





# 지방자치 활성화를 위한 자치경찰제 도입 방안에 관한 연구

## - 제주자치경찰제 사례를 중심으로 -

유 상 용\*

### 〈요 약〉

지방자치의 궁극적인 목적은 지역사회의 주인인 주민의 복리증진이다. 주민의 복리증진은 주민의 생명과 재산의 보호로부터 시작된다. 이러한 보호활동의 대부분은 경찰의 기능이다. 따라서 주민의 복리증진을 위해서는 지역의 자율성을 바탕으로 하는 자치경찰이 개념적으로 전제가 되어야 한다.

지역사회에 뿌리를 두고 지역사회를 위하여 활동하는 자치경찰활동은 경찰과 지역사회를 재결합시켜주는 것이며, 지역의 문제해결을 중심으로 이루어지는 자치경찰활동은 범죄와 무질서, 범죄에 대한 두려움을 감소시킬 뿐만 아니라 지역주민을 동반자로 인식하며 지역사회의 전반적인 삶의 질을 개선시키기 위한 지역주민 자체의 노력의 표현이다.

자치경찰이 전면적으로 도입될 경우 정부와 지방자치단체에서는 그동안 준비해 온 여러 가지 대안들을 면밀히 검토·분석하여 최적의 대안을 마련하여 시행착오를 줄이는 것이 무엇보다 중요하다. 최우선적으로는 자치경찰을 도입하려는 이유가 무엇인지 정확하게 파악해야 한다. 즉, 자치경찰의 도입은 중앙정부와 지방정부, 국가경찰과 자치경찰, 여당과 야당, 광역자치단체와 기초자치단체 간의 보이지 않는 주도권 다툼이 아니라 지방자치시대를 맞아 진정으로 지역주민들의 ‘안전’과 ‘삶의 질 향상’에 있음을 직시해야 한다.

**주제어 : 지방자치, 자치경찰, 주민의 복리증진, 지역사회 경찰활동, 삶의 질 향상**

\* 단국대학교 행정학과 박사과정 수료

목 차
-----

- |  |
|--|
| I. 서 론<br>II. 이론적 배경<br>III. 제주자치경찰제 실태 분석<br>IV. 자치경찰제 도입방안<br>V. 결론 및 제언 |
|--|

## I. 서 론

지방분권화의 흐름속에서 그동안 국가가 수행해 오던 다양한 업무들의 지방으로의 이관은 자연스러운 추세로 여겨지고 있다. 이러한 추세속에서 국민의 생명과 재산을 보호하는 업무를 담당하는 국가경찰의 역할 역시 지역의 실정에 맞는 적절한 정책 수립 및 활동을 보장하기 위해 각 지방자치단체로의 이관을 추진중이다(송하철, 2013: 103).

지방자치의 궁극적인 목적은 지역사회의 주인인 주민의 복리증진이다. 주민의 복리증진은 주민의 생명과 재산의 보호로부터 시작된다. 이러한 보호활동의 대부분은 경찰의 기능이다. 따라서 주민의 복리증진을 위해서는 지역의 자율성을 바탕으로 하는 자치경찰이 개념적으로 전제가 되어야 한다(김성수, 2011: 296).

지방자치는 자주적인 결정권을 가지고 지역에서 요구하는 치안서비스를 제공하는 것을 기본목표로 한다. 지역주민의 요구에 부응하는 치안활동 제공으로 효율적인 치안이 가능하고 주민과 함께하는 지역사회 경찰활동으로 치안확보는 물론 지역민의 치안참여를 확대할 수 있다. 특히, 지방자치단체의 법 집행력 보강을 통한 종합행정을 강화하여 성숙한 지방자치를 구현하는데 있어서 자치경찰제 도입이 절대적으로 필요하다고 할 수 있다(지방분권촉진위원회, 2013: 410-411).

우리나라에서 자치경찰제의 도입이 심도있게 검토된 것은 비교적 최근의 일이다.

1980년대 중반까지는 경찰제도의 개선 논의가 주로 경찰의 정치적 중립성 확보에 초점이 맞추어져 있었기에 자치경찰제는 그 필요성의 인식에도 불구하고 남북대치의 안보논리에 압도되어 국가경찰체제 유지의 불가피성을 인정하는 분위기가 지배적이었다(자치경찰제실무추진단, 2008: 14).

자치경찰제는 지방자치단체가 자기의 권한과 책임으로 치안행정을 수행함으로써 온전한 지방자치를 실현하는데 하나의 제도로서 지방자치의 완성을 위해서는 필수적인 시대적 과제라고 할 수 있다. 다시 말해 이는 국민에게 보다 나은 양질의 치안 서비스를 제공하는 차원에서 도입·실시하여야 할 제도임에는 재론의 여지가 없다(이상열, 2013: 50).

자치경찰제는 헌법 제117조와 제118조에서 제도적으로 보장하고 있다. 따라서 헌법에 보장된 지방자치를 실질적으로 구현하기 위해서는 자치경찰제의 도입이 필요하다. 지방자치는 헌법과 지방자치법 등에 의하여 지방자치단체에 국가의 지시나 감독을 받지 않고 법이 정하는 바에 따라 독자적인 책임 하에 처리할 수 있는 권한인 '자치고권'을 부여하고 있으며, 이러한 자치고권의 하나로 자주행정권을 가지고 있다. 자주행정에 자치경찰제도가 자치사무에 포함된다. 또한 지방자치단체는 지방자치단체가 모든 사무를 수행할 수 있다는 원칙인 '전권한성'으로 자치권을 가지고 있다.

2006년 7월 1일 역사적인 자치경찰시대가 경찰 창설 60여년이 지나 막이 올랐다. 이는 제주특별자치도 자치경찰 탄생을 계기로 지금까지 중앙정부에 의하여 획일적이고 강력한 중앙집권적 국가경찰 시스템에서 운영되어 왔던 치안문제를 지방특성에 맞추어 지방정부에서도 할 수 있다는 것을 의미한다. 경찰활동은 현장을 중심으로 시민속에서 이루어 지며 시민의 생명과 재산을 보호하고 질서를 유지하는 특성 때문에 시민의 참여가 필수적인 과제이다(강명옥, 2008: 36).

본 연구는 지방자치시대를 맞아 지방자치의 활성화를 위한 자치경찰제 도입방안에 관한 연구에 목적이 있다. 본 연구는 지방자치와 자치경찰제도에 관한 이론적 배경, 제주자치경찰 사례 등을 고찰한 뒤 자치경찰제 도입방안에 대해 각 쟁점별로 대안을 제시하고자 한다. 연구의 수행을 위해 지방자치와 자치경찰제에 관한 각종 서적 및 학위·학술논문, 간행물, 각종 언론 보도자료, 인터넷 자료 등을 참고하였다.

## Ⅱ. 이론적 배경

### 1. 지방자치 개관

#### 1) 지방자치의 의의

지방자치의 의의에 대해서는 학자들의 견해에 따라 다양하게 정의되고 있다. 이종수 외(2014)는 “지방자치란 한 국가의 일정 지역에 거주하는 주민이 그 지역과 관련된 공공분야의 일을 스스로 결정하고 처리하는 것”이라고 정의했다. 강용기(2014)는 지방자치란 “국가의 일정한 부분 공간에 거주하는 주민들이 국가와 상호관계 속에서 일정한 범위의 자치권을 행사하는 지방자치단체를 구성하고, 스스로의 참여와 의사결정을 통해 지역문제를 해결해, 궁극적으로는 주민들의 복리를 실현하고자 하는 제반활동”으로 정의했다. 이달곤 외(2012)는 지방자치는 “일정한 지역을 중심으로 지역주민이 직접 또는 지방정부를 구성하여 법률의 범위 안에서 중앙정부와의 관계 속에서 지역의 문제를 자기책임하에 처리하는 것”으로 정의했다.

이상의 개념들을 종합해 볼 때 “지방자치란 지역의 주민들이 지역의 행정에 자발적으로 참여하여 지역의 정책 및 문제점들을 자율적으로 해결해 나가는 활동”으로 정의할 수 있다.

#### 2) 지방자치의 필요성

국가단위에 자치의 원리가 적용됨에도 불구하고 지방단위에 자치의 원리를 적용시켜야 하는 이유는 다음과 같다(정일섭, 2012: 11).

첫째, 지방이 더 잘할 수 있는 일은 지방이 하는 것이 바람직하다. 예를 들어 시내 버스 노선을 지역에서 생활하는 주민이 참여해서 결정한다면 이용하기 편리한 노선을 결정할 수 있을 것이다. 둘째, 지방이 더 경제적으로 할 수 있는 일은 지방이 하는 것이 바람직하다. 규모의 경제라는 측면에서 국가보다 지방이 더 경제적으로 처리할 수 일이 있다면, 그런 일은 지방이 하는 것이 타당할 것이다.

#### 3) 지방분권화에 따른 경찰의 역할과 기능의 변화

오늘날 경찰을 둘러싸고 있는 모든 환경이 급속히 변화하고 있다. 특히, 지방분권화가 실시되면서 지방자치단체장과 지방의회에 대한 주민의 감시·견제장치가 미비

했던 점을 인식하고, 이를 해결하기 위한 주민에 의한 통제장치가 도입되었다. 또한 주민들의 지방행정에 대한 권리의식이 제고되면서 제도적인 통제장치를 통한 주민들의 지방행정에 대한 견제활동이 더욱 강화되고 있다(강선주, 2012: 25-28 재구성).

지방분권화에 따른 경찰의 역할과 기능의 변화는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 자치경찰제 도입 당위성 강화로서 주민참여와 감시 및 견제활동의 강화는 경찰영역에도 영향을 미쳐 지역주민들이 직접 자신들의 지역 내 치안문제를 해결하고자 하는 자치경찰제도의 도입 당위성을 더욱 강화시키고 있다. 즉, 주민참여와 감시 및 견제기능의 강화는 경찰제도에도 영향을 주어 치안서비스에 대한 주민들의 욕구와 기대수준을 더욱 높아지도록 만들었다. 또한 지역의 치안문제에 직접 개입하여 치안영역에서의 자기 실현의지도 더욱 높아지도록 만들었다.

둘째, 경찰제도의 제도적 변화 추구이다. 중앙집권화로 인한 경찰조직의 거대화는 지방분권화의 추세에 맞지 않고 전국 각지의 경찰이 획일적인 경찰행정을 수행할 수 밖에 없는 구조적 한계로 인해 많은 문제점을 노출하고 있다. 현재 국가경찰이 모든 경찰사무를 총괄함으로써 국가경찰 사무의 업무부담이 가중되면서 이로 인해 주민의 생명과 재산보호 목적의 민생치안은 상대적으로 소홀할 수 밖에 없다. 현재 시대적·국민적 요구는 현 국가경찰체제의 완전한 고수가 아니라 현재 우리나라가 당면하고 있는 정치, 경제, 사회, 역사 그리고 지리적 조건에 합당한 새로운 경찰제도의 개혁을 갈망하고 있다.

셋째, 민선 자치단체장의 위상 변화이다. 임명직 때와는 달리 주민선거에 의하여 당선된 민선 단체장의 위상변화에 따라 지방정부는 중앙정부로부터의 부당한 간섭, 지시, 요구 등에는 무조건적, 맹목적으로 추종하지 않겠다는 식의 자치권 강화로 인하여 지방자치단체와 경찰과의 관계정립이 민감한 문제로 대두되고 있다. 즉, 국가기관인 경찰청과 지방자치단체인 지방정부의 상호의존성과 이에 따른 관계정립의 문제가 예민한 사항으로 대두되고 있다. 따라서 지방화시대의 개막과 더불어 민선 자치단체장과의 관계변화에 따라 경찰제도의 근본적인 개혁이 요구되고 있다.

넷째, 행정과 사회환경의 변화이다. 21세기 지식정보화사회는 그동안 획일적이고 집권화된 사회 및 행정구조에서 다양성에 바탕을 둔 전문적, 분권적 사회구조로 급격히 전환되고 있다는 점이다. 따라서 경찰행정도 전국적이고 획일적인 체제의 일반적 경찰서비스가 아닌 지역에 맞는 맞춤형 치안서비스의 제공이 필요하게 되었고, 이를 실현하기 위해서는 분권적 조직구조의 자치경찰제도의 필요성이 대두되게 되었다.

## 2. 자치경찰제

### 1) 자치경찰제의 개념

자치경찰제의 개념은 학자들에 따라 다양하게 정의되고 있다. 자치경찰의 개념을 행정학 및 경찰학의 관점에서 파악할 경우, 행정학자들은 자치경찰 활동을 지방자치의 일환으로 파악하고 자치경찰은 주민들의 가까이서 주민친화적 접근으로 기초적인 치안질서를 유지하기 위한 것이므로 규제를 필요로 한다고 주장하면서 민주성을 강조한다. 이에 반해 경찰학자들은 기능적 관점에서 경찰활동을 사법권을 집행하는 권력작용으로 파악하고 정치적 중립성을 강조한다(곽영길·신인봉, 2011: 6).

송하철(2013)은 자치경찰제란 “지역주민들에게 고품질의 치안서비스를 제공하기 위해 각 지방자치단체별로 치안업무를 담당하는 경찰제도”라고 정의했으며, 이상열(2012)은 “자치경찰이란 지방자치단체장의 권한과 책임하에 자치경찰공무원이 관할 지역의 생활안전과 경비, 교통 등 치안을 담당하는 제도”라고 정의했다. 박역중(2008)은 자치경찰제란 “지방자치제의 실시에 따라 자치경찰이 지역주민들의 의사를 종합해 지방자치단체장의 권한과 책임하에 지역의 치안을 담당하는 제도”라고 정의했다. 이만중(2008)은 “지방분권의 정치사상에 따라 자치단체에 자치권을 인정하여 경찰을 지방자치행정의 일부로 생각하며, 경찰권의 설치·운영이 자치단체에 귀속되어 있는 제도로, 주민의 자유와 권리의 철저한 보호를 목적으로 적법절차를 거쳐 경찰권의 남용을 방지하기 위한 소극적인 제도”라고 정의했다. 자치경찰제 실무추진단(2008)에서는 자치경찰을 “치안행정에 대한 지역주민의 참여와 통제를 확대하여 주민의사에 민감하게 반응하는 주민밀착형 경찰”로 정의하였다.

### 2) 자치경찰제도의 장·단점

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(자치경찰제실무추진단, 2008: 23-24 재구성).

#### (1) 장점

첫째, 지역실정에 밝은 경찰관들에 의해 지역별로 상이한 치안여건과 지역주민의

요구에 즉응하는 경찰활동이 가능하여 치안서비스의 질과 효율성이 향상된다. 둘째, 중앙집권적 관료주의 폐해를 없애고, 주민에 의한 감시와 통제가 용이하다. 셋째, 지역주민의 치안에 대한 참여 증대와 지역출신 경찰관의 애향심으로 민경협력 치안체제 구축이 용이해짐으로써 범죄에 대한 대응력이 향상된다. 넷째, 지역단위로 다양한 치안정책 도입과 자치경찰간 상호경쟁을 통해 경찰개혁과 발전에 유리하다. 다섯째, 경찰관들이 한 지역에 장기간 근무할 수 있어 경찰인사와 조직운영의 안정을 도모할 수 있다. 여섯째, 일반행정과 치안행정의 결합으로 자치단체와 경찰간의 갈등과 비협조를 해소하여 완전한 지방자치를 구현할 수 있다.

## (2) 단점

첫째, 지역주의 폐해가 심한 현실여건에서 경찰에 대한 지역 정치세력의 영향력 증대로 정치적 중립성이 약화된다. 둘째, 지역세력과 유착가능성이 높아져 경찰의 부정부패가 심화된다. 셋째, 남북이 분단되어 있는 상황에서 경찰권의 분산으로 경찰의 안보역량이 약화되고 남북통일과정에서 예상되는 사회혼란과 위기에 대처하는데 불리하다. 넷째, 지역우선주의 경찰운영으로 대규모 집회시위 등 국가적 치안수요와 범죄의 조직화, 광역기동화, 국제화 등 광역 치안수요에 대한 효율적인 대응이 곤란하다. 다섯째, 지방재정의 빈곤과 지역간 불균형으로 경찰운영 수준과 치안서비스의 지역편차가 심화된다. 여섯째, 지역이기주의와 정치적 선심행정의 영향으로 법집행력 및 법집행의 공정성이 약화된다. 일곱째, 승진, 전보 등 인사기회 감소에 따른 경찰의 사기저하가 우려된다.

## 3) 자치경찰 도입의 필요성

우리나라에서 자치경찰제도를 조속히 도입하여야 하는 가에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같이 요약할 수 있다(양영철, 2009: 37-40 재구성).

첫째, 지방분권의 완결이다. 자치경찰제를 도입하려는 가장 큰 이유는 자치경찰제 실시가 한국 지방자치를 완결시키는 지름길임과 동시에 전통적인 국가 권력기관의 중립화 내지 분권화로써의 정부조직 개편이라는 점이다(김만기·심익섭외, 1998: 55). 또한 지방화 시대에 따라 권력의 중앙집권으로부터 지방분권의 이념을 달성하고, 지역의 특수한 사정에 적합한 경찰행정을 펼치기 위하여 경찰사무를 자치경찰화하여야 할 것이다(김원중, 2004: 201).

둘째, 지방자치단체의 종합행정 실현이다. 자치경찰제 실시는 종합행정의 실천력과 집행력을 강화하여 지방자치단체로서의 종합적 기능을 수행할 여건을 조성해 줄 것이다. 즉, 일반행정과 경찰행정의 결합으로 주민의 복리증진, 주민의 생명과 재산의 보호를 위한 종합행정을 실현할 수 있을 것이다.

셋째, 민생 기초질서의 확립이다. 거의 모든 국가에서 치안행정에 주민들이 직접 참여하여 정책결정에 관여할 수 있는 통로로서 자치경찰제를 실시하고 있다. 이와 더불어 주민들과 함께 하는 지역사회경찰제(community policing system)를 도입하고 있다. 따라서 자치경찰제의 실시로 주민을 위한 치안행정에 중점을 두므로써 지방화의 환경조성에 기여할 수 있을 것이다. 즉, 자치경찰제가 실시될 경우 5대 범죄와 관련된 분야는 국가경찰에서 담당하고, 주민생활과 관련된 분야(교통, 생활안전 등)는 자치경찰이 담당함으로써 민생 기초질서 확립에 기여할 수 있을 것이다.

넷째, 제감치안의 개선이다. 주민생활 특히, 자치단체가 집행력을 강화하고 지역 주민들에게 치안체감도를 확실히 높이기 위해서는 주민들의 통제속에 있는 경찰, 자치경찰이 필요하기 때문이다. 자치경찰은 국가경찰이 업무과부하로 인해 소홀하기 쉬었던 주민생활 주변의 치안수요에 민감하게 대응하고 자치단체가 특화된 치안서비스를 제공함으로써 치안수요에 대한 주민만족도를 향상시킬 것이다(곽영길·신현기, 2008: 169).

다섯째, 대민서비스의 강화이다. 제주자치경찰제에서도 나타난 바와 같이 자치경찰공무원들의 이직이 거의 없다. 이는 자치경찰제도가 시행되면 그 지역에서 지방자치단체의 주민이 납부하는 세금에서 봉급을 받으며 오로지 그 지역의 지역주민들을 위하여 봉사하는 봉사자의 생각을 가지게 됨으로써 지역주민들에 대한 서비스에 더 관심을 기울일 것이다(곽영길·신인봉, 2011: 7).

여섯째, 맞춤형 치안서비스의 제공이다. 자치경찰제를 시행하게 되면 자치단체는 '주인 있는 지역치안행정, 지역주민에게 봉사하는 치안행정'을 추진할 수 있는 권한과 책임을 갖게 된다. 또한 지역적 특성과 필요에 따라 적절히 운용하여 주민요구에 맞는 맞춤형 치안서비스를 제공할 수 있다(이상용 외, 2010: 195; 강선주, 2012: 44).

### 3. 선행연구

송하철(2013)은 “제주지역 자치경찰관과 국가경찰관의 직무만족에 관한 비교연

구”에서 업무배분의 명확화, 인사상 불만족을 제거할 수 있는 장치의 마련, 보상부분에 대한 관심 제고 등을 제시하였다. 강선주(2012)는 “지방분권 강화를 위한 자치경찰제에 관한 연구”를 통해 ①도입단위-광역자치경찰제 ② 조직형태-위원회제, 시도경찰본부, 자치경찰대, 광역자치경찰관은 국가공무원 신분 유지, 광역차원의 인사교류 가능 등을 제시하였다. 이상열(2012)은 “제주자치경찰제의 실태분석 및 발전방안에 관한 연구”에서 기능특화 및 영역 확대, 조직통합 정비, 인력 충원 및 효율적 활용, 국비지원 확대, 집행권한의 강화, 업무의 명확화 등을 제시하였다. 신현기(2011a)는 “제주자치경찰공무원의 승진현황과 개선방안에 관한 연구”를 통해 개선방안으로 부족인원의 신속한 충원, 예산확대 필요, 실질적 인사교류 방안 필요, 승진에 중요성을 두지 않는 분위기 조성 필요 등을 주장하였다. 곽영길·신인봉(2010)은 “한국의 자치경찰제 도입방안에 관한 연구”에서 특별사법경찰관제도의 활용과 경범죄처벌법상의 권한 부여를 제시하는 등 과도기적 자치경찰제 모형을 제시하였다. 안영훈(2008)은 “우리나라 자치경찰제도 설계를 위한 실증적 근거들”을 통해 주민봉사적 책임행정을 강화, 직접적으로 주민의 통제가 가능한 자치경찰 조직, 자치단체의 행정과 자치경찰의 행정의 일원화, 지역과 연계되는 구성원 선발 등을 주장하였다. 오용래(2000)는 “지방자치단체와 지방자치경찰간의 관계정립에 관한 연구”를 통해 공무원들의 자치경찰에 대한 이해, 자치단체의 완벽한 준비, 자치단체가 자치경찰 도입의 주체 등을 제시하였다.

이상에서 고찰한 선행연구에서 연구자들은 공통적으로 자치경찰이 도입될 경우 업무배분의 명확화를 비롯 인사·복지분야의 불만족 요인 제거, 국비지원의 확대, 책임행정의 강화, 주민봉사 등을 제시하고 있음을 인식할 수 있다. 다만, 도입단위에 있어서 광역자치단체의 도입과 기초자치단체의 도입 문제는 현재 광역과 기초자치단체별로 첨예하게 대립되고 있는 상황하에서 이 부분에 대해서는 연구자들의 이견이 다수를 차지하기 때문에 참고자료로만 활용하였다.

### Ⅲ. 제주자치경찰제 실태 분석

#### 1. 제주자치경찰제 개관

현재 제주자치경찰은 세계적인 관광지로서의 위상과 더불어 지역 특성·여건에 부합하는 제주자치경찰제를 정착시키기 위해 많은 노력을 기울이고 있으며, 특히, 제주 관광 특성을 살린 새로운 치안안전시스템을 구축하고, 내·외국 관광객 안전을 위해 자치경찰의 역할이 매우 중요한 시기이다(제주자치경찰단, 2013: 3).

##### 1) 출범 과정

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

2005년 5월 20일 제주특별자치도 기본구상에 제주에 자치경찰제도를 도입할 것을 밝힘에 따라 정부와 제주도에서는 입법추진하고, 2006년 2월 21일 제주특별자치도 특별법에 제주자치경찰을 설치할 수 있도록 제도화였다. 2006년 3월 11일 제주자치경찰제 시행을 위한 세부실행계획을 확정하고, 2006년 6월 30일 제주자치경찰제 시행과 관련된 법률(6개 법률)이 국회를 통과, 2006년 7월 1일 제주특별자치도 및 제주자치경찰이 출범하게 되었다(제주자치경찰단: <http://jmp.jcu.go.kr/contents/index.php?mid=0102&ssso=ok> 검색일: 2014. 10. 21)

##### 2) 비전과 목표

2014년 제주자치경찰단은 주민의 안전을 지키는 자치경찰 실현을 목표로 행복한 지역주민 성숙한 자치경찰의 비전을 제시하고 있다. 이의 실현을 위해 4대 전략과제(생활치안 실현, 관광경찰 확립, 사법경찰 활동, 선진 교통체계)와 16개 실행계획을 설정하여 운영중에 있다. 한편 4대 전략과제는 다음과 같이 요약할 수 있다(제주자치경찰단, 2013: 4).

### (1) 생활치안 실현

생활치안 실현을 위해 세부 실행계획으로는 주민생활 안전진단 강화로 불편사항을 적극 개선하고, 주민친화적 현장중심의 치안서비스를 제공하며, 교통안전 활동 강화로 도민불편을 최소화시키고자 한다. 또한 학교범시설의 안전만 구축으로 아동 청소년들의 안전한 환경을 조성한다.

### (2) 관광경찰 확립

관광경찰 확립을 위해 공·항만 주요관광지에 대한 관광질서의 확립과 기초질서 위반행위의 지속적인 단속으로 쾌적한 관광도시를 조성하고, 도민과 관광객을 위한 올레코스에 대한 순찰을 강화하는 한편 자치경찰기마대의 운영으로 관광경찰의 브랜드를 구축한다.

### (3) 사법경찰 활동

사법경찰 활동을 위해 4대 사회악 척결로 도민생활 안전보호를 비롯 비상품 감금 유통행위의 차단으로 가격 안정화에 기여하는 한편 민생 및 환경침해 사범에 대한 수사활동을 전개하고 법과 원칙이 존중되는 제주관광의 안전을 확보한다.

### (4) 선진교통체계 구축

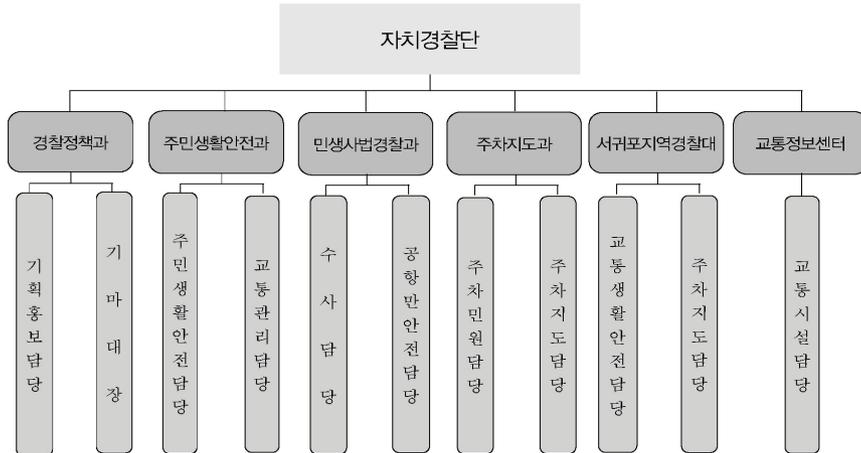
선진교통체계 구축을 위해 안전교통환경 조성을 위한 교통안전시설을 개선하고, 최첨단 교통관리시스템(ATMS)을 구축하고, 불법 주정차에 대해 탄력적이고 맞춤형 지도단속을 실시하며, 불법 주정차 단속시스템(CCTV)을 설치한다.

## 3) 일반 현황

### (1) 기구

제주자치경찰단은 2012년 1월 9일 1단, 4과, 1지역대, 1센터, 11담당으로 통합 자치경찰단을 출범시켜 현재 운용중에 있다. <그림 1>에서 보는 바와 같이 4과는 경찰정책과, 주민생활안전과, 민생사법경찰과, 주차지도과, 1지역경찰대는 서귀포지역경찰대이며, 1센터는 교통정보센터이다. 1담당은 경찰정책과 소속의 기획홍보담당, 기마담당, 주민생활안전과 소속의 주민생활안전담당과 교통관리담당, 민생사법경찰과 소속의 수사담당과 공항만안전담당, 주차지도과 소속의 주차민원담당과 주차지도담

당, 서귀포지역경찰대 소속의 교통생활안전담당과 주차지도담당, 교통정보센터 소속의 교통시설담당으로 구성되어 있다.



자료: 제주자치경찰단 홈페이지(<http://jmp.jeu.go.kr/> 검색일: 2014. 10. 21)

〈그림 1〉 제주자치경찰단 기구표

(2) 인원

제주자치경찰단 정·현원 현황은 다음 <표 1>에서 보는 바와 같이 정원 194명, 현재원 175명으로 19명이 부족한 실정이다. 자치경찰공무원의 경우는 20명이 부족한 가운데 순경 -27명, 경사 -2명, 경감 -1명으로 나타났으며, 반면에 경장급 +9명, 경위 +1명으로 나타났다. 일반공무원의 경우 +1명으로, 일반직의 경우 +2명, 기능직의 경우 -1명으로 나타났다.

〈표 1〉 제주자치경찰단 정·현원 현황

(단위: 명)

구 분	총계	자치경찰공무원									일반공무원			
		계	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경	계	일반 직	기능 직	무기 계약	
정 원	194	127	1	5	10	15	15	30	51	67	8	18	41	
현 원	175	107	1	5	9	16	13	39	24	68	10	17	41	
과부족	-19	-20				-1	+1	-2	+9	-27	+1	+2	-1	-

자료: 제주자치경찰단(2013: 3).

제주자치경찰단의 기능별 인원 현황은 다음 <표 2>에서 보는 바와 같이 175명으로 경찰관 107명, 일반직 27명, 계약직 41명 등으로 구성되어 있다. 이 가운데 주차지도가 20.57%, 교통관리가 14.28%를 차지하는 등 교통·주차분야가 전체인원의 35.85%를 차지하고 있음을 인식할 수 있다.

<표 2> 제주자치경찰단 기능별 인원 현황

(단위: 명)

과 별	계	경찰정책과 (22)		주민생활 안전과 (31)		민생사범 경찰과 (32)		주차지도과 (46)		서귀포지역 경찰대 (31)		교통정보센터 (12)	감사 위 (1)
		기획 홍보	기마 대	주민 생활안전	교통 관리	수사	공항 안전	주차 민원	주차 지도	교통 생활안전	주차 지도	교통 시설	
계	175	13	9	6	25	15	17	10	36	15	16	12	1
경찰	107	10	9	5	25	15	13	4	5	14	5	1	1
일반	27	3	-	-	-	-	-	2	9	1	2	10	
계약	41	-	-	1	-	-	4	4	22	-	9	1	

자료: 제주자치경찰단(2013: 3).

### (3) 예산

2014년도 제주자치경찰단의 예산 현황은 다음 <표 3>에서 보는 바와 같이 115억2천5백만원으로 전체 예산의 0.32%를 차지한 것으로 나타났다. 지난 2013년도(82억4천7백만원)에 비해 39.7% 증가한 것으로 나타났다.

<표 3> 제주자치경찰단 예산 현황

(단위: 백만원)

부서별	2014년도 예산액(A)	전체예산 대비(%)	2013년도 본예산액(B)	전체예산 대비(%)	증감액 (A-B)	증감율(%)
						증감율(%)
자치경찰단	11,525	0.32	8,247	0.24	3,278	39.7

자료: 제주자치경찰단(2013. 12).

## 2. 제주자치경찰의 추진 성과

2013년 제주자치경찰의 추진성과는 크게 도민중심의 생활치안서비스 제공을 비롯 도민의 삶을 높이는 민생사범 경찰활동 전개, 지역교통 안전활동 적극수행 안전

도시 위상 제고 등 3개 분야 주요 내용으로 요약할 수 있다(제주자치경찰단, 2013: 1 재구성).

### 1) 도민중심의 생활치안서비스 제공

첫째, 신제주권, 구제주권, 서귀포권의 권역순찰로 주민친화적 현장 생활치안서비스를 제공하였으며 둘째, 초등학교(29개교)와 야간 여고생 귀가길 보호(8개교) 등 학교방범 안전망 구축으로 아동청소년 보호활동을 전개하였고 셋째, 관광지 기초질서 위반사범 단속(218명)으로 세계가 찾는 관광제주에 부합하는 질서를 확립하였다.

### 2) 도민의 삶을 높이는 민생사범 경찰활동 전개

첫째, 비상품 감귤 지도단속으로 지역경제 안전화에 기여, 제주1차산업인 감귤의 유통질서를 확립하였으며 둘째, 식품·원산지분야 단속(65건)으로 도민생활 안전 위해분야에 대한 집중 지도 단속을 전개하였으며 셋째, 산림·환경 훼손사범에 대한 기획수사활동을 전개하여 도민생활에 악영향을 끼치는 산지 및 환경오염 유발업체에 대한 지도 단속(86건)하였다.

### 3) 지역교통 안전활동 적극수행 안전도시 위상 제고

첫째, 축제와 문화행사에 있어서 완벽한 혼잡경비(276회)에 나서 교통관리 및 질서유지를 펼쳤으며 둘째, 신호기 신설(238건) 등 불합리한 교통안전시설을 적극 개선하고 셋째, 제주도내 어린이보호구역 296개소를 개선하는 등 어린이의 안전한 보행을 위한 보호구역을 개선하였으며 넷째, 소통위주의 주차질서 개선(546건) 등 주차질서 확립으로 선진교통문화 정착에 기여하였다.

## 3. 제주자치경찰의 문제점

### 1) 자치경찰의 인원 부족

제주자치경찰제가 실시된 이후 본 제도가 제대로 정착되기 위해서는 중앙정부나 국가경찰청으로부터 법·재정·행정적 지원이 지속적으로 요구되었다. 그러나 그들은 자치경찰의 소속이 지방자치단체인 제주특별자치도특별법에 포함된 것이었기 때문에 적극적인 관심을 보이지 않았다(신현기, 2011b: 17).

과거에는 경찰은 범죄를 해결해 주는 사람으로 인식했지만 현재 시민들은 강력범죄를 해결해 주는 것보다 오히려 사소한 치안서비스와 봉사 등 지역사회에 실질적으로 도움을 줄 수 있는 경찰상을 원하는 상황에서 자치경찰의 인원의 부재는 치안의 수요를 증가시키지 못하고 있는 상황이다. 계속되는 치안수요의 증가에도 불구하고 인원의 부족은 자치경찰관의 사기저하까지 가져올 수 있다는 점이다(김봉구, 2012: 62).

## 2) 비현실적인 인력 배치

앞서<표 3>에서 고찰한 바와 같이 175명의 자치경찰관 가운데 기능별 인원 현황은 경찰정책과(22명), 주민생활안전과(31명), 민생사법경찰과(32명), 주차지도과(46명), 서귀포지역경찰대(31명), 교통정보센터(12명), 감사위(1명) 등으로 구성되었다. 이 가운데 기획홍보에 13명의 인원이 편성되어 있음은 현장성을 약화시킬 수 있다. 또한 주차지도과 주차지도 36명과 서귀포지역경찰대 주차지도 16명 등 전체적으로 52명이 주차지도에 나서고 있음은 재고할 필요가 있다. 즉, 주차지도 담당 직원이 자치경찰 총인원의 약 30%를 차지하고 있음은 자치경찰의 도입 필요성을 간과한 인력 배치라고 할 수 있다.

## 3) 인사적체

자치경찰관들은 특별한 인사교류 없이 동일한 조직내에서 업무의 변화만을 경험하며 근무를 해오고 있다. 조직생활에서 한 조직에서 지속적으로 근무를 하는 것은 구성원들과의 관계 형성면에 있어서 긍정적으로 작용할 수도 있지만, 반대로 조직원과의 관계형성에 실패할 경우 부정적 영향을 미칠 수도 있다. 또한 개인적 사정으로 인해 지역을 이동해야 하는 문제가 발생할 경우, 인사교류의 기회가 없다면 현재의 직업을 유지하지 못하는 문제점이 발생할 수 있다.

자치경찰관들은 제주특별자치도가 시범적으로 자치경찰제도를 시행하면, 빠른 시일 내에 전국적으로 확대가 이루어 질 것으로 기대했고, 그렇게 되면 다른 지방자치단체들의 자치경찰관들과 인사교류도 할 수 있을 뿐만 아니라, 국가경찰과의 교류 기회도 증대될 것이라는 기대를 가지고 있었다. 하지만 자치경찰제도가 제대로 체계를 갖추지 못하였고, 전국적인 확대로 이어지는데 시간이 소요되면서 제주자치경찰단의 경찰관들은 그들이 기대했던 인사교류에 대해 좌절을 경험하고 있는 것으로 나타났다(송하철, 2013: 91).

#### 4) 이원적 구조

현재 제주자치경찰은 자치경찰단-자치(지역)경찰대의 조직구조이다. 작은 조직과 인원으로 국가경찰과 유사한 편제(단·대)를 유지함으로써 기능과 인력배분에 있어서 중복이 발생하고 이로 인한 현장성이 약화되고 있는 실정이다. 즉, 업무의 중복, 기능분산, 이원화된 의사결정 구조 등으로 효율성 저하가 우려된다는 것이다(김봉구, 2012: 58; 최종술, 2010: 52 재인용).

#### 5) 재정자립도 미약

지방자치행정과 교육자치가 국가 예산을 바탕으로 운영되고 있지만, 오직 자치경찰 예산만 자치단체 예산으로 운영하는 것은 이치에 맞지 않는 비현실적인 방법이다(정길우·신현기, 2008: 142). 앞서 <표 3>에서 보는 바와 같이 115억2천5백만원으로 전체 예산의 0.32%를 차지해 극히 미미한 수준을 보였다.

2013년 기준 광역자치단체 재정자립도는 평균 50.6%인 가운데 제주특별자치도는 33.3%를 차지해 16개 광역시·도 가운데 경북(29.90%), 전북(27.01%), 전남(25.48%)보다 약간 높은 수준인 13위를 차지해 하위그룹에 속한 것으로 나타났다.

### IV. 자치경찰제 도입방안

본 장에서는 지방자치 활성화를 위한 자치경찰제 도입방안에 있어서 대통령 소속 지방분권추진위원회(2013)를 비롯 자치경찰제 실무추진단(2008) 그리고 각종 학위논문에서 제시한 도입단위 및 사무배분, 관리 및 조직형태, 인사, 선택적·전면적 실시 여부 등 첨예하게 대립되고 있는 이견(異見) 등을 중심으로 고찰한 후 효율적인 방안을 제시하고자 한다.

#### 1. 도입시 쟁점 사항

##### 1) 도입단위

##### (1) 기초자치단체 실시

기초자치단체에서 실시할 경우 장점은 국가자치경찰의 이원적 구조로서 주민군

접 치안행정이 가능하며, 현지실정에 적합한 치안활동의 전개가 가능하다. 또한 주민에 대한 대응성 제고 및 지방행정의 종합성 구현이 가능하며, 경찰서간 경쟁체제의 확립으로 치안서비스의 질이 개선될 수 있다. 특히, 국가경찰의 광역치안역량 확보가 용이하다.

단점으로는 광역치안수요 대응의 미흡과 재정편차로 치안불균형 야기 및 지자체 간 상호갈등으로 인한 치안공백의 발생이 우려된다. 또한 지역정치의 영향으로 엄정한 법집행이 곤란하며, 지역토착세력과의 현장 밀착 부조리가 조장될 가능성이 있다(자치경찰제실무추진단, 2008: 60-61 재구성).

### (2) 광역자치단체 실시

광역자치단체에서 실시할 경우 장점은 좁은 국토, 교통·통신의 발달, 사건사고의 광역화·기동화 추세 범죄에 효과적인 광역 치안제공 및 균질의 치안행정이 가능하다. 또한 지역토착세력과의 거리 확보가 용이하며, 공감대 확산으로 자치경찰제 도입에 대한 저항이 최소화된다. 반면에 단점으로는 주민생활과 밀착된 치안수요에 대한 대응이 미흡하며, 관할인구 및 면적 과대로 현지실정에 적합한 치안이 곤란하며, 시도경찰 소관사무는 자치경찰사무에 부적합하다(자치경찰제실무추진단, 2008: 60-61 재구성).

### (3) 광역 및 기초 단위 모두 실시

이 같은 도입단위의 장점은 치안의 현장성과 광역성을 동시에 충족시킬 수 있으며, 일반행정과의 연계성으로 인해 종합성이 강화되며, 자치단체별 치안책임성을 제고시킬 수 있다. 반면에 단점으로는 경찰이 경찰지휘체계의 복잡다원화로 치안효율성이 저하되며, 국가경찰-자치경찰간, 자치경찰 상호간 갈등과 비협조의 증대, 광역-기초자치경찰간 역할 혼선과 다툼이 발생하며, 국가·광역치안수요에의 대응이 곤란하며, 치안 비용부담이 과다하다(자치경찰제실무추진단, 2008: 61 재구성).

## 2) 조직형태

자치경찰 기구를 어느 정도 직무상 독립성이 보장된 독립기관(직속기관)으로 설치할 것인지, 아니면 자치단체장의 직접적인 지휘·감독을 받는 보조기관으로 설치할 것인지를 문제는 자치경찰의 이념 가운데 정치적 중립성과 직결된다(자치경찰제실무추진단, 2008: 65).

### (1) 직속기관으로 설치

독립기관의 형태는 경찰의 정치적 중립성 보장을 위한 외부영향의 최소화 및 독자적 치안행정수행이 가능한데, 현 지방조직체제에서는 직속기관으로 자치경찰기구를 설치하는 것이 독립성 확보방안이 될 수 있다.

### (2) 자치단체장의 보조기관으로 설치

경찰권이 자치단체장의 권능에 속한다고 보는 입장에서 자치경찰기관을 자치단체장의 보조기관으로 설치하는 것이다. 장점은 주민통제 강화, 경상비 절감, 일반행정과의 연계성 보장이 가능하다는 점이다. 단점으로는 경찰의 운영이나 인사에 다른 행정기관의 간섭을 받게 되어 자치경찰의 정치적 중립성이 침해될 우려가 있으며, 지역실정에 따라 그 규모가 달라지는 것에 탄력적이지 못하다는 점이다.

## 3) 사무배분

자치경찰제 실시 이후 자치경찰과 국가경찰이 실제로 행사하게 되는 사무의 범위에 있어서 광범위한 경찰의 사무를 국가경찰과 자치경찰이 각각 어떻게 배분하느냐의 문제 역시 중요한 쟁점사항 가운데 하나이다(자치경찰제실무추진단, 2008: 63).

### (1) 광범위한 경찰기능 수행 방안(수사권 포함)

장점으로는 모든 경찰 기능 수행으로 업무 간 연계성을 유지하는 한편 치안자율권이 향상될 수 있다. 반면에 단점으로는 단체장에게 권한이 집중되며, 과중한 업무 과부하로 주민근접 치안행정이 곤란하다는 점이다.

### (2) 행정경찰 위주의 경찰기능 수행 방안(수사권 제외)

장점으로는 지역교통과 기초질서 유지, 환경 및 위생관리 등 공공질서 유지를 위한 행정경찰 위주의 사무를 수행하며, 주민근접 치안행정으로 주민 대응성 및 치안만족도를 제고할 수 있다. 반면에 단점으로는 광역치안수요에 대한 효과적 대응이 곤란하며, 재정편차에 따른 지역간 치안행정 불균형이 초래될 수 있다는 점이다.

## 4) 자치경찰의 인사

자치경찰의 인사에 있어서는 자치경찰공무원에 대한 인사권이 어디에 있느냐, 국가경찰과 자치경찰간 그리고 자치경찰 상호간의 인사교류의 의의 및 그 방안은 어떠

한 것이 있는가의 문제이다(자치경찰제실무추진단, 2008: 66-67).

### (1) 인사권의 소재

첫째, 특정직 지방공무원으로 자치단체장이 인사권을 단독 행사하는 방안으로 장점은 지방자치원칙에 충실하며, 치안행정의 자율권을 신장할 수 있으며, 특히, 자치경찰에 대한 국가경찰의 인사 관여를 전면적으로 배제할 수다는 점이다. 반면 단점으로는 자치단체장의 권력비대화로 경찰의 정치적 중립이 훼손될 수 있다. 둘째, 경찰 일부에 대한 자치단체장의 인사권 행사 방안으로 장점은 국가경찰과의 공조가 유리하며, 갈등으로 인한 주민 피해를 최소화할 수 있다는 점이다. 단점으로는 단체장의 인사권 제약에 따른 치안자치가 미흡하다는 점이다.

### (2) 인사교류

국가경찰과 자치경찰 간 인사교류를 통하여 경찰관의 역량을 향상시키며 상호업무에 대한 이해증가로 치안서비스의 질을 높이고, 한 지역에서 장기간 근무함으로써 발생할 수 있는 부패 등의 폐해를 방지하는 차원에서 필요하다.

## 5) 자치경찰의 재정

자치경찰은 경찰조직의 권한과 책임을 지방자치단체가 지는 것으로 재정에 대하여도 지방자치단체가 지는 것이 바람직하다. 그러나 아직 우리 지방자치단체의 경우 재정자립도가 낮으며 조세제도가 충분히 조정되지 않은 상태에서 이러한 제반여건이 갖추어질 때 까지는 당분간 국고의 보조를 필요로 한다(강선주, 2012: 186).

자치경찰이 운영에 필요한 재원을 전적으로 지방자치단체에서 부담하도록 할 것이냐, 아니면 국가에서 일정 부분 부담토록 할 것인가의 문제는 자치경찰 도입의 가장 큰 장애요인(걸림돌)으로 작용하고 있음은 주지의 사실이다.

## 6) 선택제 실시 여부

자치경찰제의 선택적 실시란 지역주민들에게 자치경찰 시행여부를 자율적으로 판단하여 선택할 수 있는 권한을 부여하는 것으로 지방자치단체의 규모나 재정상황에 따라 감당하기 어렵거나 해당 지방자치단체의 주민의 요구가 약한 경우에는 자치경찰을 설치하지 아니하고 국가경찰로 하여금 지역치안수요에 대응하도록 하는 방식을 말한다(자치경찰제실무추진단, 2008: 67).

### (1) 장점

지역주민들의 중지를 모아 자치단체에서 결정하도록 함으로써 자치경찰 도입에 따른 책임성을 담보할 수 있으며, 자치경찰 실시에 대한 사전분비를 통해 시행착오를 줄이면서 제도도입의 수용가능성을 높일 수 있다. 또한 자치단체의 재정능력을 감안한 자율적인 판단을 할 수 있어 자치단체의 자기결정권을 보장해 주어 지방자치와 분권 취지에 부합된다.

### (2) 단점

재정여건이 열악한 자치단체는 현행의 국가경찰에의 의지가 불가피해 주민요구에 부응하는 치안서비스 제공이라는 제도 도입의 취지를 무색케 할 수 있다. 특히, 재정력 격차로 각 자치단체 간 치안서비스의 양적·질적 불균형을 초래할 수 있다.

## 2. 도입방안

### 1) 도입단위

우리나라의 경우 국민과 시대가 요구하는 치안서비스를 제공하는 길은 지역실정에 맞는 경찰정책과 경찰력의 운용을 가능하게 하는 분권화된 경찰조직과 지역주민이 직접 자기지역 치안에 대해 의견을 제시하고 참여하는 민주화된 경찰경영을 바탕으로 한 가운데 전국적 효율성과 국가적 치안기능 수행을 위한 효과적 중앙통제와 조정장치를 마련하는 것이라고 할 수 있다(강선주, 2012: 171).

자치경찰제의 실시단위에 있어서는 그동안 광역자치단체(전국 시도지사협의회)와 기초자치단체(전국 시장·군수협의회)에서 참여하게 대립되어 온 민감한 부분이다. 그 이유는 자치경찰제가 전면적이던 선택적이던 간에 실시될 경우 자치경찰의 주도권을 누가 가지느냐에 따라 광역과 기초자치단체간의 위상이 달라질 수 있다는 편협한 이기주의가 발로되었기 때문이다.

주지하다시피 치안은 공공재이므로 비경합성, 비배제성, 비분할성의 특징을 지니고 있다. 이러한 기본적인 특성하에서 최종적으로 자치경찰이 실시될 경우 최대 수혜자는 지역주민이 되어야 함이 마땅하지만, 광역과 기초자치단체에서는 이러한 기본적인 특성을 간과하고 있다.

앞서 고찰한 제주특별자치도의 자치경찰은 제주특별자치도특별법에 의해 설치된

자치경찰로서 자치경찰의 도입을 앞두고 있는 현 시점에서 지방자치의 목적에 완전하게 부합하지 못한 불완전한 상태로 출범하였다. 다만, 현재 운용중인 제주자치경찰의 문제점들을 고려하여 향후 도입시에 실시단위는 제외하고 기타 업무성과나 문제점 등을 벤치마킹할 수 있는 것으로서 역할을 이해할 필요가 있다.

결국 실시단위에 있어서는 그동안 참여정부에서 제시해 오던 기초자치단체에서 도입하는 방안이 지방자치의 이념에 부합할 뿐만 아니라 지역주민에게 다가서는 자치경찰을 실현할 수 있을 것이다. 물론 기초자치단체에 도입할 경우 각종 문제점들이 산재해 있다. 하지만, 이러한 문제점들에 대해서는 수정 및 보완을 거쳐 진정한 자치경찰상을 구현해 나갈 필요가 있다. 특히, 외국 자치경찰의 경우 영국과 미국, 독일 등 일부 국가를 제외하고 대부분의 국가에서는 기초단위의 자치경찰을 실시하고 있음에 주목할 필요가 있다.

## 2) 조직형태

자치경찰은 그 지역의 치안을 담당하며, 예산집행과 인사관리에 있어서 지방자치단체 및 그 지역주민들의 통제가 가능하게 함으로써 경찰의 역할을 통제가 아닌 서비스 차원으로 전환시키는 데에 목적이 있다(옥필훈, 2009: 152).

현재 제주자치경찰은 제주특별자치도의 보조기관으로 되어 있다. 보조기관으로 되어 있어 일반행정기관과의 업무협조와 지원이 용이하다는 이점이 있으나 일반행정기관 안에 속해 있어서 업무수행에 있어 독립적이고 독자적인 공무수행에 애로점이 있다(김봉구, 2012: 59; 공용기, 2009: 49-50 재인용).

향후 자치경찰제가 실시될 경우 조직형태는 직속기관으로 설치하는 것이 바람직하다. 이는 자치경찰의 독자적인 업무수행으로 자치행정의 공정성과 독립성을 확보할 수 있으며, 특히, 자치경찰의 정치적 중립성을 확보할 수 있으며, 다른 행정기관 소속 공무원과의 관계에 있어서도 일정 부분 독립적인 조직의 성격을 띠게 되므로 자치경찰공무원의 사기진작과도 직결되는 문제이다.

## 3) 사무배분

경찰사무를 지방자치경찰사무화하고 국가경찰은 범죄수사 등 제한된 국가적 사무와 지방자치단체간 상호 사무분쟁 발생시 조정 역할을 하며, 기초지방자치단체에 경찰사무를 부여하고, 광역경찰사무는 기초지방자치단체 간의 업무 역할 조정 등으

로 제한해야 한다(지방분권촉진위원회, 2013: 425). 자치경찰의 수행사무는 국가경찰과 자치경찰 간 사무배분의 기본원칙으로는 보충성의 원칙에 따라 국가경찰은 범죄 대응, 범질서 확립, 사회안정 확보 사무에 주력하고, 자치경찰은 주민밀착형 치안서비스, 자치행정의 법집행 지원 사무에 한정하는 것을 원칙으로 한다(강성주, 2012: 179). 행정경찰의 개념을 최대화하여 경찰활동이 바로 자치단체가 추구하고 있는 주민의 안녕과 복지를 위한 보다 광범위한 행정서비스를 제공하는 목표와 일치되어 더욱 효과적인 결과물을 산출할 수 있기 때문이다(안영훈, 2008: 64).

특히, 자치경찰 사무는 자치경찰이 수행하되, 공동의 사무인 경우는 수사권을 지닌 국가경찰의 조정하에서 분담해 처리하는 것이 바람직하다. 그러나 자치경찰은 자리지역의 직무범위 내에서 불심검문이나 위협발생 방지를 비롯해 경찰관직무집행법에 따라서 경찰관의 직무를 수행해 나가는 것이 바람직할 것이다(박역중, 2008: 94).

경찰사무를 지방자치경찰사무화 하는 것은 당연하다. 다만, 자치경찰제가 정착될 때 까지(한시적) 국가경찰의 근간을 유지하면서, 앞서 고찰한 제주자치경찰의 추진 성과에 나타난 것 처럼 자치행정의 법집행지원 사무 등 행정경찰 위주의 경찰기능을 수행하는 방안이 바람직한 방안이라 할 수 있겠다. 수사권 포함에 관한 문제는 추후 논의할 필요가 있다.

#### 4) 자치경찰의 인사

자치경찰의 인사권자는 당연히 지방자치단체장이 되어야 한다. 다만, 정치적 중립성을 확보하기 위해 자치단체장의 권력 비대화를 방지할 수 있는 장치를 마련하는 것이 필요하다. 예를 들어 가칭‘자치경찰 인사위원회’를 설치하여 특정 정당에 편중되지 않도록 여야 동수의 추천위원과 지역주민 대표, 자치경찰 관련 학계 전문가 등을 위촉하여 공정성을 확보하는 방안의 마련이 필요하다. 단, 자치경찰 인사위원회 위원장은 외부 인사로 위촉해야 한다.

제주자치경찰의 경우 자치경찰의 인사와 관련한 모든 임용권은 도지사가 가지고 있다. 도지사의 정치적 이해관계에 따라 권한남용의 우려가 있어 정치적 중립성이 저해될 소지가 있으므로 자치경찰단의 임명절차를 지방의회의 승인을 받도록 하는 등 법률로 명확히 규정하여 견제와 균형이 이루어지도록 하거나 임용권을 지방자치단체장에게 위임하고 인사의 공정성 확보를 위해 외부인사를 대상으로 인사위원회를 구성하여 지방자치단체장의 인사독점을 예방할 수 있도록 해야 한다(강희창,

2013: 109).

한편 자치경찰의 인사교류에 있어서 국가경찰의 자치경찰로의 교류는 가능하지만, 자치경찰의 국가경찰로의 교류는 불가능하다. 이유는 엄연히 국가경찰과 자치경찰의 업무의 특성과 성격 그리고 전문성에서 커다란 차이가 있기 때문이다. 다만, 자치경찰 상호간의 인사교류는 가능하게 해야 한다.

### 5) 자치경찰의 재정

자치경찰제를 도입할 경우 가장 큰 문제는 재정확보의 어려움이다. 자치경찰이 수행하는 사무가 국가위임사무라면 국가예산으로, 지방의 고유사무라면 지방비에서 예산이 충당되어야 할 것이다(옥필훈, 2009: 148).

자치경찰의 재정은 당연히 지방자치단체에서 부담토록 하는 것이 원칙이다. 하지만 현재 지방자치단체의 재정자립도가 낮은 실정이기 때문에 일정 부분 국가의 지원이 필요하다. 다만, 제주자치경찰의 경우처럼 “자치경찰제가 정착될 때 까지...”라는 애매모호한 규정을 제정하지 말고 재정자립도에 역비례 하여 한시적으로 지원해 줄 필요가 있다. 특히, 중요한 점은 자치경찰의 소요 경비 가운데 예를 들어 3~40%를 지원해 준다 라는 등의 명확한 규정의 제정이 필요하다.

### 6) 선택제 실시 여부

자치경찰은 지방자치단체의 조직이므로 지역주민과 연계하여 협력 및 감시체제를 운영하여 지역주민의 의사를 적극 반영한 행정을 추진하는 등 지역주민 위주의 봉사행정이 우선되어야 한다. 그러기 위해서는 무엇보다도 지역주민들의 자발적인 참여가 중요하다(강희창, 2013: 111).

현재 우리나라의 모든 여건을 감안할 경우 선택제 실시가 적합하다. 선택적 실시에 따른 단점을 보완하는 방안으로 재정자립도가 미약하여 자치경찰제를 실시하지 못하는 자치단체에 대해서는 1안으로 국가경찰의 인력구조를 개편하여 추가로 경찰력을 지원하는 방안을 고려할 수 있다. 2안으로는 자치경찰을 실시하지 못하는 자치단체에 대해서는 자치경찰을 실시하는 인접 자치단체(예: 서울 성북구-강북구, 충북 제천시-단양군 등)의 자치경찰이 위탁 운영하는 방안을 고려할 수 있다. 이는 지역간 치안서비스의 불균형을 해소하는 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

## V. 결론 및 제언

우리나라는 지방자치제를 1961년 중단된 지 30년만인 1991년에 다시 부활시켰다고 볼 때 이를 기준으로 어느덧 20년이 흘렀다. 그러나 자치경찰제와 국가경찰제가 병존하는 제주도를 제외하고 보면 오늘날까지 여전히 전국이 국가경찰제의 바탕위에 머물고 있다. 이처럼 지방자치 사상이나 논리적 차원에서 볼 때 자치경찰제를 어떤 형태로든 합의하에 도입하는 일은 우리의 중요한 과제가 아닐 수 없다(신현기, 2011b: 19).

지방자치의 궁극적 목적이 주민의 복지증진이라고 할 때, 그 복지증진은 치안의 확립 없이는 이루어 질 수 없다. 따라서 지방자치경찰의 목적은 지역주민의 복지증진의 필수 전제조건으로서 주민의 자유와 권리를 보호하고 공공의 안녕과 질서를 유지하는 것이라고 할 수 있다(이영남, 2004: 231).

지역사회에 뿌리를 두고 지역사회를 위하여 활동하는 자치경찰활동은 경찰과 지역사회를 재결합시켜주는 것이며, 지역의 문제해결을 중심으로 이루어지는 자치경찰활동은 범죄와 무질서, 범죄에 대한 두려움을 감소시킬 뿐만 아니라 지역주민을 동반자로 여기며 지역사회의 전반적인 삶의 질을 개선시키기 위한 지역주민 자체의 노력의 표현이다(안영훈, 2008: 63).

지역주민들의 복리를 위하여 포괄적인 자치경찰권을 행사하고 있는 지방자치단체로서 ‘주민의 안전확보’와 ‘치안활동에의 지역주민 참여’는 이제 새로운 시대적 요구사항으로 볼 수 있다. 그러나 현재까지 우리나라는 지방자치제도를 실시하고 있으면서도 치안활동에 대해서는 ‘분권’과 ‘참여’라는 지방자치의 원리를 실천하지 못하고 있다(전희재, 2006: 45).

본 연구는 지방자치 활성화를 위한 자치경찰 도입방안을 위해 제주자치경찰 사례 등을 검토하였고, 특히 자치경찰을 도입할 경우 가장 쟁점 사항으로 지적되고 있는 여러 가지 요인들을 고찰하였다. 쟁점 사항을 중심으로 고찰한 도입방안은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 도입단위의 문제로서 기초자치단체에서의 도입이 현실성이 있다. 이는 지역주민에게 다가서는 자치경찰을 실현함은 물론 지방자치의 이념에 부합하기 때문이다.

둘째, 조직형태인데, 직속기관으로 설치하는 것이 바람직한 방향이다. 이는 자치

행정의 공정성과 독립성을, 자치경찰의 정치적 중립성을 확보할 수 있기 때문이다.

셋째, 사무배분으로 자치경찰제가 정착될 때 까지(한시적) 국가경찰의 근간을 유지하면서, 앞서 고찰한 제주자치경찰의 추진성과에 나타난 것 처럼 자치행정의 범접 행정원 사무 등 행정경찰 위주의 경찰기능을 수행하는 방안이 바람직한 방안이라 할 수 있겠다. 수사권 포함에 관한 문제는 추후 논의할 필요가 있다.

넷째, 자치경찰의 인사문제로 당연히 지방자치단체장이 되어야 한다. 다만, 정치적 중립성을 확보하기 위해 자치단체장의 권력 비대화를 방지할 수 있는 장치를 마련하는 것이 필요하다. 자치경찰의 인사교류에 있어서 국가경찰의 자치경찰로의 교류는 가능하지만, 자치경찰의 국가경찰로의 교류는 불가능하다.

다섯째, 자치경찰의 재정문제로서 당연히 지방자치단체에서 부담토록 하는 것이 원칙이다. 하지만 현재 지방자치단체의 재정자립도가 낮은 실정이기 때문에 일정 부분 국가의 지원이 필요하다.

여섯째, 선택제 실시여부이다. 현재 우리나라의 모든 여건을 감안할 경우 선택제 실시가 적합하다. 재정자립도가 미약하여 자치경찰을 실시하지 못하는 지역에 대해서는 국가경찰의 추가 인력증원(1안), 인접 자치단체에서의 위탁 운영(2안) 방안을 검토할 수 있다.

그동안 유지되어 온 국가경찰의 체계를 바꾸는 것은 결코 간단한 작업이 아니다. 향후 자치경찰이 전면적으로 도입될 경우 그동안 준비해 온 여러 가지 대안들을 면밀히 검토·분석하여 최적의 대안을 마련하여 시행착오를 줄이는 것이 중요하다. 자치경찰을 도입하려는 이유가 무엇인지 정확하게 파악해야 한다. 즉, 자치경찰의 도입은 중앙정부와 지방정부, 국가경찰과 자치경찰, 여당과 야당, 광역자치단체와 기초자치단체 간의 보이지 않는 주도권 다툼이 아니라 지방자치시대를 맞아 진정으로 지역주민들의 ‘안전’과 ‘삶의 질 향상’에 있음을 간과해서는 결코 안된다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 강명옥 (2008). 자치경찰제도의 위상정립 방안 연구. 자치경찰연구, 1(2), 36.
- 강선주 (2012). 지방분권 강화를 위한 자치경찰제에 관한 연구. 경상대학교 대학원 박사학위논문. 25-186.
- 강용기 (2014). 「현대지방자치론」. 서울: 대영문화사.
- 강희창 (2013). 제주자치경찰의 범죄예방 역량에 관한 연구. 광운대학교 대학원 박사학위논문. 109.
- 곽영길·신인봉 (2011). 한국의 자치경찰제 도입방안에 관한 연구. 자치경찰연구, 4(3), 6-7.
- 곽영길·신현기 (2008). 참여정부의 자치경찰법(안)에 관한 역사적 고찰. 자치경찰연구, 1(1), 169.
- 공용기 (2009). 지방자치제하의 경찰제도 발전방안에 관한 연구-제주특별자치도 자치경찰을 중심으로. 창원대학교 대학원 석사학위논문. 49-50.
- 김만기·심익섭 (1998). 정부조직의 혁신. 서울: 대영문화사.
- 김봉구 (2013). 제주특별자치도 자치경찰의 효율화 방안. 동의대학교 대학원 석사학위논문. 59.
- 김성수 (2011). 자치경찰기구의 갈등관리 전략. 한국치안행정논집, 7(4), 296.
- 김원중 (2004). 자치경찰제도의 법리적 검토. 한국지방자치학회보, 16(1), 201.
- 박억중 (2008). 바람직한 한국형 자치경찰제도의 방향. 자치경찰연구, 1(1), 79-94.
- 송하칠 (2013). 제주지역 자치경찰관과 국가경찰관의 직무만족에 관한 비교연구. 가천대학교 대학원 박사학위논문. 103.
- 신현기 (2011a). 제주자치경찰공무원의 승진현황과 개선방안에 관한 연구. 한국치안행정논집, 8(3), 17-18.
- 신현기 (2011b). 자치경찰제의 전국 확대실시 가능성에 대한 연구. 자치경찰연구, 4(1), 19.
- 안영훈 (2008). 우리나라 자치경찰제도 설계를 위한 실증적 근거를. 자치경찰연구, 1(1), 63-65.
- 양영철 (2009). 자치경찰론. 서울: 대영문화사.
- 오용래 (2000). 지방자치단체와 지방자치경찰간의 관계정립에 관한 연구. 서울대학교 환경대학원 석사학위논문. 124-127.
- 옥필훈 (2009). 제주자치경찰의 실태와 발전방안에 관한 연구. 원광대학교 대학원 박사학위

논문. 148-152.

- 이달곤 외 (2012). 지방자치론. 서울: 박영사.
- 이만중 (2008). 자치경찰법 제정 법안에 관한 주요쟁점 고찰. 법과 정책연구, 8(1), 151.
- 이상열 (2013). 자치경찰제 도입방안-제주자치경찰제 사례 및 발전방안을 중심으로. 입법정책, 4, 50.
- 이상열 (2012). 제주자치경찰제 실태분석 및 발전방안에 관한 연구. 한국경찰연구, 11(1), 132-145.
- 이승철·곽영길 (2010). 자치경찰의 도입 및 운영방안에 관한 연구. 한국자치행정학회보, 24(2), 425.
- 이영남 (2004). 자치경찰제 도입방안의 분석과 방향. 한국경찰연구, 3(2), 231.
- 이종수 외 (2014). 새 행정학. 서울: 대영문화사.
- 이상용 외 (2010). 2020 지방재정 그랜드 디자인-지방분권 추진에 따른 지방재정 구조 개선 방향. 한국지방행정연구원, 195.
- 이현우·이미애 (2010). 자치경찰제 도입에 관한 비교 연구. 한국정책연구, 10(2), 150-151.
- 자치경찰제실무추진단 (2008). 자치경찰제 추진 중간보고서. 서울: 행정자치부.
- 정길우·신현기 (2008). 제주자치경찰의 기구개편과 성과에 대한 고찰. 자치경찰연구, 122-145.
- 제주자치경찰단 (2013). 2014년 주요업무계획.
- 조경호 (2009). 자치경찰제도 도입에 따른 국가직과 지방직 경찰공무원의 합리적 구분 기준 및 승진, 보직, 인사교류 방안. 연구보고서, 9.
- 지방분권추진위원회 (2013). 지방분권백서. 서울: 대통령소속 지방분권추진위원회.
- 최종술 (2010). 제주자치경찰 운영성과의 평가와 발전방안에 관한 연구. 사회과학연구, 16(2), 52.
- 최종술 (2004). 한국적 자치경찰제도의 도입방안에 관한 연구. 행정논총, 41(1), 101-131.
- 최창호 (1996). 지방자치학. 서울: 삼영사.
- 치안정책연구소 (2014). 2014 치안전망. 용인: 경찰대학.

## 2. 기타자료

제주자치경찰단: <http://jmp.jeu.go.kr/contents/index.php?mid=0102&ss=ok> 검색일: 2014. 10. 21)

【Abstract】

**A Study on Introduce Measures for Local  
Government Activation Local & Municipal Police  
- Focus on Jeju Local & Municipal Police Case -**

Yoo, Sang-Yong

The ultimate goal of the local government is the owner of the residents welfare of the community. Welfare of the residents will start from the protection of life and property of the inhabitants. Much of this protective activity is a function of the police. Therefore, to be a municipal & local police that is based on the autonomy of the local conceptual prerequisites for the welfare of the population.

Municipal & local police activities are activities for the local community rooted in the community that the police and to rejoin the community, municipal & local police activities taking place in the center of the area to solve the problem, but to reduce the fear of crime and disorder, crime as an expression of the efforts of the local residence themselves to improve the overall quality of life of the community as a partner recognition local residents.

Municipal & local police in this case be introduced across the board in the central and local governments is careful review of the various alternatives been prepared on analysis is crucial to reduce the trial and error by providing the best alternative. priority should be to figure out exactly what the reason to introduce a municipal police. in other words, the introduction of the municipal & local police in the central and local governments, state police and municipal & local police, the ruling party and the opposition, regional self-government initiative unseen conflict between organizations and local governments are not welcomed by local residence in local time truly 'safe' and will have to face that the 'improve quality of life'.

**Key words : local government, local & municipal police, Welfare of the  
inhabitants, community policing, improve quality of life**