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.

제24조(불이익 배제의 원칙) 지방자치단체의 통합으로 인하여 종전의 지방자치단체 또는 특정지역이 누리던 행정상 또는 재정상의 이익이 상실되거나 그 지역 주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 아니 된다.

제25조(공무원에 대한 공정한 처우보장) ① 통합으로 초과되는 공무원 정원에 대해서는 정원외로 인정하되, 지방자치단체는 이의 해소를 위해 적극 노력해야 한다.

② 통합 지방자치단체는 통합되는 종전의 시·군·구의 소속 공무원에 대하여 인사상 동등하게 처우하여야 한다.

제26조(지방의회 및 집행기관 구성의 특례) ① 「지방자치법」의 지방의회와 집행기관에 관한 규정에도 불구하고 관계 법률이 정하는 바에 따라 통합 지방자치단체는 장의 선출과 지방의회 및 집행기관의 구성(이하 “기관구성”이라 한다.)을 달리 정할 수 있다.

② 행정안전부장관은 통합 지방자치단체의 기관구성에 관하여 복수의 기관모형을 명시한 자치헌장을 마련하여 공표하여야 한다.

③ 통합추진위원회는 제2항에 따라 공표된 자치헌장에서 정하고 있는 기관모형중 하나를 선택하여 의회의 동의를 거쳐 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

④ 기관구성의 변경은 조례개정안 의결당시의 지방의원 및 집행기관에 대하여는 효력이 없다.

제27조(통합 지방자치단체에 대한 특별지원) ① 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 보조금의 지급, 재정투융자 등 재정상 특별한 지원을 할 수 있다.

② 중앙행정기관의 장은 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 따른 개발촉진지구 및 「도서개발촉진법」에 따른 지정도서

등 특정지역의 개발을 위한 지구·지역 등의 지정에 있어서 통합 지방자치단체 또는 그 관할구역 안의 일부 지역을 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선적으로 지정할 수 있다.

③ 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 각종 시책사업 등을 시행하는 경우 통합 지방자치단체를 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선적으로 지원할 수 있다.

제28조(예산에 관한 지원 및 특례) ① 국가는 지방자치단체가 통합을 추진하는데 직접적으로 사용되는 비용을 예산의 범위에서 해당 통합 관계 지방자치단체 또는 통합 지방자치단체에 지원할 수 있다.

② 제1항에 따른 지원의 요건, 방법, 기간, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 통합 지방자치단체의 최초 예산은 종전의 시·군·구가 각각 편성·결하여 성립한 예산을 회계별·예산항목별로 합친 것으로 한다.

제29조(지방교부세 산정에 관한 특례) ① 통합 지방자치단체를 설치하는 경우에 「지방교부세법」에 따라 해당 자치단체에 교부하는 보통교부세는 통합되는 시점에 따라 해당 통합 지방자치단체가 설치된 후 최초로 개시하는 회계연도(해당 지방자치단체가 1월 1일에 설치되는 경우에는 해당 연도를 말한다.)부터 5년의 범위에서 통합직전 개별 산정한 같은 법 제7조 및 제8조에 따른 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액이 유지되도록 보정하여 산정한다.

② 제1항에 따른 보통교부세의 산정에 적용할 수 있는 요건, 기간, 산정기준, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제30조(시·도간 경계를 넘는 광역화) ① 2개 이상의 시·도에 속하는 시·군·구가 통합하는 경우에 「지방교부세법」 제6조제1항에도 불구하고 통합 지방자치단체에 교부하는 보통교부세는 5년의 범위내에서 「지방교부세법」 제7조 및 제8조에 따른 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액과 그 차액의 100분의 10 이내의 비율을 더한 규모로 산정

되도록 기준재정수요액을 보정할 수 있다.

- ② 제1항에 따른 보통교부세의 산정에 적용할 수 있는 요건, 기간, 산정기준 및 그 밖의 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제31조(지방의회의 부의장 정수에 관한 특례) ① 통합 지방자치단체가 설치된 후 최초로 실시하는 임기만료에 의한 선거에 의하여 새로운 의회가 구성될 때까지 「지방자치법」 제48조제1항에도 불구하고 해당 지방의회에 의장 1명과 통합되는 시·군·구의 수만큼의 부의장을 무기명투표로 선거하여야 한다. 이 경우 부의장은 종전의 시·군·구의 회의원 중에서 종전의 시·군·구별로 각 1명을 선출하여야 한다.

- ② 제1항에 따라 선출된 의장 및 부의장의 임기는 종전의 시, 군 또는 자치구의회의 의장 및 부의장의 남은 임기로 한다.

제32조(시·도의회 의원의 겸임) ① 「공직선거법」 제20조에도 불구하고 통합 지방자치단체가 설치된 이후 해당 통합 지방자치단체의 관할구역내의 지역구 시·도의원 선거는 실시하지 아니한다.

- ② 제1항에 따라 지역구 시·도의원 선거를 실시하지 아니한 경우에 통합 지방자치단체의 의회에서 무기명투표로 선출하는 지방의회 의원 2명이 시·도 의원을 겸직한다.

- ③ 제2항에 따른 겸직의 요건, 절차 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.

제33조(교육자치) ① 「지방교육자치에 관한 법률」 제4조 및 제20조에도 불구하고 교육·학예에 관한 다음 각호의 사무는 통합 지방자치단체의 장이 관장한다.

1. 조례안의 작성 및 제출에 관한 사항
2. 예산안의 편성 및 제출에 관한 사항
3. 결산서의 작성 및 제출에 관한 사항
4. 교육규칙의 제정에 관한 사항
5. 학교, 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항

6. 교육과정의 운영에 관한 사항
7. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항
8. 평생교육, 그 밖의 교육·학예진흥에 관한 사항
9. 학교체육·보건 및 학교환경정화에 관한 사항
10. 학생통학구역에 관한 사항
11. 교육·학예의 시설·설비 및 교구(교구)에 관한 사항
12. 재산의 취득·처분에 관한 사항
13. 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금에 관한 사항
14. 기채(기채)·차입금 또는 예산 외의 의무부담에 관한 사항
15. 기금의 설치·운용에 관한 사항
16. 소속 국가공무원 및 지방공무원의 인사관리에 관한 사항
17. 그 밖에 당해 시·도의 교육·학예에 관한 사항과 위임된 사항

② 제1항에 따른 통합 지방자치단체의 장의 교육자치에 관한 사무처리를 보조하기 위하여 「지방자치법」 제110조에도 불구하고 관계 법령이 정하는 바에 따라 통합 지방자치단체의 장 아래에 교육담당 부시장, 부구청장 또는 부현감을 둔다.

③ 제2항에 따른 교육자치사무를 보조하는 부시장, 부구청장 또는 부현감은 통합 지방자치단체의 의회의 동의를 거쳐 해당 지방자치단체의 장이 임명한다.

④ 제3항에 따른 교육자치사무를 보조하는 부시장, 부구청장 또는 부현감의 자격, 임용절차, 직무 등 필요한 사항은 법률로 따로 정한다.

⑤ 교육자치에 소요되는 자원마련 등 통합 지방자치단체의 교육자치에 관하여 필요한 사항은 법률로 따로 정한다.

제34조(교육위원회) 「지방교육자치에 관한 법률」 제11조에도 불구하고 통합 지방자치단체의 의회에 설치하는 교육위원회는 당해 통합 지방자치단체의 교육·학예에 관한 다음 각 호의 사항을 심사·의결한다.

1. 조례안

2. 예산안 및 결산
3. 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항
4. 기채안(기채안)
5. 기금의 설치·운용에 관한 사항
6. 대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분에 관한 사항
7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·관리 및 처분에 관한 사항
8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기에 관한 사항
9. 청원의 수리와 처리
10. 외국 지방자치단체와의 교류·협력에 관한 사항
11. 그 밖에 법령과 시·도 조례에 따라 그 권한에 속하는 사항

제35조(자치경찰기구의 설치) ① 통합 지방자치단체에 자치경찰대를 둔다.

② 자치경찰대의 조직 및 자치경찰공무원의 정원 등에 관한 사항은 조례로 정한다.

제36조(자치경찰대장의 임명) ① 자치경찰대장은 통합 지방자치단체의 장이 그 지방의회의 동의를 거쳐 임명한다. 다만, 통합 지방자치단체의 장은 필요하다고 인정하는 경우 이를 개방형직위로 지정하여 운영할 수 있다.

② 개방형직위로 지정·운영되는 자치경찰대장의 자격요건, 임용절차, 임용기간 등에 관하여는 관계 법령이 정하는 바에 따른다.

제37조(사무) ① 자치경찰은 다음 각 호의 사무를 처리한다.

1. 주민의 생활안전활동에 관한 사무
  - 가. 생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영
  - 나. 주민참여 방법활동의 지원 및 지도
  - 다. 안전사고 및 재해재난 등으로부터의 주민보호

라. 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 자에 대한 보호 및 가정·학교 폭력 등의 예방

마. 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속

2. 지역교통활동에 관한 사무

가. 교통안전 및 교통소통에 관한 사무

나. 교통법규위반 지도·단속

다. 주민참여 지역교통활동의 지원 및 지도

3. 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무

4. 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무

② 자치경찰대의 조직 및 자치경찰공무원의 정원 등 기타 운영에 관한 사항은 조례로 정한다.

제38조(사무배분의 원칙) 국가경찰과 자치경찰과의 사무배분은 지방행정체제개편위원회의 심의 결과에 따라 대통령령으로 정한다.

제39조(사무의 특례) ① 「소방기본법」 제3조에도 불구하고, 통합 지방자치단체의 행정구역의 전부 또는 일부를 관할하는 소방서장은 그 소재지를 관할하는 통합 지방자치단체장의 지휘와 감독을 받는다.

② 「지방공기업법」 제19조제2항에도 불구하고 통합지방자치단체의 장은 그 지방의회의 승인을 받아 지역개발채권을 발행할 수 있다.

제40조(특별지방행정기관의 사무 이양) ① 특별지방행정기관 중 다음 각 호의 기관이 수행하는 사무는 지방행정체제 개편위원회의 심의를 거쳐 지방자치단체가 수행하는 것이 효율적인 지방자치적 사무는 통합 지방자치단체에, 그리고 국가사무는 시·도에 이양한다.

1. 지방중소기업청

2. 지방국토관리청

3. 지방노동청

4. 지방해양항만청
5. 지방환경청
6. 지방식품의약품안전청
7. 지방보훈청
8. 지방산림청
9. 지방병무청
10. 지방통계청 및 지방통계사무소

② 제1항 각호에 명시된 특별지방행정기관을 관장하는 중앙행정기관의 장은 이 법 시행일로부터 1년 이내에 사무이양계획을 지방행정체제개편 위원회에 제출하여야 한다.

제41조(「여객자동차 운수사업법」에 관한 특례) ① 통합 지방자치단체를 설치하는 경우에 「여객자동차 운수사업법」 제8조에 따라 해당 통합 지방자치단체의 여객자동차운송사업에 대하여 적용할 운임 및 요금에 대한 기준 및 요율은 기존의 기준 및 요율에 의하되, 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 1년 이내에 이를 조정하여야 한다.

② 제1항에도 불구하고 통합 지방자치단체의 택시운송사업에 있어서 통합 전의 지방자치단체간에 적용되던 시계의 할증요금은 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 이를 폐지한다.

③ 통합 지방자치단체 설치 이전에 종전의 군지역에서 「여객자동차 운수사업법」 제4조에 따라 면허를 받거나 등록을 한 자동차운송사업자에 대하여 적용할 같은 법 제5조에 따른 면허 또는 등록의 기준은 통합 지방자치단체의 설치에도 불구하고 군지역에 적용되는 기준에 따른다.

④ 통합 지방자치단체가 설치되기 전에 「여객자동차 운수사업법」 제4조에 따라 여객자동차운송사업의 면허를 받거나 등록을 한 자가 통합 지방자치단체 설치로 인하여 여객자동차운송사업의 세부업종을 변경하여야 하는 경우에는 같은 법 제10조제1항 및 제2항에도 불구하고

통합 지방자치단체가 설치된 날에 그 업종이 변경된 것으로 본다. 이 경우, 관할관청은 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 1개월 이내에 해당 자동차운송사업자에게 새로운 면허증을 발급하여야 한다.

## 제6장 읍·면·동 자치회

제42조(자치회의 설치와 지위) ① 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식의 고양을 위해 읍·면·동을 단위로 자치회를 둔다.

② 자치회를 설치하는 읍·면·동의 단위는 관계법령이 정하는 바에 따라 통합 지방자치단체의 조례로 정한다.

③ 자치회는 법인으로 한다.

④ 자치회는 조례와 규칙이 정하는 범위 내에서 제43조에서 정하고 있는 자치회의 사무에 관한 규약(이하에서 “자치규약”이라 한다.)을 제정할 수 있다.

⑤ 통합 지방자치단체는 자치회의 사무, 기관구성, 회의운영, 예산회계 등의 전반적인 사항을 포함하는 자치회 운영 표준규약을 제시할 수 있다.

⑥ 자치회는 통합 지방자치단체가 제시하는 자치회 운영 표준규약안을 참고하여 소관사무 전반에 대한 규약을 제정한다.

제43조(자치회의 사무) 자치회는 다음 각 호의 업무를 심의·의결한다.

1. 법령이나 통합 지방자치단체의 조례와 규칙에 저촉되지 않는 범위 내에서의 자치규약 제정
2. 조례가 정하는 일정규모 이하 공공시설의 관리 및 운영에 관한 사항
3. 주민자치센터의 운영에 관한 사항
4. 축제 등 읍·면·동의 단합과 발전을 위한 사항
5. 주민 공동부담을 요하는 사항

6. 지역단위의 공동수입사업 및 자발적 모금활동 등을 통한 필요 경비의 조달에 관한 사항
7. 기타 통합 지방자치단체에서 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항
8. 기타 관계 법령, 조례 및 규칙으로 위임한 사항

제44조(자치위원) ① 자치위원은 해당 읍·면·동의 통·리장이 겸임한다.

② 자치위원의 정수는 자치규약으로 정하되, 35명 이내로 한다.

③ 통·리장은 해당 읍·면·동의 통·리 단위로 선출하되, 자격과 선임 방법은 조례가 정한 범위내에서 자치규약으로 정한다.

④ 자치위원은 무보수 명예직으로 한다. 다만, 자치회의 의결이나 위원장의 명에 따라 공무로 여행할 때는 자치규약이 정하는 바에 따라 필요한 여비를 지급할 수 있다.

제45조(자치회의 운영) ① 자치회는 월 1회 정례적으로 소집하며, 위원장이 필요하다고 인정하거나 위원 1/3이상의 요구가 있을 경우 회의를 소집하여야 한다.

② 통합 지방자치단체의 장은 자치회의 효율적 운영을 위해 필요한 경우 일정기간 공무원을 파견하여 자치회 운영을 지원할 수 있다,

③ 기타 자치회의 소집과 운영에 관하여는 조례가 정한 범위내에서 자치규약으로 정한다.

제46조(자치위원의 의무 등) ① 자치위원은 공공의 이익을 우선하여 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행하여야 한다.

② 자치위원은 자치회와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선하여서는 아니된다.

③ 자치위원이 위원으로서의 의무와 품위를 지키지 않거나 법규를 위반할 경우 징계할 수 있다. 자치위원의 징계에 관한 사항은 조례가 정한 바에 따라 자치규약으로 정한다.

제47조(자치위원장과 기관구성) ① 자치회에 위원장 1명, 부위원장 1

명, 총무·건설·복지·감사담당 위원을 각 1명씩 두되, 위원장은 자치회의 위원(이하에서 “자치위원”이라 한다) 중에서 호선하고, 부위원장과 총무·건설·복지·문화체육·감사담당 위원은 위원장이 자치위원중에서 지명한다.

② 위원장과 부위원장, 총무·건설·복지·문화체육·감사담당 위원의 임기는 1년으로 하되, 연임할 수 있다.

③ 위원장은 당해 읍·면·동을 대표하고, 자치회의 사무를 총괄 지휘·처리한다.

④ 위원장은 해당 읍·면·동의 사무를 처리하기 위해 예산이 허용하는 범위내에서 사무직원을 둘 수 있다.

⑤ 부위원장과 총무·건설·복지·감사담당 위원의 권한과 사무, 사무직원의 임용과 보수·복무·신분·징계에 관한 사항은 조례가 정한 범위내에서 자치규약으로 정한다.

제48조(자치회의 재정) ① 자치회의 재정은 자체 수입과 통합 지방자치단체가 보조 또는 지원하는 경비로 충당한다.

② 통합 지방자치단체는 제42조에 따라 자치회가 설립될 당시의 주민센터 및 그 부속토지에 관한 관리권을 관계법령이 정하는 바에 따라 해당 자치회에 위탁하여야 한다.

③ 통합 지방자치단체는 자치회가 관리를 위탁받은 자산 및 공공시설의 관리 등에 소요되는 경비의 일체 또는 일부를 보조하고, 자치회 운영에 필요한 경비의 일부를 지원할 수 있다.

④ 자치회는 그 수익과 지출내역을 매월 정기적으로 공표하여야 한다.

⑤ 자치회의 수입과 지출내역, 회계처리 및 감사와 그 결과의 공표에 대해서는 조례가 정한 범위내에서 자치규약으로 정한다.

제49조(자치회의 파산 등) ① 자치회가 다음 각호의 하나에 해당될 경우 관계 통합 지방자치단체의 장은 관계 법령이 정하는 바에 따라 해당 자치회의 활동을 정지시키거나 또는 해산을 명할 수 있다.

1. 자치회의 부채가 자산을 일정 기준이상 초과하는 경우
2. 자치회의 회계운영에 심각한 부정이 발견된 경우
3. 자치회가 국가 또는 지방자치단체 소유의 재산에 현저한 손실을 야기한 경우
4. 자치회가 기관구성을 상당기간 못하는 등 정상적인 기능을 할 수 없을 경우 등

② 제1항에 따라 통합 지방자치단체의 장이 자치회의 해산 또는 활동 정지를 명한 경우 통합 지방자치단체의 장은 자치회가 정상적인 기능을 회복할 때까지 제42조제1항에 따른 해당 읍·면·동 등의 사무를 처리하는 자(이하에서 “관리이사”라 한다)를 임명, 파견할 수 있다.

③ 제1항에 따른 요건과 제2항에 따른 관리이사의 자격, 임명절차, 임기, 사무권한 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제50조(자치회의 의견수렴) ① 통합 지방자치단체의 장은 자치행정에 대한 의견을 수렴하기 위해 자치회의 위원장으로 구성된 자치회행정자문위원회를 둔다.

② 자치회행정자문위원회의 설치, 구성, 사무 등 필요한 사항은 통합 지방자치단체의 조례로 정한다.

제51조(사무직원) ① 자치회에는 사무를 처리하기 위하여 자치회의 규약이 정하는 바에 따라 예산의 범위 내에서 사무직원을 둘 수 있다.

② 사무직원은 자치회 위원장의 명을 받아 자치회의 사무를 처리한다.

③ 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 자치 규약으로 정한다.

제52조(공무원 복귀) 제42조에 따라 자치회가 설치되는 경우, 읍·면·동의 주민센터에 배치된 공무원 또는 지방자치단체가 급여의 전부 또는 일부를 지급하는 보조인력은 소속 지방자치단체로 복귀한다.

## 부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날로부터 시행한다.

제2조(다른 법률의 폐지) 도농복합형태의 시 설치에 따른 행정특례 등에 관한 법률은 이를 폐지한다.

## 6. 차명진의원 대표발의 법안

### 중앙·지방행정체제 개편을 위한 특별법안

의안 번호	5798
----------	------

발의연월일 : 2009. 8. 28.

발 의 자 : 차명진·김세연·정병국이은  
재·이범래·고홍길강성  
천·정미경·최경환윤  
영·원유철·이화수신상  
진·황진하·김영우이운  
성·정옥임 의원  
(17인)

### 제안이유

지방분권이 국가발전전략으로 채택되어 시행되고 있는 세계화·지방화 시대에 지방자치 선진국들은 이미 1980년대와 1990년대에 대대적인 지방분권을 통해 중앙집권체제를 청산하고, 광역정부 중심의 지역간 경쟁을 통해 국가경쟁력을 제고해 오고 있음.

이러한 세계적인 추세에 맞추어 우리나라에서도 중앙정부 권한의 과감한 지방 이양을 통하여 중앙의 과도한 업무 부담을 해소할 뿐만 아니라, 지방정부의 책임성 강화와 지역간 경쟁 확대로 지역 발전과 함께 국가 경쟁력을 확보해야 한다는 필요성이 강하게 제기되고 있음.

이에 본 법안은 발전적인 중앙·지방행정체제 개편을 위해 그 목적과 기본원칙 및 추진방향, 국가 및 지방자치단체간 사무재배분과 중복 해소, 지방자치단체 간 통폐합 및 행정구역 조정 방향에 대한 사항을 정하

고 있음.

특히, 대통령 직속으로 설치되는 중앙·지방행정체제 개편추진위원회는 심의 의결기구로서, 통합의 기준과 추진방향, 자원 조달 방안에 관한 사항 등 행정체제 개편에 관한 주요 논의들을 추진하게 될 것임.

아울러 이 법안은 지방행정체제 개편 추진으로 인한 사회적 갈등과 혼란을 최소화하기 위하여 시행일로부터 3년간 효력을 가지는 것으로 함.

## 주요내용

- 가. 중앙·지방행정체제 개편은 국가와 지방자치단체 간의 지방분권과 사무의 재배분과 중복을 해소하며, 광역시와 도, 도와 도간 통합을 통하여 지역 및 국가의 경쟁력을 제고함을 기본원칙으로 함(안 제4조).
- 나. 국가, 시·도, 시·군·자치구간의 사무재배분과 중복해소, 중앙권한의 지방이양, 특별지방행정기관의 정비 등을 규정함(안 제6조부터 제8조까지).
- 다. 국가는 광역시와 도의 광역행정기능 강화 및 지역경쟁력을 제고하기 위해, 필요한 경우 광역시와 도, 도와 도간의 통합을 추진하여야 함을 제안함(안 제9조, 제10조).
- 라. 국가는 광역시와 도의 관할구역 안에 있는 시·군·자치구의 행정구역을 조정할 경우에는 인구규모, 사회문화권, 경제권, 생활권 및 지리적 여건을 충분히 고려하여야 함을 규정함(안 제11조).
- 마. 중앙·지방행정체제 개편을 총괄적으로 추진하고 이행하기 위하여 대통령 소속으로 통합의 기준과 추진방향, 자원조달 방안에 관한 사항 등에 관하여 심의 의결하는 개편추진위원회의 설치 및 운영에 관한 사항을 제안함(안 제13조부터 제16조까지).

- 바. 지방자치단체 간 통합 및 행정구역 조정을 추진하기 위한 주민의 견수럼 절차 및 제반 법적 절차와 필요한 조치를 규정함(안 제17조 및 제18조).
- 사. 이 법의 효력을 시행일로부터 3년 이내로 규정함(부칙 제2조).

법률 제 호

중앙·지방행정체제 개편을 위한 특별법안

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 국경을 초월하는 지역 간의 경쟁시대에 대응하는 지방분권체제를 정립하여 지역과 국가의 경쟁력을 강화하고, 지역 간의 균형발전에 이바지하기 위하여 중앙·지방행정체제 개편에 관한 원칙과 추진방법, 통합 지방자치단체에 대한 지원 등에 관한 필요한 사항을 규정함으로써 주민의 삶의 질을 보장함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “중앙·지방행정체제 개편”이란 국가 및 지방자치단체 간의 사무의 재배분과 중복 해소, 지방자치단체 간 통합 및 행정구역 조정을 포함하는 것을 말한다.
2. “지방자치단체 간 통합”이란 지방자치법 제2조제1항제1호의 지방자치단체 중에서 2개 이상의 광역시와 도를 통합하여 새로운 지방자치단체를 설치하는 것을 의미한다.
3. “행정구역 조정”이란 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합치거나 그 관할구역의 경계를 변경하는 것을 의미한다.

제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 중앙·지방행정체제의 개편을 효율적으로 촉진하기 위하여 필요한 예산을 확보하고 관련시책을 적극 수립·추진하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 중앙·지방행정체제 개편을 통하여 국가와 지방자치단체의 행정효율을 높이고 주민의 편익을 증진시켜야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체는 중앙·지방행정체제 개편을 위해 상호 협력하여야 한다.

④ 국가는 당해 지방자치단체의 의사에 반하여 지방행정체제 개편을 추진하여서는 아니 된다.

제4조(중앙·지방행정체제 개편의 기본원칙) ① 중앙·지방행정체제 개편은 국가와 지방자치단체 간의 지방분권과 사무재배분을 추진하고, 사무중복을 해소하며, 광역시와 도, 도와 도간 통합을 통하여 지역 및 국가의 경쟁력을 제고하여야 한다.

② 중앙·지방행정체제 개편은 관할구역 주민의 의견을 충분히 수렴하여야 하고, 주민의 행정수요에 적극적으로 대응할 수 있도록 하며, 주민의 생활편익을 증진하여야 한다.

③ 중앙·지방행정체제 개편은 통합 지방자치단체의 권한과 자율성을 강화하고, 지방자치단체간 사무의 중첩으로 인한 낭비와 비효율을 없애며, 지방자치단체 간의 격차를 축소하도록 추진하여야 한다.

제5조(중앙·지방행정체제 개편의 추진방향) ① 국가는 광역시·도가 처리할 수 있는 사무를 국가사무로 하여서는 아니 되며, 시·군·자치구가 처리할 수 있는 사무를 광역시·도의 사무로 배분하여서는 아니 된다.

② 국가는 제1항을 이행하기 위하여 국가사무와 지방사무에 대한 조사를 시행하여 사무재배분계획을 수립하여 이행하여야 한다.

③ 광역시·도는 광역화를 통하여 지역 경쟁력을 제고하여야 하고, 시·군·자치구는 행정구역과 생활구역을 일치시켜 주민의 편익을 제고하여야 한다.

④ 지방자치단체 상호간의 행정구역 조정은 지역의 정치·경제·사회문화적 배경과 지리적 여건 및 주민의 의견을 충분히 고려하여 자율적으로 이루어지도록 한다.

## 제2장 국가 및 지방자치단체 간 사무의 재배분 등

제6조(시·도, 시·군·자치구 간의 사무 재배분) 국가는 사무 재배분을

통하여, 국가는 외교, 국방, 통상, 통화, 금융 등 국가의 존립에 관한 사무를 수행하고, 광역시·도는 교육, 경찰, 사회자본 정비, 산업 활성화 등의 사무를 수행하며, 시·군·자치구(이하 '시·군·구'라 한다)는 생활환경 개선, 주민생활 밀착 서비스를 수행하도록 하여 사무 중복을 해소해야 한다.

제7조(중앙권한의 지방이양) 제6조에 따른 사무재배분을 촉진하기 위하여 국가는 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제10조에 따른 중앙권한의 지방이양을 적극 추진하여야 한다.

제8조(특별지방행정기관의 정비) ① 국가는 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제11조에 따라 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무 중에서 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무에 대해 특별한 사유가 없는 한 지방자치단체가 수행하도록 한다.

② 국가의 특별지방행정기관을 정비하고자 할 때에는 지방자치단체에 대하여 새로운 재정부담을 주지 아니하도록 하며, 정비 후에도 정상적으로 사무를 수행하도록 충분한 재정지원을 하여야 한다.

### 제3장 지방자치단체 간 통합 및 행정구역 조정

제9조(광역시와 도의 통합) 국가는 광역행정기능 강화와 지역경쟁력을 제고하기 위하여 필요한 경우 도와 광역시의 통합을 추진하여야 한다.

제10조(도와 도의 통합) 국가는 광역행정기능 강화와 지역경쟁력을 제고하기 위하여 필요한 경우 도와 도의 통합을 추진할 수 있다.

제11조(시·군·구의 행정구역 조정) 국가는 광역시와 도의 관할구역 안에 있는 시·군·구의 행정구역을 조정할 경우에는 다음 각 호의 여건을 충분히 고려하여 시행하여야 한다.

#### 1. 인구규모

2. 생활권, 경제권 및 사회문화권
3. 지리적 여건 등

제12조 (행정구역 개편에 따른 불이익 방지 등) ① 국가는 지방자치단체 간의 통합으로 인하여 종전의 지방자치단체 또는 특정지역에 부여된 행정상 또는 재정상의 이익이 상실되거나 그 지역주민에 새로운 부담이 추가될 경우 불이익을 최소화하여야 한다.

② 국가는 지방자치단체의 인구규모와 자치행정 역량 및 자치재정 등을 고려하여 권한과 사무배분을 다양화 할 수 있는 특례조치를 할 수 있다.

#### 제4장 중앙·지방행정체제 개편 추진기구

제13조 (중앙·지방행정체제 개편추진위원회의 구성 등) ① 중앙·지방행정체제 개편을 추진하기 위하여 대통령 소속으로 중앙·지방행정체제 개편추진위원회(이하 “개편추진위원회”라 한다)를 설치할 수 있다.

② 개편추진위원회는 위원장과 부위원장을 포함하여 15인 이내의 위원으로 구성하되, 위원은 당연직위원과 위촉위원으로 구성한다.

③ 당연직위원은 행정안전부장관, 기획재정부장관으로 한다.

④ 위촉위원은 다음 각 호의 사람이 된다.

1. 국회의장이 추천하는 3인의 전문가
2. 지방4단체협의회가 추천하는 4인의 전문가
3. 중앙·지방행정체제 개편에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉하는 6인 이내의 전문가

⑤ 위원장과 부위원장은 제4항 각 호의 위원 중에서 호선한다.

제14조 (개편추진위원회의 기능) ① 개편추진위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 중앙·지방행정체제 개편을 위한 구체적인 기준에 관한 사항

2. 지방자치단체 상호간의 통폐합에 관한 추진방향 및 기본계획의 수립에 관한 사항
  3. 통폐합 대상 및 행정구역 조정이 되는 지역주민의 의견수렴에 관한 사항
  4. 그 밖에 중앙·지방행정체제 개편을 위하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사항
- ② 그 밖에 개편추진위원회의 임기, 회의, 사무기구 등 위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제15조(개편추진위원회의 자료제출 요구권) ① 개편추진위원회는 그 업무를 수행하는데 필요하다고 인정하는 경우 관계기관 등에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

② 개편추진위원회는 위원회의 업무를 수행하는데 필요한 사실을 알고 있거나 전문적 지식 또는 경험을 가지고 있다고 인정되는 사람의 의견을 들을 수 있다.

③ 제1항에 따른 요구 또는 조회를 받은 기관은 지체 없이 이에 응하여야 한다.

제16조(추진상황의 보고 등) ① 개편추진위원회는 제11조에 따라 심의·의결한 사항과 관련된 정책의 추진사항에 관하여 실천계획이 차질 없이 이행될 수 있도록 대통령령으로 정하는 시기에 정기적으로 대통령과 국회에 보고하여야 한다.

② 개편추진위원회는 제1항에 따라 보고를 마친 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 지방4단체협의회 및 관련 지방자치단체의 장에게 보고내용을 지체 없이 통보하여야 한다.

③ 제2항에 따라 통보를 받은 관계 중앙기관의 장과 관련 지방자치단체의 장은 신속히 해당 지방자치단체 상호간 통합추진계획을 수립하여 개편추진위원회에 제출하고 필요한 조치를 이행하여야 한다.

④ 개편추진위원회는 제1항에 따른 보고결과에 따라 관계 중앙행정기

관의 장과 관련 지방자치단체의 장에게 필요한 조치를 권고할 수 있다.

### 제5장 중앙·지방행정체제 개편의 추진방법

제17조(지방자치단체 간 통합 및 행정구역 조정 추진위원회의 설치 및 운영) ① 지방자치단체 간 통합 및 행정구역 조정 대상에 해당하는 지방자치단체는 이를 효율적으로 추진하기 위하여 지방자치단체 통합 및 행정구역 조정 추진위원회(이하 “추진위원회”라 한다)를 설치할 수 있다.

② 제1항의 추진위원회의 설치 및 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제18조(주민투표의 실시) ① 제17조에 따라 추진위원회는 지방자치단체 통합과 관련하여 필요하다고 인정하는 경우 주민투표의 실시구역을 정하여 행정안전부장관과 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다.

② 행정안전부장관은 지방자치단체 통합과 관련하여 필요하다고 인정하는 경우 주민투표의 실시구역을 정하여 관계지방자치단체의 장에게 주민투표 실시를 요구할 수 있다.

③ 지방자치단체의 장이 제1항과 제2항에 따라 주민투표의 실시 요구를 받은 때에는 주민투표를 실시하여야 한다.

④ 제2항과 제3항에 따른 주민투표에 관하여 「주민투표법」 제8조에 따른 주민투표에 관한 규정을 준용하되, 제24조제2항은 준용하지 아니한다.

⑤ 제2항과 제3항에 따라 주민투표를 실시한 경우에는 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 실시한 것으로 본다.

## 부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(유효기간) 이 법은 시행일로부터 3년간 그 효력을 가진다.

제3조(개편추진위원회의 구성 시한) 개편추진위원회는 이 법 시행일로부터 30일 이내에 구성하여야 한다.

## 7. 최인기의원 등 12인안

### 지방행정체제 개편 기본법안

의안 번호	6409
----------	------

발의연월일 : 2009. 10. 30.

발 의 자 : 최인기·조영택·안규백김영  
 록·이용섭·김효석이용삼·  
 이윤석·우제창문학진·백재  
 현·신낙균 의원(12인)

### 제안이유

현행 지방행정체제는 1949년 지방자치법 제4조제1항에 의거, “지방자치단체의 명칭과 구역은 부(府)를 시(市)로 개칭하는 이외에는 종전에 의한다”고 규정함으로써, 1896년 갑오경장(甲午更張) 이후 확립된 13道制를 근간으로 일제시대 등을 거쳐 계승된 지방행정계층과 행정구역이 그대로 유지되어온 역사적 답습주의(踏襲主義)를 토대로 한 제도임.

그 후 지방자치제도의 개편에 따라 郡自治制, 廣域市制, 自治區制가 도입되고 도시화로 인한 읍·면의 시 승격 및 지방자치단체의 경계가 재조정되는 등 부분적으로는 적지 않은 변화가 이루어져 왔으나, 시대적 변화에 적응하면서 지방자치행정의 민주성과 능률성 제고를 위한 큰 틀의 골격과 기능까지 개혁하지는 못하면서 오늘에 이르렀음.

1948년 정부수립 당시 남한의 인구가 2천여만명에서 2008년 말 기준 4,860만명으로 증가하는 과정에서, 농촌 인구의 유출로 인해 도시집중이 가속화되었고, 성장·발전지역 자치단체와 쇠퇴·정체지역 자치단체간의

지역 역량과 격차가 심화되었으며, 증대 일로에 있는 주민 복지 수요의 팽창에 따라 지방자치단체의 재정능력이 한계를 드러냈을 뿐만 아니라, 생활권과 행정구역의 불일치로 인해 지역발전이 저해되고 주민 생활의 불편이 가중되고 있음.

한편, 정보통신과 교통수단이 혁신적으로 발달되면서 지역간 거리가 현격히 단축되고, 정보기술의 발달로 인한 인터넷 사용의 일반화는 전자민원처리 등 행정의 일하는 방식을 획기적으로 개선함으로써, 시간적, 공간적 거리를 단축시키는 등 작은 비용으로 높은 행정능률을 광역적으로 추구하는 제도 준비가 필요하게 되었음.

또한, 지식정보화와 세계화의 진전으로 지방과 도시의 경쟁력은 국가 경쟁력의 원천이 되어가고 있는 추세임.

따라서 풀뿌리 민주주의의 원천이라 할 수 있는 지방자치를 통해 일상생활권을 중심으로 한 각각의 지역사회가 행정의 단위 및 주체가 되어 공동체 내에서 발전을 추구하고, 일상생활과 관련된 모든 문제가 해결될 수 있도록 완전한 권한과 책임을 갖는 지방분권을 실현함으로써, 주민편익과 복지를 증진시키고 지역경쟁력을 강화하여 민주주의 토대를 더욱 굳건히 하기 위해 이 법을 제안하는 것임.

## 주요내용

- 가. 이 법은 지방행정체제 개편의 기본원칙, 지방행정체제개편추진위원회 구성, 추진 절차와 방법, 통합 지방자치단체에 대한 특례, 시행시기 등 지방행정체제 개편의 기본적인 절차와 내용에 대해 필요한 사항을 규정함으로써, 국가경쟁력을 제고하고 지방의 균형 발전을 이루며 주민의 복리를 증진시키고 지방의 역량을 강화함을 목적으로 함(안 제1조).

- 나. 국가경쟁력 강화 및 지방행정의 효율성 제고, 주민의 편의와 복리 증진, 지방분권의 강화, 지방의 균형발전, 국민통합 지향 등을 지방행정체제 개편의 기본원칙으로 함(안 제5조부터 제10조까지).
- 다. 지방행정체제 개편을 추진하기 위하여 대통령 직속으로 지방행정체제개편추진위원회(이하 “추진위원회”라 한다)를 두되, 위원장을 포함하여 15인 이내의 위원으로 구성하고 대통령이 임명하되, 7인은 국회에서 추천하도록 함(안 제11조부터 제14조까지).
- 라. 추진위원회는 대통령과 국회의장에게 지방행정체제 개편 관련 활동경과를 보고하도록 하고, 특별한 사유가 없는 한 1년 이내에 국무회의의 심의를 거쳐 최종 보고서를 국회에 제출하도록 하며, 국회는 지방행정체제 개편 관련 법률을 처리함에 있어서는 추진위원회의 의견을 존중하도록 함(안 제15조 및 제16조).
- 마. 국가는 지방자치단체 통합을 지원함으로써 시·군·자치구의 광역화를 추진하도록 하고, 특별시·광역시·도 행정구역의 경계에 제한을 받지 아니하도록 함(안 제17조제1항 및 제2항).
- 바. 시는 인구 100만명 이상일 경우 지정시, 인구 50만명 이상일 경우 중핵시, 인구 30만명 이상일 경우 특정시로 하여, 인구규모에 따라 시의 법적 지위와 행정상의 특례를 달리할 수 있도록 함(안 제17조제3항).
- 사. 추진위원회는 이 법 제15조에 의한 최종보고서가 제출되기 이전에도 시·군·자치구 광역화의 목표, 통합기준 및 통합방안 등을 포함한 광역화 계획을 마련할 수 있도록 함(안 제18조).
- 아. 추진위원회는 지방자치단체의 통합과 관련하여 필요하다고 인정하면 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있도록 함(안 제19조).
- 자. 서울특별시는 수도로서의 특수성과 역사성을 감안하여 종전대로 지방자치단체로 존치하고, 자치구에 대해서는 인구규모, 역사성,

- 학군, 주민편의 등을 감안하여 통합을 추진하도록 하며, 인구 100만명 미만의 자치구에 대해서는 구청장은 선출하되, 의회를 설치하지 아니하고 구정협의회를 둘 수 있도록 함(안 제22조).
- 차. 광역시는 종전과 같이 지방자치단체로 하며, 광역시의 관할구역 안에 두고 있는 군과 자치구에 대해서는 군수와 구청장은 선출하되, 의회를 설치하지 아니하고 군정협의회 또는 구정협의회를 둘 수 있도록 함(안 제23조).
- 카. 도에 대해서는 국가위임사무의 처리, 특별지방행정기관의 업무 중 국가적 통일성을 요하는 사무의 수행, 그리고 관할구역 내 지방자치단체간 조정이 필요한 광역적 사무 등에 국한하여 그 기능을 재정립하여야 하고, 도는 관할구역 내의 지방자치단체에 대해서 후견적 기능·감독적 기능·중개적 기능을 하지 않도록 하며, 중앙정부는 인구·면적·경제권·생활권 등을 고려하여 도를 통폐합하도록 함(안 제24조).
- 타. 「지방자치법」에 따라 설치되는 읍·면·동은 주민자치조직으로 전환하되, 구성 및 운영 등 이에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 조례로 정하도록 함(안 제25조).
- 파. 통합 지방자치단체에 대한 특례로서, 사무배분의 원칙, 재원의 이양, 불이익 배제의 원칙, 공무원에 대한 공정한 처우보장, 지방의회 및 집행기관 구성의 특례, 통합 지방자치단체에 대한 특별지원, 예산에 관한 지원 및 특례, 지방교부세 산정에 관한 특례, 지방의회의 부의장 정수에 관한 특례 등을 규정함(안 제26조부터 제34조까지).
- 하. 교육자치와 자치경찰에 관해서는 따로 법률로 정하되, 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위해 노력하도록 하고, 자치경찰제를 실시하도록 함(안 제35조).

## 법률 제 호

## 지방행정체제 개편 기본법안

## 제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 급속하게 진행되고 있는 세계화·지방화 및 정보화 추세에 대응하여 현행 지방행정체제를 효율적으로 개편하기 위해 지방행정체제 개편의 기본원칙, 지방행정체제개편추진위원회의 구성, 추진 절차와 방법, 통합 지방자치단체에 대한 특례, 시행시기 등 지방행정체제 개편의 기본적인 절차와 내용에 대해 필요한 사항을 규정함으로써, 국가경쟁력을 제고하고 지방의 균형발전을 이루며 주민의 복리를 증진시키고 지방의 역량을 강화함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “지방행정체제”란 국가와 지방자치단체, 지방행정계층과 자치계층, 지방행정구역과 자치구역, 그리고 이들 상호간의 관계를 모두 포괄하는 것을 말한다.
2. “통합 지방자치단체”란 「지방자치법」 제2조제1항제2호에서 정의한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합되어 설치된 지방자치단체를 말한다.

제3조(다른 법률과의 관계) 이 법은 지방자치단체의 개편과 사무배분, 지방분권 등에 관하여 이 법에 규정이 있는 경우에는 다른 법률에 우선하여 적용한다.

제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가는 지방행정체제 개편을 위한 제도적 기반을 구축하여야 하며, 지방자치단체는 지방행정체제 개편에 적극 협조하여야 한다.

- ② 국가와 지방자치단체는 2014년 실시되는 동시 지방선거일 이전까지

이 법에 따른 지방행정체제 개편을 완료하도록 노력하여야 한다.

## 제2장 기본원칙

제5조(지방행정체제 개편의 기본원칙) 지방행정체제를 개편함에 있어 국가경쟁력 강화 및 지방행정의 효율성 제고, 주민의 편의와 복리 증진, 지방분권의 강화, 지방의 균형발전, 국민통합 지향 등을 기본원칙으로 한다.

제6조(국가경쟁력 강화 및 지방행정의 효율성 제고) 국가경쟁력 강화 및 지방행정의 효율성을 제고하기 위해 지방자치단체를 적정 규모로 조정하고 지방자치단체의 중복 기능을 제거하는 등, 고비용저효율의 중층 소규모 지방행정체제를 저비용고효율의 간편 광역체제로의 전환을 지향하여야 한다.

제7조(주민의 편의와 복리 증진) 지방자치단체가 생활자치를 완결할 수 있도록 지방자치단체의 역량을 획기적으로 강화해서, 주민의 편의와 복리를 증진하고 주민의 참여를 활성화할 수 있는 체제를 마련하여야 한다.

제8조(지방분권의 강화) ① 지방분권을 강화하기 위해 중앙정부는 국가 사무를 지방자치단체에 대폭 이양하며, 중앙정부가 지방자치단체에 위임한 국가사무에 대해서는 가급적으로 지방자치단체의 자치사무로 이양하여야 한다.

② 중앙정부가 국가사무를 처리함에 있어 지방자치단체에 국가사무를 위임하여 처리하는 것이 불가피한 경우에는 이를 최소화하고 그 처리비용은 중앙정부가 부담하여야 한다. 중앙정부가 그 처리비용을 부담하지 아니하는 경우에는 해당 지방자치단체는 국가 위임사무를 처리하지 아니할 수 있다.

③ 중앙정부가 설치한 각종 특별지방행정기관에 대해서는 불가피한 경

우를 제외하고는 이를 폐지하고, 각급 지방자치단체가 그 기능을 수행하도록 한다.

제9조(지방의 균형발전) ① 지방의 균형발전을 위해 지방자치단체의 인구, 면적, 재정자립도, 경제, 산업, 교육 등 자치 역량을 고려하여 지방자치단체의 계층구조와 구역을 개편한다.

② 자치계층이 감축되거나 지방자치단체가 광역화되더라도 광역적인 지역개발, 도로, 교통, 환경사업 등을 처리하는 데 있어서 지역이기주의나 선심을 배제하고 전문적·체계적·중립적이어야 한다.

제10조(국민통합 지향) 지방행정체제 개편은 지역 간의 갈등이나 지역 내 갈등을 해소하고 국민통합을 지향하여야 한다.

### 제3장 지방행정체제개편추진위원회

제11조(지방행정체제개편추진위원회의 구성) ① 지방행정체제 개편을 추진하기 위하여 대통령 직속으로 지방행정체제개편추진위원회(이하 “추진위원회”라 한다)를 둔다.

② 추진위원회는 위원장을 포함하여 15인 이내의 위원으로 구성하고 대통령이 임명하되, 7인은 국회에서 추천한다.

③ 행정안전부장관과 기획재정부장관은 당연직 위원이 된다.

④ 추진위원회에 위원장 1명과 부위원장 2명을 둔다.

⑤ 위원장 및 부위원장은 정무직으로 하고, 대통령이 임명하되, 부위원장 중 1명은 행정안전부장관이 된다.

⑥ 위원회를 효율적으로 지원하기 위하여 위원회에 분과위원회 및 자문위원회를 둘 수 있다.

⑦ 위원회의 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 위원회에 사무기구를 둔다.

⑧ 위원의 임기, 회의, 분과위원회 등의 구성과 운영, 사무기구의 설

치 등 위원회 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(추진위원회의 기능) 추진위원회는 다음 각 호의 사항을 심의의결한다.

1. 지방행정체제 개편의 추진방향 및 기본계획 수립에 관한 사항
2. 지방행정체제 개편 관련 지방자치단체 및 주민의 의견수렴에 관한 사항
3. 지방자치단체 통합을 위한 기준 설정 및 조사 연구 분석을 통한 모범적인 통합 지방자치단체 모형 마련에 관한 사항
4. 지방자치단체 통합추진기구의 설치와 절차에 관한 사항
5. 통합이 필요하다고 인정되는 지방자치단체의 통합권고와 통합조정 등에 관한 사항
6. 국가와 지방자치단체 그리고 지방자치단체 간의 사무 재배분에 관한 사항
7. 통합 지방자치단체의 자치사무 준비에 관한 사항
8. 지방행정체제 개편 관련 법률안 제안에 관한 사항
9. 대통령이 요청한 과제에 대한 연구 검토에 관한 사항
10. 그 밖에 지방행정체제 개편의 추진을 위하여 필요하다고 위원장이 인정하는 사항

제13조(위원의 신분보장) 위원은 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다.

제14조(조사와 의견청취 및 자료제출) ① 추진위원회는 그 업무를 수행하는 데 필요하다고 인정하는 경우, 지역주민 등에 대해서 필요한 조사와 의견청취를 할 수 있으며, 관계 기관 등에 필요한 자료 등의 제출을 요구할 수 있다.

② 추진위원회는 위원회의 업무를 수행하는 데 필요한 사실을 알고 있거나 전문적 지식 또는 경험을 가지고 있다고 인정되는 사람에게 출석을 요구하여 그 진술을 들을 수 있다.

③ 제1항에 따른 조사 및 의견청취, 자료제출 요구 또는 조회를 받은 기관은 지체 없이 이에 응하여야 한다.

제15조(보고) 추진위원회는 대통령과 국회의장에게 지방행정체제 개편 관련 활동경과를 보고하여야 하며, 특별한 사유가 없는 한 1년 이내에 국무회의의 심의를 거쳐 최종 보고서를 국회에 제출하여야 한다.

제16조(국회의 입법조치) 국회가 지방행정체제 개편 관련 법률을 처리함에 있어서는 추진위원회의 의견을 존중하여야 한다.

#### 제4장 추진 절차와 방법

제17조(시·군·자치구의 광역화) ① 국가는 지방자치단체 통합을 지원함으로써 시·군·자치구의 광역화를 추진하여야 한다.

② 시·군·자치구의 광역화는 특별시·광역시·도 행정구역의 경계에 제한을 받지 아니 하며, 인구, 지리적 여건, 생활권, 경제권, 발전가능성 및 지역의 특수성 등을 종합적으로 고려하여 개편을 추진하여야 한다.

③ 시는 다음 각호의 인구규모에 따라 법적 지위와 행정상의 특례를 달리할 수 있으며, 이에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

1. 지정시 : 인구 100만명 이상
2. 중핵시 : 인구 50만명 이상
3. 특정시 : 인구 30만명 이상

제18조(광역화 방안의 마련) ① 추진위원회는 이 법 제15조에 따른 최종 보고서가 제출되기 이전에도, 시·군·자치구 광역화의 목표, 통합기준 및 통합방안 등을 포함한 광역화 계획을 마련할 수 있다.

② 추진위원회는 제1항에 의해 마련된 광역화 계획에 따른 지방자치단체 간의 통합을 해당 지방자치단체의 장에게 권고할 수 있다.

③ 제2항에 따른 권고를 받은 지방자치단체의 장은 이를 지체 없이 지

방의회에 통보하고 주민에게 공표하여야 한다.

④ 지방자치단체의 장, 지방의회 또는 대통령령으로 정하는 일정 수 이상의 주민은 추진위원회가 권고한 통합안을 참고하여 인근 시·군·자치구와의 통합을 추진위원회에 건의할 수 있다.

⑤ 추진위원회는 제2항의 권고내용과 제4항의 건의내용이 다른 경우에는 해당 지방자치단체의 장에게 조정안을 재차 권고하여야 하며, 조정이 이루어지지 아니할 경우에는 대통령에게 보고 후 국회에 지방자치단체통합 법률안 제정을 건의할 수 있으며, 국회는 통합 지방자치단체 설치에 있어 이를 존중하여야 한다.

제19조(주민투표의 실시) ① 추진위원회는 지방자치단체의 통합과 관련하여 필요하다고 인정하면 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 주민투표의 실시 요구를 받은 때에는 주민투표를 실시하여야 한다.

③ 제2항에 따른 주민투표에 관하여 「주민투표법」 제8조에 따른 주민투표에 관한 규정을 준용한다.

④ 제2항에 따라 주민투표를 실시한 경우에는 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 실시한 것으로 본다.

제20조(통합추진위원회의 설치) ① 통합 지방자치단체의 명칭, 청사의 소재지, 지역개발 사업, 통합에 따른 지원 재원의 활용방안 등 통합에 관한 세부사항을 심의하기 위하여 통합 관계 지방자치단체 공동으로 통합추진위원회를 설치할 수 있다.

② 통합추진위원회의 구성, 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제21조(통합 지방자치단체의 설치) ① 통합 지방자치단체는 법률이 정하는 바에 따라 시·군·자치구로 설치한다.

② 통합 지방자치단체는 이 법의 시행으로 폐지되는 지방자치단체의

구역에 관계 법령이 정하는 바에 따라 자치구가 아닌 구, 출장소 등 행정보조기관을 설치할 수 있다.

제22조(서울특별시의 개편) ① 서울특별시는 수도로서의 특수성과 역사성을 감안하여 종전대로 지방자치단체로 존치한다.

② 서울특별시의 자치구에 대해서는 인구규모, 역사성, 학군, 주민편의 등을 감안하여 통합을 추진하여야 한다.

③ 서울특별시의 통합 자치구에 대해서는 인구규모 등 법령이 정하는 바에 따라 대도시행정의 특례를 달리 할 수 있다.

④ 인구 100만명 미만의 자치구에 대해서는 구청장을 선출하되, 「지방자치법」 제30조에도 불구하고 의회를 설치하지 아니한다. 다만, 인구 100만명 미만의 자치구에는 구정협의회를 둘 수 있으며, 이에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제23조(광역시 개편) ① 광역시는 종전과 같이 지방자치단체로 한다.

② 광역시의 관할구역 안에 두고 있는 군과 자치구에 대해서는 군수와 구청장을 선출하되, 「지방자치법」 제30조에도 불구하고 의회를 설치하지 아니한다. 다만, 군 또는 자치구에 군정협의회 또는 구정협의회를 둘 수 있으며, 이에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제24조(도의 기능변경) ① 도에 대해서는 국가위임사무의 처리, 특별지방행정기관의 업무 중 국가적 통일성을 요하는 사무의 수행, 그리고 관할구역 내 지방자치단체간 조정이 필요한 광역적 사무 등에 국한하여 그 기능을 재정립하여야 한다.

② 도는 관할구역 내의 지방자치단체에 대해서 후견적 기능·감독적 기능·중개적 기능을 하지 않아야 한다.

③ 중앙정부는 인구·면적·경제권·생활권 등을 고려하여 도를 통합하도록 노력하여야 한다.

제25조(읍·면·동의 주민자치조직화) 「지방자치법」에 따라 설치되는 읍·면·동은 주민자치조직으로 전환하되, 구성 및 운영 등 이에 필

요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 조례로 정한다.

### 제5장 통합 지방자치단체에 대한 특례

제26조(사무배분의 원칙) 지방행정체제 개편에 따라 이루어지는 국가와 지방자치단체간, 각급 지방자치단체간 사무배분은 중복되지 아니하여야 한다.

제27조(재원의 이양) 통합 지방자치단체가 이양받은 사무를 원활히 처리할 수 있도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 통합 지방자치단체에 재원을 이양하여야 한다.

제28조(불이익 배제의 원칙) 지방자치단체의 통합으로 인하여 종전의 지방자치단체 또는 특정 지역이 누리던 행정상 또는 재정상의 이익이 상실되거나 그 지역 주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 아니 된다.

제29조(공무원에 대한 공정한 처우보장) ① 통합으로 초과되는 공무원 정원에 대하여는 정원 외로 인정하되, 지방자치단체는 이의 해소를 위해 적극 노력하여야 한다.

② 통합 지방자치단체는 통합되는 종전의 시·군·자치구의 소속 공무원에 대하여 인사상 동등하게 처우하여야 한다.

제30조(지방의회 및 집행기관 구성의 특례) 「지방자치법」의 지방의회와 집행기관에 관한 규정에도 불구하고 관계 법률이 정하는 바에 따라 통합 지방자치단체는 장의 선출과 지방의회 및 집행기관의 구성(이하 “기관구성”이라 한다)을 달리 정할 수 있다.

제31조(통합 지방자치단체에 대한 특별지원) ① 중앙행정기관의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 보조금의 지급, 재정투융자 등 재정상 특별한 지원을 할 수 있다.

② 중앙행정기관의 장은 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한

법률」에 따른 개발촉진지구 및 「도서개발촉진법」에 따른 지정도서 등 특정 지역의 개발을 위한 지구·지역 등의 지정에 있어서 통합 지방자치단체 또는 그 관할구역 안의 일부 지역을 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선적으로 지정할 수 있다.

③ 중앙행정기관의 장은 각종 시책사업 등을 시행하는 경우 통합 지방자치단체를 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선적으로 지원할 수 있다.

제32조(예산에 관한 지원 및 특례) ① 국가는 지방자치단체가 통합을 추진하는 데 직접적으로 사용되는 비용을 예산의 범위에서 해당 통합 관계 지방자치단체 또는 통합 지방자치단체에 지원할 수 있다.

② 제1항에 따른 지원의 요건, 방법, 기간, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 통합 지방자치단체의 최초 예산은 종전의 시·군·자치구가 각각 편성·의결하여 성립한 예산을 회계별·예산항목별로 합친 것으로 한다.

제33조(지방교부세 산정에 관한 특례) ① 통합 지방자치단체를 설치하는 경우에 「지방교부세법」에 따라 해당 자치단체에 교부하는 보통교부세는 통합되는 시점에 따라 해당 통합 지방자치단체가 설치된 후 최초로 개시하는 회계연도(해당 지방자치단체가 1월 1일에 설치되는 경우에는 해당 연도를 말한다)부터 5년의 범위에서 통합직전 개별 산정한 같은 법 제7조 및 제8조에 따른 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액이 유지되도록 보정하여 산정한다.

② 제1항에 따른 보통교부세의 산정에 적용할 수 있는 요건, 기간, 산정기준, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제34조(지방의회의 부의장 정수에 관한 특례) ① 통합 지방자치단체가 설치된 후 최초로 실시하는 임기만료에 의한 선거에 의하여 새로운 의회가 구성될 때까지 「지방자치법」 제48조제1항에도 불구하고 해

당 지방의회에 의장 1명과 통합되는 시·군·구의 수만큼의 부의장을 무기명투표로 선거하여야 한다. 이 경우 부의장은 종전의 시·군·자치구의회의원 중에서 종전의 시·군·자치구별로 각 1명을 선출하여야 한다.

② 제1항에 따라 선출된 의장 및 부의장의 임기는 종전의 시·군 또는 자치구 의회 의장 및 부의장의 남은 임기로 한다.

## 제6장 보칙

제35조(교육자치와 자치경찰) ① 교육자치와 자치경찰에 관해서는 따로 법률로 정한다.

② 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위해 노력하여야 한다.

③ 국가는 자치경찰제를 실시하여야 한다.

## 부 칙

①(시행일) 이 법은 공포 후 1개월이 경과한 날부터 시행한다.

②(추진위원회의 구성 시한) 추진위원회는 이 법 시행일부터 60일 이내에 구성하여야 한다.

## 8. 유기준의원 등 경찰법 전부개정법률안

### 경찰법 전부개정법률안

의안 번호	6607
----------	------

발의연월일 : 2009. 11. 17.

발 의 자 : 유기준·김영진·신학용

유성엽·박대해·정해걸

이명수·진영·노철래

김옥이 의원 (10인)

#### 제안이유

지방자치제도가 정착되면서 치안행정에서도 지방분권적인 자치경찰제도를 도입하여 헌법상 지방자치의 이념에 충실하도록 하는 것이 시대적 과제로 부각되고 있음.

자치경찰제도는 지역의 치안행정을 자치경찰이 담당함으로써 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고, 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공함으로써 주민의 복리를 증진함과 아울러 국가경찰과 함께 국가 전체의 치안역량을 강화할 수 있는 방향으로 도입할 필요가 있음.

따라서 현행법을 개정하여 경찰 제도를 국가경찰과 자치경찰로 이원화하고 각각의 조직 및 소관 업무를 명확히 구분하여, 국가경찰은 대공·정보·마약·테러 등의 국가안보와 국제범죄, 강력범죄 사무 등에 한정하도록 하고, 자치경찰은 교통, 생활안전, 지역치안을 포함한 일반범죄 수사 등을 담당하되, 이를 시·도 및 시·군·구의 경찰조직에 효과적으

로 분장되도록 조정하여 국가 전체의 치안행정 및 민생치안의 역량을 강화하려는 것임.

### 주요내용

- 가. 경찰조직을 국가경찰과 자치경찰로 이원화하고, 자치경찰은 특별시·광역시·도·제주특별자치도 자치경찰과 시·군·구 자치경찰로 분류함(안 제2조).
- 나. 관할 구역 내의 민생치안에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 특별시장·광역시장·도지사 소속 하에 자치경찰본부를 두고, 시장·군수·구청장 소속 하에 자치경찰대를 둠(안 제21조).
- 다. 자치경찰은 그 관할 구역 안에서 주민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속, 그 밖에 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 함(안 제22조).
- 라. 시·도에 시·도지사의 지방행정과 치안행정의 협조 요구에 관련된 사항, 자치경찰본부장 및 자치경찰대장의 임명 제청 및 해임건의 등을 심의·의결하기 위하여 시·도 자치경찰위원회를 두도록 함(안 제25조 및 제26조).
- 마. 자치경찰본부에 자치경찰본부장을 두고, 자치경찰대에 자치경찰대장을 두며, 자치경찰대 소속 하에 자치지구대 또는 자치파출소나 자치치안센터를 두도록 함(안 제33조).
- 바. 자치경찰본부는 시·도의 관할 구역 안에서 광역적 사무의 집행·조정·응원 및 지원 사무를 수행하고, 자치경찰대는 해당 시·군·구의 관할 구역 안에서 지역적 민생치안을 담당하도록 함(안 제35조).

- 사. 시·도 경찰본부장은 단기 및 중장기별로 경찰예산·장비·인력충원, 치안서비스의 질을 높이기 위한 방안과 목표 등이 포함된 치안계획을 수립하여 시·도 자치경찰위원회에 보고하도록 함(안 제37조).
- 아. 국가경찰과 자치경찰 또는 자치경찰 상호간은 필요한 정보와 기술을 제공하는 등 상호 협조하도록 하고, 직무수행을 위하여 필요한 범위 안에서 유·무선의 통신망과 시설물을 상호 이용할 수 있도록 하며, 경찰력 운영 상황 및 계획을 상호 교환하여 협조하도록 함(안 제39조).
- 자. 시·도를 같이 하는 자치경찰대 상호간에 자치경찰사무를 처리함에 있어서 분쟁이 있는 때에는 당사자의 신청에 의하여 시·도 자치경찰위원회의 의결에 따라 조정하도록 함(안 제42조).
- 차. 자치경찰의 설치·운영에 필요한 예산은 시·도 자치경찰위원회의 심의·의결을 거쳐 시·도지사가 수립하되, 자치경찰대의 예산은 시·군·구청장이 수립하도록 함(안 제43조제1항).
- 카. 국가는 법령이 정하는 바에 따라 자치경찰에 필요한 경비를 지원할 수 있도록 함(안 제43조제3항).
- 타. 행정안전부장관과 시·도지사는 자치경찰본부 및 자치경찰대의 사무에 관한 감사를 할 수 있으며, 이 경우 자치경찰본부장과 자치경찰대장은 자료제출 및 감사를 거부할 수 없도록 함(안 제45조).

법률 제 호

경찰법 전부개정법률안

경찰법 전부를 다음과 같이 개정한다.

경찰법

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 경찰(국가경찰과 자치경찰을 말한다. 이하 같다)의 민주적인 관리·운영과 효율적인 임무 수행을 위하여 경찰의 기본조직과 직무 범위, 그 밖에 필요한 사항을 정함으로써 국가와 국민의 안녕과 질서 유지에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(경찰의 조직) 경찰조직은 다음과 같다.

1. 국가경찰
2. 자치경찰
  - 가. 특별시·광역시·도·제주특별자치도 자치경찰
  - 나. 시·군·자치구 자치경찰

제3조(권한남용의 금지) 경찰은 그 직무를 수행할 때 헌법과 법률에 따라 국민의 자유와 권리를 존중하고, 국민 전체에 대한 봉사자로서 공정 중립을 지켜야 하며, 주어진 권한을 남용하여서는 아니 된다.

제4조(직무 수행) ① 국가경찰공무원과 자치경찰공무원(이하 “경찰공무원”이라 한다)은 상관의 지휘·감독을 받아 직무를 수행하고, 그 직무 수행에 관하여 서로 협력하여야 한다.

② 경찰공무원은 구체적 사건수사와 관련된 제1항의 지휘·감독의 적

법성 또는 정당성에 관하여 이견이 있을 때에는 이의를 제기할 수 있다.

③ 경찰공무원의 직무 수행에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

## 제2장 국가경찰

### 제1절 총칙

제5조(국가경찰의 조직) ① 치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다.

② 경찰청의 사무를 지역적으로 분담 수행하기 위하여 특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다) 및 제주특별자치도에 지방경찰청을 두고, 지방경찰청장 소속으로 경찰서를 둔다.

제6조(국가경찰의 임무) 국가경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 국가치안정보의 수집, 고속도로 등 전국적인 교통의 단속, 그 밖에 국가안전보장과 관련된 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다.

### 제2절 국가경찰위원회

제7조(국가경찰위원회의 설치) ① 경찰행정에 관하여 제11조제1항 각 호에 정한 사항을 심의·의결하기 위하여 행정안전부에 국가경찰위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 위원장 1인을 포함한 7인의 위원으로 구성하며, 위원장과 5인의 위원은 비상임, 1인의 위원은 상임으로 한다.

③ 제2항에 따른 위원 중 상임위원은 정무직으로 한다.

제8조(위원의 임명 및 결격사유) ① 위원은 행정안전부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.

② 행정안전부장관은 위원을 제청할 때 국가경찰의 정치적 중립이 보장되도록 하여야 한다.

③ 위원 중 2명은 법관의 자격이 있는 사람이어야 한다.

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 위원이 될 수 없다.

1. 「정당법」에 따른 정당의 당원이거나 당적을 이탈한 날부터 3년이 지나지 아니한 사람
2. 선거에 의하여 취임하는 공직에서 퇴직한 날부터 3년이 지나지 아니한 사람
3. 경찰, 검찰, 국가정보원직원이나 군인의 직에서 퇴직한 날부터 3년이 지나지 아니한 사람
4. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람

제9조(위원의 임기 및 신분보장) ① 위원의 임기는 3년으로 하며, 연임할 수 없다. 이 경우에 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 임기로 한다.

② 위원이 정당에 가입하거나, 제8조제4항제2호 또는 제3호의 직에 취임 또는 임용되거나, 제4호에 해당하게 된 때에는 당연히 퇴직된다.

③ 위원은 중대한 심신상의 장애로 직무를 수행할 수 없게 된 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다.

제10조(「국가공무원법」의 준용) 위원에 대하여는 「국가공무원법」 제60조와 제65조를 준용한다.

제11조(위원회의 심의·의결사항) ① 다음 각 호의 사항은 위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.

1. 경찰법제, 경찰제도, 경찰공보, 치안정책과 인권보호의 연구·조사·기획에 관한 사항
2. 국가경찰의 인사·예산·장비·통신 등에 관한 주요 정책과 국가

## 경찰업무 발전에 관한 사항

3. 경찰교육 기본계획과 교육훈련에 관한 사항
4. 국가경찰 조직·기구·운영과 국제협력에 관한 사항
5. 경호·대간첩작전·테러예방과 진압, 비상사태와 긴급사태시의 치안유지에 관한 사항
6. 국가안보 위해요소의 관리, 북한이탈 주민보호와 대공홍보에 관한 사항
7. 주요 국가사범의 수사나 공공의 안녕질서에 대한 중대한 침해를 가져오거나 국익에 관련된 중요 사건·사고에 관한 사항
8. 국가경찰 임무 외의 다른 국가기관으로부터의 업무협조 요청에 관한 사항
9. 2 이상의 시·도에 걸친 광역 사건·사고로서 공공의 안녕질서에 중대한 침해를 가져오는 사항과 2 이상의 시·도에서 개최되거나 참가하는 행사·소집과 시위에 관한 사항
10. 국가범죄의 수사·공조와 협력에 관한 사항
11. 과학수사 지원, 범죄감식시설의 운영에 관한 사항
12. 전국적인 도로교통의 관리와 규제에 관한 사항
13. 자치경찰에 대한 지원·협조 등에 관한 주요 정책사항
14. 전투경찰순경의 인사, 예산과 관리에 관한 사항
15. 그 밖에 다른 법률에 따라 국가사무로 정한 사항
16. 그 밖에 행정안전부장관과 경찰청장이 중요하다고 인정하여 위원회의 회의에 부친 사항

② 행정안전부장관은 제1항에 따라 심의·의결된 내용이 부적정하다고 판단될 때에는 재의를 요구할 수 있다.

제12조(위원회의 운영 등) ① 위원회의 사무는 경찰청에서 수행한다.

② 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 이 법에 규정된 것 외에 위원회의 운영 및 제11조제1항 각 호에 정한 심의·의결 사항의 구체적 범위, 재의 요구 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.

### 제3절 경찰청

제13조 (경찰청장) ① 경찰청에 경찰청장을 두되, 경찰청장은 치안총감으로 보한다.

② 경찰청장은 경찰위원회의 동의를 받아 행정안전부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다. 이 경우에 국회의 인사청문을 거쳐야 한다.

③ 경찰청장은 국가경찰에 관한 사무를 통할하여 관장하고 소속 공무원 및 각급 국가경찰기관의 장을 지휘·감독한다.

④ 경찰청장의 임기는 2년으로 하고, 중임할 수 없다.

⑤ 경찰청장이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위반한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.

제14조 (차장) ① 경찰청에 차장을 두되, 차장은 치안정감으로 보한다.

② 차장은 경찰청장을 보좌하며, 경찰청장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다.

제15조 (하부조직) ① 경찰청의 하부조직은 국이나 부와 과로 한다.

② 경찰청장, 차장, 국장이나 부장 밑에 정책의 기획이나 계획의 입안과 연구조사를 통하여 그를 직접 보좌하는 담당관을 둘 수 있다.

③ 경찰청의 하부조직의 명칭, 분장사무와 공무원의 정원은 「정부조직법」 제2조제4항과 제5항을 준용하여 대통령령이나 행정안전부령으로 정한다.

## 제4절 지방경찰

제16조 (지방경찰청장) ① 지방경찰청에 지방경찰청장을 두되, 지방경찰청장은 치안정감, 치안감이나 경무관으로 보한다.

② 지방경찰청장은 경찰청장의 지휘·감독을 받아 관할구역 안의 국가경찰사무를 관장하고 소속 공무원과 소속 국가경찰기관의 장을 지휘·감독한다.

제17조 (차장) ① 지방경찰청에 차장을 둘 수 있다.

② 차장은 지방경찰청장을 보좌하여 담당 사무를 처리하고, 지방경찰청장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다.

제18조 (경찰서장) ① 경찰서에 경찰서장을 두되, 경찰서장은 총경이나 경정으로 보한다.

② 경찰서장은 지방경찰청장의 지휘·감독을 받아 관할구역 안의 소관 사무를 관장하고 소속공무원을 지휘·감독한다.

제19조 (직제) 지방경찰청과 경찰서의 명칭·위치·관할구역·하부조직·공무원의 정원, 그 밖에 필요한 사항은 「정부조직법」 제2조제4항과 제5항을 준용하여 대통령령이나 행정안전부령으로 정한다.

## 제5절 비상사태시의 특별조치

제20조 (비상사태시 자치경찰에 대한 지휘·명령) ① 경찰청장은 전시·사변, 천재·지변, 그 밖에 이에 준하는 국가비상사태, 대규모의 테러나 소요사태가 발생하였거나 발생할 우려가 있어 전국적인 치안유지를 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정할 만한 충분한 사유가 있는 경우에는 제2항에 따라 시·도·제주특별자치도와 시·군·구

(자치구를 말한다. 이하 같다)의 자치경찰공무원(이하 “자치경찰공무원”이라 한다)을 직접 지휘·명령할 수 있다. 다만, 시·도·제주특별자치도 지역 단위의 치안유지를 위한 경우에는 해당 지역의 지방경찰청장이 지휘·명령할 수 있다.

② 경찰청장이나 지방경찰청장은 제1항에 따른 조치가 필요한 경우에는 미리 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)·제주특별자치도지사(이하 “자치도지사”라 한다)와 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 자치경찰공무원을 직접 지휘·명령하고자 하는 사유 및 내용 등을 구체적으로 명시하여 통보하여야 한다. 이 경우에 시·도지사·제주특별자치도지사(이하 “자치도지사”라 한다)와 시장·군수·구청장은 정당한 사유가 없으면 즉시 소속 자치경찰공무원에 대하여 경찰청장이나 지방경찰청장의 지휘·명령을 받을 것을 명하여야 한다.

③ 경찰청장이나 지방경찰청장이 제1항에 따라 지휘·명령권을 인수한 경우에는 경찰청장은 위원회에 즉시 보고하여야 하고, 제25조에 따른 시·도 자치경찰위원회에 즉시 통보하여야 한다.

④ 제3항에 따라 자치경찰공무원에 대한 지휘·명령권자의 변동사실을 보고받은 위원회는 제1항에 따른 사유에 해당되지 아니한다고 인정하면 그 지휘·명령권을 반환할 것을 의결할 수 있으며, 같은 사실을 통보받은 시·도 자치경찰위원회는 제1항에 따른 사유에 해당되지 아니한다고 인정하면 경찰청장이나 지방경찰청장에게 그 지휘·명령권의 반환을 건의할 수 있다.

⑤ 경찰청장이나 지방경찰청장은 제1항에 따라 경찰청장이나 지방경찰청장이 자치경찰공무원을 지휘·명령할 수 있는 사유가 없어진 때에는 자치경찰공무원에 대한 지휘·명령권을 즉시 시·도지사·제주특별자치도지사(이하 “자치도지사”라 한다)와 시장·군수·구청장에게 반환하여야 한다.

⑥ 제1항 및 제2항에 따라 자치경찰공무원이 경찰청장이나 지방경찰청장의 지휘·명령을 받는 경우에 그 지휘·명령의 범위에서는 국가경

차공무원으로 본다.

### 제3장 자치경찰

#### 제1절 총칙

제21조 (자치경찰의 조직) 관할 구역 안의 민생치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 시·도지사 소속으로 자치경찰본부를 두고, 시장·군수·구청장 소속으로 자치경찰대를 둔다.

제22조 (자치경찰의 임무) 자치경찰은 그 관할 구역 안에서 주민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속, 그 밖에 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다.

제23조 (경찰사무에 대한 간섭의 배제) 시·도지사·제주특별자치도지사, 시장·군수·구청장, 시·도·제주특별자치도 의회나 시·군·구의회는 경찰사무의 구체적 집행에 간섭을 하거나 수사 중인 사건에 영향을 끼쳐서는 아니 된다.

제24조 (다른 법률과의 관계) 자치경찰에 관하여 이 법에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 「지방자치법」 및 「지방공무원법」으로 정하는 바에 따른다.

#### 제2절 시·도 자치경찰위원회

제25조 (시·도 자치경찰위원회의 설치 및 구성) ① 자치경찰행정에 관하여 제26조제1항 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 시·도에 시·도 자치경찰위원회(이하 “시·도위원회”라 한다)를 둔다.

- ② 시·도위원회는 위원장 1인을 포함한 9명의 위원으로 구성하며, 위원장과 7인의 위원은 비상임, 1인의 위원은 상임으로 하고, 위원장은 비상임위원 중에서 호선한다.
- ③ 제2항에 따른 위원 중 상임위원은 시·도지사가 임명하며, 정무직으로 한다.
- ④ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 시·도지사가 임명하며, 그 중 3인은 해당 시·도 의회가 추천한 사람을, 3인은 지방경찰청장이 추천한 사람을 임명한다.
1. 판사, 검사나 변호사의 자격이 있는 사람
  2. 「고등교육법」 제2조제1호부터 제5호까지의 규정에 따른 대학에서 법률학, 행정학이나 경찰학을 담당하는 부교수 이상의 직에 있거나 있었던 사람
  3. 경찰 분야에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람
- ⑤ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 위원이 될 수 없다.
1. 「정당법」에 따른 정당의 당원이거나 당적을 이탈한 날부터 3년이 지나지 아니한 사람
  2. 지방의회 의원
  3. 선거에 의하여 취임하는 공직에서 퇴직한 날부터 3년이 지나지 아니한 사람
  4. 검찰, 경찰, 국가정보원직원이나 군인의 직에서 퇴직한 날부터 3년이 지나지 아니한 사람
  5. 「지방공무원법」 제31조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
- ⑤ 위원의 임기는 2년으로 하며, 1차에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 임기로 한다.
- ⑥ 위원은 정당 활동이나 그 밖의 정치적 활동을 할 수 없으며, 국가나 지방자치단체의 다른 직을 겸할 수 없다.
- ⑦ 그 밖에 시·도위원회의 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령

으로 정하는 바에 따라 시·도 조례로 정한다.

제26조(임무와 권한) ① 시·도위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 시·도지사의 지방행정과 치안행정의 협조 요구에 관련된 사항
2. 자치경찰본부장과 자치경찰대장의 임명 제청과 해임 건의
3. 자치경찰대장의 교류에 관한 사항
4. 자치경찰대의 분쟁 조정과 지도
5. 자치경찰대의 운영에 관한 평가와 지원
6. 자치경찰본부와 자치경찰대의 인력배분 등 조직운영에 관한 사항
7. 주요 사안에 관한 자치경찰본부와 시·도 경찰청 간의 협조에 관한 사항
8. 그 밖에 시·도지사나 자치경찰본부장이 회의에 올리는 사항

② 시·도위원회는 그 임무를 수행할 때 주민의 의사가 최대한 반영되도록 하여야 하며, 필요한 경우에는 관계 전문가 등을 출석하도록 하여 의견을 들을 수 있다.

③ 시·도위원회는 위원회와 항상 긴밀히 협조하여야 한다.

제27조(지방경찰청장의 재의 요청) 지방경찰청장은 시·도위원회가 심의·의결한 내용에 관하여 이의가 있으면 이의의 소명을 첨부하여 재의를 요청할 수 있다. 다만, 재의 요청에 의한 시·도위원회의 심의·의결에 관하여는 다시 이의를 제기할 수 없다.

제28조(위원장의 직무 등) ① 시·도위원회의 위원장은 시·도위원회를 대표하고 회의의 소집, 그 밖의 시·도위원회의 운영을 통할한다.

② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원 중 연장자 순으로 위원장의 직무를 대행한다.

제29조(위원의 해임 등) ① 위원이 심신상의 장애로 직무를 수행할 수 없게 되거나 제25조제4항에 해당하게 된 때, 직권을 남용하거나 직무를 유기하는 등 법령을 위반하거나 공익을 해치는 행위를 한 때에는

시·도지사가 해임할 수 있다. 이 경우 해당 시·도 의회나 지방경찰청장의 추천에 따라 임명된 위원을 해임하고자 할 때에는 이에 관한 사실을 시·도 의회나 지방경찰청장에게 통지하여야 하며, 해당 기관의 의견을 들은 후에 해임하여야 한다.

② 위원이 궐위되거나 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 시·도지사는 지체 없이 제25조제3항에 따라 위원을 임명하여야 한다.

③ 위원은 정당에 가입하거나 제25조제4항제2호부터 제4호까지의 규정에 따른 직에 취임 또는 임용되거나 제5호에 해당하게 된 때에는 당연히 퇴직된다.

제30조(시·도위원회의 운영 등) ① 시·도위원회의 사무는 자치경찰본부에서 수행한다.

② 시·도위원회의 회의는 위원장이 소집한다. 다만, 위원 2명 이상 또는 지방경찰청장이 필요하다고 인정하여 위원장에게 회의의 소집을 요구한 때에는 위원장은 회의를 소집하여야 한다.

③ 시·도위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제31조(시·도위원회규칙) ① 시·도위원회는 법령과 시·도 조례의 범위에서 시·도위원회규칙을 정할 수 있다.

② 시·도위원회규칙은 법령과 시·도 조례에 저촉되어서는 아니 된다.

제32조(준용) ① 시·도위원회와 위원에 관하여 이 장에 규정하지 아니한 사항은 시·도 조례로 정한다.

② 「지방공무원법」 중 제48조, 제52조, 제53조, 제55조, 제57조의 규정은 시·도위원회의 위원에 대하여 준용한다.

### 제3절 자치경찰집행기관과 사무

제33조(자치경찰본부장 및 자치경찰대장 등) ① 자치경찰본부에 자치경찰본부장을 두되, 자치치안정감, 자치치안감 또는 자치경무관으로 보한다.

② 자치경찰대에 자치경찰대장을 두며, 자치총경 또는 자치경정으로 보한다.

③ 자치경찰본부장은 시·도지사가, 자치경찰대장은 시장·군수·구청장이 시·도위원회의 임명 제청을 거쳐 각각 임명한다.

④ 자치경찰본부장과 자치경찰대장은 관할 구역의 자치경찰에 관한 사무를 통할하고 소속 자치경찰공무원을 지휘·감독한다.

⑤ 자치경찰본부장과 자치경찰대장의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다.

⑥ 시·도지사가 필요하다고 인정하면 자치경찰본부장과 자치경찰대장을 개방형직위로 지정하여 운영할 수 있다. 개방형직위로 지정·운영되는 자치경찰본부장과 자치경찰대장의 임용자격, 임용절차 및 임용기간 등에 관하여는 시·도 조례로 정한다.

⑦ 자치경찰대장 소속으로 자치지구대 또는 자치파출소나 자치치안센터를 둘 수 있고, 그 설치기준은 치안수요, 교통, 지리 등 관할 구역의 특성을 고려하여 시·도 조례로 정한다.

제34조(자치경찰대의 정원 책정) 자치경찰대의 시·군·구 정원 책정은 시·도위원회의 심의·의결을 거쳐 시·도지사가 행한다. 이 경우 시·도위원회는 미리 시장·군수·구청장의 의견을 들어야 한다.

제35조(자치경찰의 사무) ① 자치경찰본부는 법령에 다른 규정이 없으면 해당 시·도의 관할 구역 안에서 광역적 사무의 집행, 조정, 응원 및 지원 사무를 수행하고, 자치경찰대는 해당 시·군·구의 관할 구역 안에서 지역적 민생치안을 담당한다.

② 자치경찰이 담당하는 사무의 예시는 다음 각 호와 같다. 다만, 법

를에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 자치경찰본부의 사무

- 가. 자치경찰본부의 운영에 관한 사무
- 나. 광역적 범죄의 진압·수사 및 지역 경비에 관한 사무
- 다. 광역교통의 안전과 소통에 관한 사무
- 라. 광역적 지역경비에 관한 사무
- 마. 국가경찰이나 자치경찰대와의 협력 및 응원에 관한 사항
- 바. 그 밖에 법령과 시·도 조례에 따라 자치경찰본부의 사무로 정한 사항

2. 자치경찰대의 사무

- 가. 범죄의 예방활동, 지역경비에 관한 사무
- 나. 지역교통의 안전과 소통에 관한 사무
- 다. 지역의 일반범죄 진압·수사에 관한 사무
- 라. 그 밖에 법령과 시·군·구 조례에 따라 자치경찰대의 사무로 정한 사항

#### 제4절 자치경찰의 운영

제36조 (목표의 설정 및 평가) ① 시·도지사는 매년 시·도위원회와 시장·군수·구청장의 의견을 들어 자치경찰활동의 목표를 수립하고 공표하여야 한다.

② 시·도지사는 제1항에 따른 목표를 기준으로 매년 자치경찰활동을 평가하고 시·도위원회의 의견을 들어 그 결과를 공표하여야 한다.

제37조 (치안계획의 수립) 시·도 경찰본부장은 단기 및 중장기별로 치안계획을 세워 이를 시·도위원회에 보고하여야 한다. 치안계획에는 경찰 예산·장비·인력총원과 치안서비스의 질을 높이기 위한 방안과

목표 등이 포함되어야 한다.

제38조 (운영) ① 자치경찰본부장과 자치경찰대장은 자치경찰의 조직 및 규모의 적정화와 운영의 합리화에 노력하여야 한다.

② 자치경찰본부장과 자치경찰대장은 자치경찰사무의 처리에 필요한 사무소, 무기고 등의 시설물을 갖추어야 한다.

③ 자치경찰본부장과 자치경찰대장은 국가경찰과 항상 긴밀한 연락체계를 유지할 수 있는 유·무선의 통신망을 갖추어야 한다.

### 제5절 경찰 상호간의 관계

제39조 (상호 협조) ① 국가경찰과 자치경찰 또는 자치경찰 상호간은 치안행정의 연계성을 확보하고 지역 특성에 맞는 치안서비스를 제공하기 위하여 필요한 정보와 기술을 제공하는 등 상호 협조하여야 한다.

② 국가경찰과 자치경찰은 직무를 수행하기 위하여 필요한 범위에서 유·무선의 통신망과 시설물을 서로 이용할 수 있다.

③ 지방경찰청장과 자치경찰본부장 간 및 경찰서장과 자치경찰대장 간에는 경찰력을 효율적으로 운영하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 경찰력 운영 계획 및 상황을 상호 교환하여 협조하여야 한다.

제40조 (경찰 통계) ① 자치경찰대장은 해당 관할 구역에서의 단속현황, 경찰장비 보유현황, 그 밖의 통계자료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 자치경찰본부장에게 보고하여야 한다.

② 자치경찰본부장은 제1항의 통계자료를 취합하여 이를 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방경찰청장에게 통보하여야 한다.

제41조 (조례 등의 통보) ① 시·도지사는 자치경찰의 사무와 운영에 관련된 조례나 규칙을 제정하거나 개폐한 때에는 이를 즉시 자치경찰본

부장에게 통보하여야 한다.

② 자치경찰본부장이 제1항에 따라 제정하거나 개폐된 조례 또는 규칙을 통보받은 때에는 이를 즉시 자치경찰대장에게 통보하여야 한다.

③ 자치경찰본부장은 시·도지사로부터 제1항의 통보를 받은 날부터 5일 이내에 경찰청장에게 관계 서류를 붙여 통보하여야 하고, 자치경찰대장은 자치경찰본부장으로부터 제2항의 통보를 받은 날부터 5일 이내에 경찰서장에게 관계 서류를 붙여 통보하여야 한다.

제42조(자치경찰 상호간의 분쟁조정) ① 시·도를 같이 하는 자치경찰대 상호 간에 자치경찰사무의 처리에 관하여 분쟁이 있을 때에는 당사자의 신청에 의하여 자치경찰본부장이 제26조제1항에 따른 시·도위원회의 의결에 따라 이를 조정한다.

② 「지방자치법」 제148조제4항부터 제7항까지의 규정은 제1항에 따른 자치경찰 상호간의 분쟁 조정에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 “행정안전부장관 또는 시·도지사”는 “시·도지사”로 본다.

③ 시·도를 달리 하는 자치경찰대 상호 간에 자치경찰사무의 처리에 관하여 분쟁이 있을 때에는 「지방자치법」 제148조부터 제150조까지의 규정을 적용한다.

④ 그 밖에 분쟁조정절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### 제6절 자치경찰에 대한 지원과 감독

제43조(예산과 경비) ① 자치경찰의 설치·운영에 필요한 예산은 시·도위원회의 심의·의결을 거쳐 시·도지사가 수립한다. 다만, 자치경찰대의 예산은 시장·군수·구청장이 수립한다.

② 자치경찰에 필요한 경비는 해당 시·도나 시·군·구가 부담한다.

③ 국가는 법령으로 정하는 바에 따라 자치경찰에 필요한 다음 각 호의 경비를 지원할 수 있다.

1. 자치경찰공무원의 봉급, 그 밖의 급여성 경비, 공무원연금부담금 및 공무재해보상에 필요한 경비
2. 경찰교양시설의 유지·관리와 경찰학교의 교육훈련에 필요한 경비
3. 경찰통신시설의 유지·관리, 그 밖에 경찰통신에 필요한 경비
4. 범죄감식시설의 유지·관리, 그 밖에 범죄감식에 필요한 경비
5. 범죄 통계에 필요한 경비
6. 경찰용 차량·선박 및 경비장비의 정비에 필요한 경비
7. 경호 및 경비에 필요한 경비
8. 국가의 안위에 관한 범죄, 그 밖에 특수범죄의 수사에 필요한 경비
9. 무력 공격사태의 대처조치, 긴급대처사태의 긴급대처조치 및 국가의 기관과 공동으로 행하여지는 조치에 관한 훈련에 필요한 경비
10. 범죄피해자 등에 대한 급부금에 관한 사무의 처리에 필요한 경비

제44조(시정명령 등) ① 시·도지사는 자치경찰대의 자치경찰사무와 관련하여 「지방자치법」 제169조에 따른 시정명령을 하려면 미리 시·도위원회의 의견을 들어야 한다.

② 시·도지사는 자치경찰대의 자치경찰사무와 관련한 시·군·구 지방의회의 의결에 대하여 「지방자치법」 제172조에 따라 재의를 요구하려면 미리 시·도위원회의 의견을 들어야 한다.

제45조(자치경찰사무에 대한 감사) 행정안전부장관과 시·도지사는 자치경찰본부와 자치경찰대의 사무에 관한 감사를 할 수 있다. 이 경우 자치경찰본부장과 자치경찰대장은 자료제출과 감사를 거부할 수 없다.

## 부 칙

제1조(시행일) 이 법은 2010년 5월 1일부터 시행한다.

제2조(기존 행정기구와 공무원의 편입) ① 이 법 시행 당시의 지방경찰청의 교통·방법·경비·일반범죄수사 등의 조직과 인력은 자치경찰본부에 편입한다.

② 이 법 시행 당시의 경찰서의 조직·인력 중 지구대 및 치안센터의 조직과 인력은 자치경찰대에 편입한다.

제3조(다른 법률의 개정) ① 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제52조제1항, 제90조제1항 및 제2항 중 “국가경찰공무원”을 각각 “경찰공무원”으로 한다.

② 「경범죄처벌법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제6조제1항 및 제8조제1항 중 “해양경찰서장”을 각각 “해양경찰서장, 자치경찰대장”으로 한다.

③ 「경찰공제회법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제7조제1항제1호 중 “국가경찰공무원”을 “국가경찰공무원 및 자치경찰공무원”으로 한다.

④ 「경찰대학설치법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제6조제1항 중 “경찰공무원”을 “국가경찰공무원”으로 한다.

⑤ 「경찰직무응원법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제1조제1항 중 “지방경찰청장·지방해양경찰관서의 장”을 “지방경찰청장, 지방해양경찰관서의 장, 자치경찰본부장”으로 한다.

⑥ 「경찰관직무집행법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제1조제1항 중 “경찰관(국가경찰공무원에 한한다. 이하 같다)”을 “경찰

관”으로 한다.

제4조제5항 및 제6항 중 “경찰서장”을 “경찰관서의 장”으로 한다.

제9조 중 “경찰서”를 “경찰관서”로 한다.

⑦ 「고압가스 안전관리법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제20조제6항 및 제22조제2항 중 “경찰서장”을 각각 “경찰서장, 자치경찰대장”으로 한다.

⑧ 「교통약자의 이동편의 증진법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제18조제4항, 제19조제1항 및 제2항 중 “지방경찰청장 또는 경찰서장”을 각각 “지방경찰청장, 경찰서장 또는 자치경찰대장”으로 한다.

⑨ 「낙시어선업법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제14조제1항 중 “관할경찰서장”을 “관할 경찰서장, 자치경찰대장”으로 한다.

⑩ 「문화재보호법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제59조제1항·제2항 및 제60조제1항·제2항 중 “관할 경찰서장”을 각각 “관할 경찰서장, 자치경찰대장”으로 한다.

⑪ 「소방기본법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제26조제2항 중 “관할 경찰서장”을 “관할 경찰서장, 자치경찰대장”으로 하고, 제32조제1항 중 “국가경찰공무원”을 “경찰공무원”으로 한다.

⑫ 「실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제6조제1항, 제7조 및 제9조제1항 중 “국가경찰관서”를 각각 “경찰관서”로 한다.

⑬ 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제27조제6항 중 “경찰서장”을 “경찰서장, 자치경찰대장”으로 한다.

⑭ 「위험물안전관리법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제22조제2항 중 “국가경찰공무원”을 “경찰공무원”으로 하고, 제27조제2

항 중 “경찰서”를 “경찰서, 자치경찰대”로 한다.

⑮ 「유실물법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제1조제1항 본문 중 “경찰서(지구대, 파출소, 출장소를 포함한다. 이하 같다)”를 “경찰서, 자치경찰대(자치파출소, 자치치안센터를 포함한다. 이하 같다)”로 하고, 같은 조 제2항 전단 중 “경찰서장은”을 “경찰서장이, 자치경찰대에 제출한 때에는 자치경찰대장이”로 한다.

제2조제1항 중 “경찰서장”을 “경찰서장, 자치경찰대장”으로 한다.

제11조제1항 중 “경찰서”를 “경찰서 또는 자치경찰대”로 하고, 같은 조 제3항 및 제4항 중 “경찰서장”을 각각 “경찰서장, 자치경찰대장”으로 한다.

제14조 중 “경찰서”를 “경찰서, 자치경찰대”로 한다.

제15조 중 “경찰서”를 “경찰서, 자치경찰대”로 하고, “국고”를 “국고, 시·군 및 자치구의 금고”로 한다.

⑯ 「유해화학물질 관리법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제40조제2항 중 “국가경찰관서”를 “경찰관서”로 한다.

⑰ 「재난 및 안전관리기본법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제43조제1항 및 제2항 중 “국가경찰관서”를 각각 “경찰관서”로 한다.

⑱ 「정신보건법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제38조제1항 중 “관할경찰서장”을 “관할경찰서장, 자치경찰대장”으로 한다.

⑲ 「즉결심판에관한절차법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제3조제1항 중 “관할경찰서장”을 “관할 경찰서장, 자치경찰대장”으로 하고, “경찰서장”을 “경찰관서의 장”으로 한다.

제4조, 제5조제2항, 제14조제1항부터 제3항까지 및 제18조제1항 중 “경찰서장”을 각각 “경찰관서의 장”으로 한다.

⑳ 「지방자치법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제113조 중 “자치경찰기관(제주특별자치도에 한한다)”을 “자치경찰기

관”으로 한다.

㉑ 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제22조제1항 및 제2항 중 “지방경찰청장 또는 경찰서장”을 각각 “지방경찰청장, 경찰서장 또는 자치경찰대장”으로 한다.

㉒ 「청소년보호법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제25조제3항 중 “관할국가경찰관서”를 “관할경찰관서”로 하고, 같은 조 제4항 중 “관할경찰서장”을 “관할경찰서장, 자치경찰대장”으로 한다.

제36조제4항·제5항 및 제44조의2제2항 중 “경찰서장”을 각각 “경찰서장·자치경찰대장”으로 한다.

㉓ 「총포·도검·화약류 등 단속법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제23조 중 “국가경찰공무원(전투경찰순경을 포함한다. 이하 같다)”을 “경찰공무원(전투경찰순경을 포함한다. 이하 같다)”으로 한다.

제23조, 제35조, 제36조 및 제46조제1항제3호 중 “국가경찰관서”를 각각 “경찰관서”로 한다.

㉔ 「통합방위법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조제2호 나목 중 “「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 의한 자치경찰기구를 “자치경찰기구”로 한다.

㉕ 「풍속영업의 규제에 관한 법률」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제4조제1항 중 “경찰서장(이하 “경찰서장”이라 한다)”을 “경찰서장 및 자치경찰대장(이하 “경찰관서의 장”이라 한다)”으로 한다.

제4조제2항, 제6조제1항·제2항 및 제9조제1항 중 “경찰서장”을 각각 “경찰관서의 장”으로 한다.

제9조제1항 및 제2항 중 “국가경찰공무원”을 각각 “경찰공무원”으로 한다.

## 경찰법 전부개정법률안 비용추계서

### I. 비용추계 요약

#### 1. 재정수반요인

동 개정안은 헌법에서 정한 지방자치의 이념에 충실하기 위하여 분권적인 자치경찰제도를 도입하여 현행 경찰제도를 국가경찰과 자치경찰로 이원화하고 조직과 소관업무를 구분하여 운영하고자 하기 때문에 추가적인 재정 부담이 발생한다. (안 제7조, 제26조 및 제44조).

#### 2. 비용추계의 전제

- (1) 동 개정안은 현행 전국 단일 경찰조직을 국가경찰과 자치경찰로 이원화하여 운영하고자 하고 있으나 동 개정안으로는 국가경찰 및 자치경찰의 업무 관할 구분 및 그에 따르는 각 경찰조직별 규모 등을 파악하기에는 어려움이 있다. 따라서 동 추계에서는 향후 논란의 여지가 있는 자치경찰의 규모 및 지위 등에 대한 추정을 배제하고 현행 국가경찰의 지방조직 및 관서를 동일하게 자치경찰본부(현행 지방 경찰청) 및 자치경찰대(현행 경찰관서)로 이관하는 것을 전제로 한다.  
참고로 제17대 국회에서는 현행 국가 경찰의 지방조직을 전부 자치경찰로 이관할지, 국가경찰로부터 별도의 권한을 갖는 자치경찰을 설치할 것인지, 자치경찰과 국가경찰의 임무와 권한에 따른 규모를 어떻게 정하게 될 것인지 등의 문제에 대하여 정치·사회적 논란 끝에 「자치경찰법안」이 제정되지 못하고 제17대 회기 종료와 함께 폐기되었다.
- (2) 추계 기간은 2010년부터 2014년까지로 한다.
- (3) 물가상승률 등을 감안한 경상가격을 기준으로 한다.

### 3. 비용추계 결과

개정안에 따라 시·도에 각각 경찰위원회를 추가로 설치할 경우 향후 5년간 총 57억4,400만원이 추가로 소요될 것으로 추정된다.

[표 1] 소요비용 추계

(단위 : 백만원)

2010	2011	2012	2013	2014	합계
689	1,214	1,246	1,280	1,315	5,744

### 4. 부대의견

없음.

## II. 비용추계 상세내역

### 1. 시·도경찰위원회 설치 및 운영비

동 개정안에서는 특별시장·광역시장 및 도지사 소속하에 각각 시·도경찰위원회<sup>68)</sup>를 설치하여 시·도의 지방행정과 치안행정의 업무협조 및 동개정안 제27조제2항에서 정한 사항<sup>69)</sup>을 심의·의결하도록 하

68) 시·도 경찰위원회는 위원장 1인을 포함한 9인으로 구성하되, 위원장 및 7인의 위원은 비상임, 1인의 위원은 상임으로 하며, 위원장은 비상임위원 중에서 호선함.

69) 1. 시·도 경찰위원회에 관련된 사항 및 민원처리  
2. 시·도지사의 협조요구에 관련된 사항  
3. 시·도 경찰본부장의 임명 제청 및 해임 건의  
4. 자치경찰대장의 교류에 관한 사항  
5. 자치경찰대장간의 분쟁조정 및 지도  
6. 시·군·구 자치경찰대의 운영에 대한 평가 및 지원

고 있다.

따라서 동개정안의 취지와 같이 시·도에 각각 경찰위원회를 둘 경우 동 위원회의 운영과 관련하여 추가적인 비용의 발생이 예상된다.

동 개정안에 따라 국가경찰위원회와 시·도경찰위원회를 각각 설치할 경우 소요되는 비용은 [표 2] 에서 보는 바와 같이 시·도 경찰위원회는 업무 관할<sup>70)</sup>을 감안하여 국가 경찰위원회 대비 70% 수준에서 추계하였다.

[표 2] 경찰위원회 구성 및 예산현황 (2009년)

(단위: 천원)

	경찰위원회(현행)	개정안	
		국가경찰위원회	시·도경찰위원회
구성	7인 (위원장 1인, 위원 6인)	현행과 동일	9인 (위원장 1인, 위원 8인)
연간예산	102,534 - 위원회 운영비 76,314 - 위원회 회의비 11,016 등	"	71,774
총 소요 (16개)	102,534	"	1,147,384

자료: 경찰청 2009년도 각목설명서

그리고 개정안에 따라 2010년 이후 전국 16개 특별시·광역시·도에 경찰위원회를 설치 운영할 경우 소요되는 예산은 [표 3] 에서 보는 바와 같은데 2010년 6억8,900만원 등 향후 5년간 총 57억4,400만원이 소요될 것으로 추정된다.

7. 시도 경찰본부 및 자치경찰대 인력배분 등 조직운영에 관한 사항  
 8. 주요 사안에 관한 시도 경찰본부와 시도 경찰청간의 협조에 관한 사항  
 9. 그 밖에 시도지사 또는 자치경찰본부장이 부의하는 사항  
 70) 동 개정안에 따르면 시도 경찰위원회의 경우 국가경찰위원회 대비 경찰제도, 경찰교육, 과학 수사, 경찰병원, 경호, 대테러 등의 업무가 배제되어 있음.

〔표 3〕 연도별 재정소요액

(단위: 백만원)

2010	2011	2012	2013	2014	합계
689	1,214	1,246	1,280	1,315	5,744

주: 1. 2010년의 경우 동 개정안의 시행일(2010.5.1)을 감안하여 7개월 분 반영

2. 물가상승률 2010년 2.9%, 2011년 이후 2.7% 적용

자료 : 국회예산정책처 자료

#### 4. 비용추계 결과

개정안에 따라 시·도에 각각 경찰위원회를 추가로 설치할 경우 향후 5년간 총 57억4,400만원이 추가로 소요될 것으로 추정된다.

〔표 4〕 소요비용 추계액

(단위 : 백만원)

2010	2011	2012	2013	2014	합계
<b>689</b>	<b>1,214</b>	<b>1,246</b>	<b>1,280</b>	<b>1,315</b>	<b>5,744</b>

책임연구보고서 2009-10

## 지방행정체제 개편에 따른 자치경찰제 도입방안 연구

---

---

발행일 : 2009년 12월 24일

발행인 : 김 길 배

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 언동1길 29

홈페이지 : [www.psi.go.kr](http://www.psi.go.kr)

---

---

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며 치안정책연구소  
공식견해가 아님을 밝혀드립니다.



**POLICE SCIENCE INSTITUTE**