

# 참여정부 정책보고서 목록 (77)

## I. 사회·정치개혁 관련 (7)

- 1-01 참여정부 정치개혁의 성과와 과제
- 1-03 반부패 투명사회 구현
- 1-05 포괄적 과거사 정리
- 1-07 언론분야 개혁
- 1-02 사법제도 개혁
- 1-04 권력기관 제자리 찾기
- 1-06 공공갈등관리시스템 구축

## II. 정책추진 관련 (47)

### 경제분야 (17)

- 2-01 부동산시장 안정 및 주거복지
- 2-03 신용불량자 대책
- 2-05 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설
- 2-07 차세대 성장동력산업 육성
- 2-09 농업 농촌 종합대책
- 2-11 자율 관리 어업 정책
- 2-13 자유무역협정(FTA) 체결 확대
- 2-15 향만인력 공급체제 개혁
- 2-17 지상파 TV의 디지털 전환과 확산
- 2-02 금융시장 안정
- 2-04 21세기 새로운 국가발전전략 '국가균형발전'
- 2-06 국가균형발전을 선도하는 행정중심복합도시 건설
- 2-08 글로벌 중소기업 육성
- 2-10 쌀협상과 양정개혁의 완성
- 2-12 불법 소형기선저인망어업의 정리
- 2-14 선진한국을 위한 국가기술혁신체계(NIS) 구축
- 2-16 해외자원 확보 경쟁

### 사회분야 (24)

- 2-18 노인복지 정책
- 2-20 기초생활 보장 강화
- 2-22 주민 서비스 혁신
- 2-24 건강보험 개혁
- 2-26 안정적 자녀 양육 지원
- 2-28 여성인력개발
- 2-30 차별시정 강화
- 2-32 노사관계 개혁
- 2-34 교육격차 해소
- 2-36 사립학교법 개정
- 2-38 2008 대입제도 개선안
- 2-40 아시아문화중심도시 조성
- 2-19 장애인 정책
- 2-21 아동에 대한 사회투자, 아동정책
- 2-23 국민연금 개혁
- 2-25 저출산·고령사회 대응
- 2-27 호주제 폐지
- 2-29 성매매 방지
- 2-31 비정규직 보호
- 2-33 일자리 창출
- 2-35 교원평가제 도입
- 2-37 교육정보화시스템(NEIS)
- 2-39 지속가능발전의 확산
- 2-41 한국문화예술위원회 설립

### 통일외교분야 (6)

- 2-42 참여정부의 북핵문제 해결과정
- 2-44 한미동맹의 미래지향적 조정
- 2-46 국방개혁 2020
- 2-43 남북관계 발전
- 2-45 글로벌정상외교
- 2-47 이라크 파병의 성과와 교훈

## III. 정부혁신 관련 (21)

- 3-01 정부혁신의 확산과 관리
- 3-03 정부 성과관리시스템 혁신
- 3-05 국민참여형 민원제도 개선
- 3-07 기록관리 혁신
- 3-09 참여정부 인사혁신
- 3-11 고위공무원단도입과 공직개방
- 3-13 균형인사 정책
- 3-15 제주특별자치도
- 3-17 교육자치 정책
- 3-19 참여정부의 재정분권
- 3-21 새로운 도전, 국가위기관리
- 3-02 정책품질 관리체계의 마련
- 3-04 정부조직과 기능의 효율적 운영과 관리
- 3-06 전자정부시스템의 구축
- 3-08 온나라 정부업무관리시스템
- 3-10 정무직 및 공공기관 인사시스템 혁신
- 3-12 공무원 성과관리 및 훈련시스템 확산
- 3-14 재정운영시스템 혁신
- 3-16 자치경찰제 추진
- 3-18 주민 직접 참여제도
- 3-20 정책홍보시스템 혁신

## IV. 청와대 개혁관련 (2)

- 4-01 대통령비서실의 변화와 혁신
- 4-02 국정과제위원회의 설치와 운용



# 자치경찰제 추진

- 주민에 더 가까이 다가서는 치안서비스 -

2008

대통령자문  
정책기획위원회

# 발 간 사

참여정부가 혁신과 통합을 표방하며 출범한 지 5년, 이제 그 성과와 한계에 대한 스스로의 평가를 국민들 앞에 내놓을 때가 되었습니다.

참여정부의 지난 5년은 말 그대로 긴장의 연속이었습니다. 혁신과 통합의 길목마다 어김없이 반발과 저항, 분열 세력의 방해가 끊이지 않았습니다. 일부 언론과 정치세력의 왜곡과 호도 앞에 정부의 어떤 정책 활동도 사실 그대로 국민들에게 전달되는 경우가 드물었습니다. 혁신과 통합 과정에서 왜곡된 진실을 바로 잡는 것은 참여정부의 의무이자 과제일 것입니다.

특정 정부에 대한 객관적이고 공정한 성과 평가가 이루어지기 위해서는 정책추진 당시의 목표와 정책 환경이 객관적으로 제시되어야 할 것입니다. 정책추진 과정에서의 우여곡절과 해결과정, 해결방법도 가급적 상세하게 전달되어야 합니다. 객관성을 보장할 수 있는 다양한 자료와 증언도 뒷받침 되어야 할 것입니다. 『참여정부 정책보고서』는 이런 고민에서 기획되었습니다.

『참여정부 정책보고서』는 지난 5년 동안 추진되었던 핵심 정책 중 77개 과제를 선정, '정책과정중심'으로 정리한 것입니다. 명칭을 '정책보고서'로 한 것도 일반 백서 처럼 정책의 진행 일지나 자료를 모아 놓는 수준이 아니라 정책의 전 과정을 생생하게 기록하여 국민들에게 보고 하자는 취지에서 비롯된 것입니다.

2005년 11월 노무현 대통령의 지시에 따라 시작된 정책보고서 작업은 청와대 비서관실별 집필 T/F팀과 정책기획위원회 주관으로 본격 추진되었습니다. 보다 생생한 기록을 만들기 위해 전·현직 국무총리와 청와대 수석 및 보좌관과 비서관, 전·현직 장·차관과 담당 공무원, 시민사회 단체, 국회의원 등을 직접 또는 서면 인터뷰를 했습니다. 국회 속기록과 언론 보도, 각계의 성명서와 기고문을 수집하고 분석하기도 했습니다.

정책보고서는 일반 백서와 차별화하고 보다 내실 있는 보고서를 만들기 위해 몇 가지 기본 원칙하에 추진되었습니다.

첫째, '정책과정' 중심으로 기록하고자 하였습니다. 정책추진과정의 우여곡절과 정책에 관여했던 사람들의 기억을 기록으로 남겨 국정 of 소중한 경험들이 계승될 수 있도록 하기 위해서입니다. 정책과정 중심의 기록은 '사적 기억'을 '공공의 기록'으로 만드는 의미 있는 일이 될 것입니다.

둘째, 성과의 나열이나 자화자찬이 아니라 정책 추진 과정의 다양한 찬반 논란을 객관적으로 기술하고자 하였습니다. 때문에 77개 과제 중에는 성과가 미흡한 과제도 포함되어 있습니다.

셋째, 객관적인 자료와 논증을 통해 참여정부의 정책에 대한 잘못된 인식이나 정치적 곡해를 바로 잡하고자 하였습니다.

넷째, 차기 정부에 넘겨줄 인수인계서의 의미를 두었습니다. 권력만의 인수인계가 아닌 정책의 실질적인 인수인계가 필요하기 때문입니다. 공무원들의 인사이동이나 조직 개편에도 불구하고 국정 of 소중한 경험을 공유되어야 한다는 취지이기도 합니다.

이런 원칙에 바탕을 두고 작성된 정책보고서는 크게 사회정치 개혁, 정책추진, 정부 혁신, 청와대 개혁 등 4개의 대주제로 이루어졌습니다. 4개의 대주제는 다시 사회정치개혁 분야 7개 과제, 정책추진 관련 경제 분야 17개, 사회분야 24개, 통일외교 분야 6개 등 47개 과제, 정부혁신 분야 21개 과제, 청와대 개혁 분야 2개 과제 등 6개 분야 총 77개 과제로 구성되어 있습니다.

『참여정부 정책보고서』 작성 과정에는 많은 분들의 땀과 노력이 서려 있습니다. 집필을 책임진 청와대 각 비서관과 담당 행정관, 부처의 담당 공직자, 국책 및 민간연구기관의 연구원들이 참여하였습니다. 집필 초안을 검토하고 수정하는 과정에서 정책기획위원은 물론 국정과제위원들의 적극적인 참여가 있었습니다.

또한 대부분의 과제들이 객관성을 확보하기 위해 많은 외부 전문가들의 감수를 거쳤습니다. 전 국무총리를 비롯하여 여러 부처의 전·현직 장관이 해당 과제를 직접 검토하거나 인터뷰에 적극 참여해 주었습니다. 특히 청와대의 현직 비서실장과 정책실장 등도 바쁜 일정 속에서도 직접 보고서를 검토하고 수정해 주었습니다.

정책기획위원장으로서 지난 2년 2개월 동안 정책보고서 집필 과정에 참여하여 심혈을 기울여 주신 여러 선생님들과 전·현직 공직자, 국책 및 민간 연구소 관계자 분들께 발간사를 빌어 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

이 정책보고서는 국민은 물론 관련 공무원과 전문가들이 쉽게 접근하고 관리할 수 있도록 전 과제를 PDF 파일 형태의 CD로 제작 배포할 것입니다. 청와대 브리핑 및 정책기획위원회 홈페이지, 국가기록원 대통령기록관 홈페이지에 올려 무상 다운로드가 가능하게 하였습니다. 각 연구기관이나 단체의 홈페이지 등을 통한 자료의 재배포 및 연구자의 자유로운 인용도 허용할 것입니다.

정책보고서를 내놓는 지금 이 순간, 정책과정 중심의 새로운 백서 문화를 만들었다는 자부심과 냉철한 평가에 대한 두려움이 교차합니다. 정치적 견해의 차이를 떠나 정책성과와 한계를 객관적으로 기록하고 공정하게 평가받으려 했던 참여정부의 노력과 진실이 있는 그대로 읽혀지기를 바랄뿐입니다.

우리 국민의 애정 어린 비판과 조언, 따뜻한 위로를 기대하는 마음으로 『참여정부 정책보고서』를 국민께 바치고자 합니다.

감사합니다.

2008. 2

대통령자문 정책기획위원장 김 병 준



# - 목 차 -

<b>제1부 자치경찰제 도입 배경</b> .....	1
<b>제1장 자치경찰제 도입 개요</b> .....	1
1. 지방자치의 정착과 자치경찰의 도입 .....	1
2. 더 이상 미루어선 안 될 시대적 요구 .....	2
<b>제2장 참여정부 이전의 논의</b> .....	4
1. 고대국가에서 찾을 수 있는 자치경찰의 뿌리 .....	4
2. 정부 수립 초기의 논의 .....	6
3. 경찰 내부에서의 연구 .....	7
4. 정부와 정치권의 꾸준한 논의 .....	7
5. 국민의 정부에서의 시도 .....	9
<b>제3장 참여정부의 자치경찰제에 대한 접근</b> .....	12
1. 그동안의 논의를 바탕으로 원점에서 재검토 .....	12
2. 추진 경위와 정책 참가자 .....	14
<b>제4장 다양한 형태로 운영되는 외국의 자치경찰제</b> .....	17
1. 자치경찰에 대한 표준 모델은 없어 .....	17
2. 주요 국가의 사례 .....	18
가. 영국 : 권한과 책임에 대한 견제와 균형 .....	18
나. 미국 : 지방자치단체에 귀속된 자치경찰 .....	18
다. 유럽 : 기초단체에 제한된 경찰운영권을 부여 .....	19
라. 일본 : 광역행정 단위로 자치경찰 운영 .....	22
<b>제2부 자치경찰제 도입을 위하여</b> .....	23
<b>제5장 자치경찰제의 밑그림을 그리기까지</b> .....	23

1. 자치경찰의 근간을 찾기 위한 TF 운영 .....	22
2. 논의과정에서 부각된 쟁점들 .....	23
3. 기본 가닥을 잡은 두 차례의 국정과제회의 .....	29
<b>제6장 각계의 반응과 여론 수렴의 과정 .....</b>	<b>34</b>
1. 자치단체 등 크게 환영, 일부에선 우려 표시 .....	34
2. 자치경찰 도입 공감대 이뤄 낸 첫 토론회 .....	36
3. 시민단체 토론회에서는 비판 쏟아져 .....	39
4. 언론의 왜곡보도에 대한 언론중재신청 .....	42
5. 시민단체 관계자와의 간담회 .....	43
6. 한나라당 주관 정책토론회 .....	44
7. 자치단체의 입장 표명 .....	46
가. 전국 시장·군수·구청장협의회 .....	46
나. 전국 시·도지사협의회 .....	47
<b>제3부 진통 끝에 마련된 법안 .....</b>	<b>49</b>
<b>제7장 법안 제정 과정상의 논란 .....</b>	<b>49</b>
1. 쉽지 않았던 당·정 협의 .....	49
2. 당·정회의 결과와 언론 브리핑 .....	52
3. 산고 끝에 탄생된 법률안 .....	52
<b>제8장 분권과 자율의 정신을 담은 법안 .....</b>	<b>55</b>
1. 법안 제정의 기본원칙 .....	55
가. 통합기본법인 ‘자치경찰법’으로 제정 .....	55
나. 기본방향 .....	55
2. 법안의 주요내용 .....	58
가. 시·군·자치구 단위의 자치경찰 도입 .....	58
나. 선택적 실시 및 협약 .....	58
다. 자치경찰대 .....	59



라. 자치경찰대장 .....	61
마. 자치경찰의 사무 .....	62
바. 자치경찰 활동목표의 수립 및 평가 .....	64
사. 치안행정위원회와 지역치안협의회 .....	65
아. 자치경찰의 직무수행 .....	66
자. 경찰 상호간의 관계 .....	68
차. 자치경찰에 대한 지원 및 감독 .....	69
카. 자치경찰공무원 .....	70
타. 시범실시 .....	74
파. 기타 관계 법률 개정 .....	74

## **제4부 법안의 국회통과를 위한 노력 .....** 75

### **제9장 진통의 관문을 넘기 위해 .....** 75

1. 법안의 국회 제출 .....
2. 국회 공청회에서 다시 확인된 입장 차이 .....
3. 유기준 의원(안)의 발의 .....
4. 유기준 의원(안) 관련 한나라당 주관 공청회 .....

### **제10장 계속되는 국회 통과 노력 .....** 81

1. 소극적인 국회 분위기 .....
2. 법안 통과를 위한 끈질긴 노력 .....

### **제11장 정치적 이해관계와 풀어야 할 매듭 .....** 85

1. 급격한 제도 변화로 인한 혼란을 방지하도록 .....
2. 매듭의 고리가 풀어지길 기대하며 .....

## **제5부 제주특별자치도의 사례와 향후 과제 .....** 87

### **제12장 첫 출범에 대한 기대와 우려 .....** 87

1. 제주특별자치도 자치경찰단의 역사적 출범 .....	87
2. 제주자치경찰의 사무 및 권한 .....	88
3. 제주특별자치도 자치경찰에 대한 주문 .....	90
4. '도민과 함께하는 자치경찰' 첫 출범의 소회 .....	92
<b>제13장 자치경찰제의 향후 과제 .....</b>	<b>94</b>
1. 성공모델이 되어야 할 제주자치경찰 .....	94
2. 다함께 모아야 할 지혜 .....	95

# 제 1 부 자치경찰제 도입 배경

## 제1장 자치경찰제 도입 개요

### 1. 지방자치의 정착과 자치경찰의 도입

1945년 해방후 남북 분단, 6.25 동란, 경제의 급격한 성장을 겪은 우리나라의 민주주의 발전과정에 대한 시각은 조금씩 다를 수 있으나, 권위주의를 타파하고, 민주화를 성취하기 위한 과정이었다.

이와 관련, 1991년 지방자치제 부활을 계기로 민주주의에 관한 논의는 새로운 차원으로 접어들고 있다. 중앙정부를 중심으로 논의되던 국민참여가 생활과 가장 밀접한 지방자치단체를 통해 열리고 있다.

지방자치는 도입 당시의 큰 우려와 달리 전체적으로는 성공적으로 정착해가고 있으며 한국 민주주의를 양적으로 확대하고 질적으로 심화시키는데 기여를 하고 있다.

참여정부가 지방분권을 국정의 주요과제로 채택하고 이를 실천하려고 노력한 것은 이러한 성공적인 지방자치의 정착에 기초를 두고 있다. 지방에 맡기면 중앙정부보다 문제를 더 잘 해결할 수 있다는 자신감과 신뢰를 바탕으로 지방에 더 많은 자율성을 부여하는 것이다.

자치경찰제 도입의 근본 취지도 지방분권에 기인한다. 경찰 통제권이 중앙 집중적이냐 또는 지방분권적이냐는 해당 국가의 분권화의 수준을 가늠할 수 있는 척도로 간주될 수 있다.

이로 인하여 자치경찰제의 도입은 1948년 정부수립부터 지금까지 끊이지 않고 지속적으로 논의되어 왔다. 우리나라는 일제 35년간의 압제, 8.15광복 이후 분단으로 인한 좌우 이념 대결과 6.25 동란 및 군사독재와 민주화운동의 과정을 거치면서 중

양집중식 통제가 필요하였기에 자치경찰을 도입하는데는 다소 소극적 이었다.

국민의 정부도 자치경찰제 도입을 대선공약으로 내걸으면서까지 추진하였으나 기대했던 성과를 얻지 못하였다. 즉, 참여정부 이전에는 '지방의 역량이 아직은 미숙하다'는 시각과 자치경찰을 도입하기에는 분단된 현실과 좁은 국토를 고려할 때 적절하지 않았다는 논리가 상존하였다.

그러나 참여정부의 강한 정책추진 의지로 자치경찰제 도입을 본격적으로 추진하였으며, 그 결과 국회에 2005년 11월 3일 자치경찰법안을 제출하기에 이르렀다. 하지만, 자치경찰 도입 단위(기초자치단체나 광역자치단체나)에 대한 논란 등 여러가지 쟁점으로 인해 현재까지 국회를 통과하지 못하고 있다.

## 2. 더 이상 미루어선 안 될 시대적 요구

우리는 8.15 해방 이후 중앙집권적인 경찰체제를 유지해왔는 바 이는 분단국가로서의 특수한 치안여건과 정치적·사회적 환경에 대처하는데 효과적인 시스템으로 평가받아 왔다.

그러나 1995년 지방자치제가 전면 실시된 이후, 지방자치단체는 지역의 특성을 반영한 발전전략을 구상하고 실현하고 있으며, 주민들의 정책 결정권이 커져가고 있다. 이에 따라 주민들의 의식수준이 높아지고 정보의 흐름이 투명화되면서 주민들은 자신들의 의견을 관철시키려는 성향도 매우 높아졌다.

이와 같이 점점 성숙되어가는 지방자치와 더불어 경찰도 지방의 관점에서 체제개편이 이루어져야 한다는 필요성이 제기되어 왔다. 자치경찰제는 주민생활과 밀접한 치안서비스를 지방정부의 권한과 책임 하에 자율적으로 처리하는 제도로써 주민의 기대에 부응하는 진정한 의미의 지방자치를 수행하는 데 절실하다.

### ▶ 주민을 위한 권한과 책임의 일치

중앙집권적 경찰체제는 그동안의 정치 사회적 상황 속에서 나름대로 장점을 발휘하여 왔으나 '주민들을 위한 경찰'이란 면에서는 자치단체별로 특유의 환경 및 격차

를 고려하기에는 한계가 있었다.

이는 자신들에게 권한을 부여하는 조직과 상사를 의식하게 되는 관료사회의 어쩔 수 없는 한계에서 비롯되는 것으로, 주민으로 부터 위임받은 권한과 주민에 대하여 책임지는 자치경찰이 필요한 이유다.

#### ▶ 주민의사와 지역특성을 고려한 '맞춤형 치안서비스' 제공

자치경찰제 시행으로 지방은 지역적 특성에 기반하여 지역치안에 대한 권한과 책임을 더 보유할 수 있게 된다. 예를 들자면, 유흥업소들이 많아 지역민원이 많은 곳은 '풍속경찰팀'을 운영할 수 있고 관광객이 많은 지역이라면 '관광경찰팀'을 운용할 수 있는 것이다.

#### ▶ 경찰과 주민을 더 가깝게

자치경찰제가 시행되면, 지역 주민들의 참여와 통제가 보장되기 때문에 우리지역의 치안은 우리가 책임진다는 참여의식도 생겨나게 될 것이다. 이로 인하여 자치경찰은 국가경찰이 업무 과부하로 소홀했었을지 모르는 주민생활주변의 치안수요에 민감하게 대응하고, 지역에 특화된 치안서비스를 제공함으로써 지역치안에 대한 주민 만족도를 향상시킬 것이다.

#### ▶ 주민과 함께하는 친근한 자치경찰상 정립

그동안 국민들에게 경찰은 '범죄와의 투쟁자'(Crime fighter)라는 협의의 개념으로만 비쳐져 왔으나 자치경찰제를 통해 경찰의 대민 서비스를 질적으로 제고시키고, 경찰에 대한 주민의 참여를 확대함으로써 주민 생활에 친근한 경찰상을 정립할 수 있다.

또한 지역사회 경찰활동(Community policing)을 통해 협력치안체제를 강화하고 지역사회의 자발적인 협력을 이끌어 냄으로써 경찰활동의 효율성도 높일 수 있게 된다.

## 제2장 참여정부 이전의 논의

### 1. 고대국가에서부터 찾을 수 있는 자치경찰의 뿌리

우리의 5천 년 역사와 더불어 경찰의 역사도 그 궤를 같이하고 있으며 자치경찰의 뿌리도 그만큼 깊다.

고대 부족국가에서는 병농일치(兵農一致)·정경일치(政警一致)를 특색으로 하며 부족민 개병(皆兵)의 원시적인 자치적 지역경찰이 행해졌다. 고조선이나 漢의 시대에는 순찰과 도적 방비 및 풍속 단속 등의 일을 주로 맡아했던 자치적 성격의 경찰이 있었음을 알 수 있다.

특히 漢의 시대에는 군·현·경·정·리의 행정체제가 이루어져 있었는데 군에서는 문관 직으로 태수(太守), 무관직으로는 도위(都尉)를 두었고 현에는 현령(縣令: 일만 호 이상의 현)과 현장(縣長: 일만 호 미만의 현)을 두어 그 밑에 장리(長吏)인 승(丞), 위(尉)와 소리(小吏)인 두식(斗食), 좌사(佐使)를 두어 각각 문치(文治)의 보좌와 도적을 잡아 가두는 일을 보게 하였다.

또한 경에는 교화를 주관하는 3노(三老)와 순찰과 도적을 방비하는 유요(査)가 있었으며 정에는 정장(亭長)을 두어 도적을 잡게 하였고 리(里)에는 이괴(里魁)를 두어 풍속을 담당케 하였다. 삼국시대나 고려시대에는 고구려의 무려라(武厲羅), 신라의 정(停)·당(幢), 고려의 순군(巡軍)·삼별초(三別抄) 등 군대가 국가체제유지를 위한 목적의 경찰기능을 겸하였다.

그러나 백제의 지방 방령, 신라의 지방 군주들이 관할하는 지방분권적 경찰체제나 자치적 요소의 국가경찰체제가 운영되기도 하였다. 조선시대에 와서는 1392년 고려 이래의 순군만호부(巡軍萬戶府)로 하여금 경찰의 임무인 상순작(常巡緝)·포도(捕盜)·금란(禁亂)을 담당하였다. 이것이 최초의 전문적인 경찰기관이라고 일컬어진다.

그 후 포도와 야순(夜巡)을 임무로 하는 '좌·우 포도청'이 서울에 설치되고, 지방에서는 수령(守令) 또는 진영장(鎭營將)이 겸임하는 '토포사(討捕使)'가 경찰사무를

담당하였다. 포도청은 성종 무렵부터 생겨서 1528년 정식으로 제도화되어 1894년 갑오개혁까지 전문적인 경찰기관으로서의 임무를 수행하였다. 그런데 우리의 포도청은 세계에서 유래를 찾아볼 수 없을 만큼의 오랜 역사를 가진 전문 포도기관이다.

1829년에 칼을 찬 파리경찰청과 런던 경찰청이 생겼는데 비해 우리의 포도청은 300년 이전인 1500년대에 이미 설치되어 있었던 것이다. 우리는 포도청을 무섭게 고문이나 하면서 곤장을 때리고 무고한 사람을 무조건 협박하고 감금하고 무자비하게 백성에게 대하는 그런 곳으로 알고 있다.

그러나 경찰이 일제식민시대의 잔재로써 우리에게 인식되면서 그 이미지로 인해 우리가 잘못 알고 있는 것이다. 물론 권력 유지의 수단이 아니었던 것은 아니지만, <너희가 포도청을 어찌 아느냐>의 저자이자 경찰 고위 간부를 지낸 허남오에 의하면 포도청은 백성과 가장 밀접하게 연관되어 있고 생활의 한 부분을 차지하였다.

그 밖에 조선 초부터 말단 치안조직의 하나로서 오가작통(五家作統)의 조직이 있었다. 그것은 고대 영국의 프랭크플레지(franc pledge)제도와 흡사한 것이었다. 상민(常民) 5호로써 1통(統)을 삼고, 통주를 두며, 5통을 이·촌·동(里·村·洞)로 하여 통내에서 도둑의 은닉을 용인하면 통주·호주 등이 형(刑)을 받게 되어 있었다. 이 제도 역시 자치적 의미가 강한 제도이다.

한말에 이르러 일본에 의하여 강요된 갑오개혁으로 경찰제도도 개혁이 있었다. 의정부관제(議政府官制)에 의하여 포도청이 폐지되고, 내무아문(內務衙門) 소속하에 일본의 경찰 제도를 본받아 경무청(警務廳)을 신설하였으며, 근대적인 경찰 제도를 도입하게 되었다.

경무청은 사법경찰·소방·감옥사무를 담당하였고, 그 밑에 한성5부(漢城五府)에 각각 경무지서(警務支署)를 두었고, 경찰관은 군부(서반)에서 문관(文官)으로 대치됨으로써 군경(軍警)이 분리되었다.

1895년 내부(내무부)에 전국의 경찰을 관할하는 '지방국'이 설치되고, 한성관찰부를 제외한 지방의 22개 관찰부에 경무관·경무관보·총순(摠巡)·순검(巡檢)이 배치되었다.

이러한 일본식 경찰제도는 1910년 완전히 폐지되고, 식민통치의 앞잡이 구실을 한 일본경찰로 대체되었으며 일제강점기 동안 일본경찰은 우리 민족을 탄압하는 기관으로 군림하였다.

1945년 광복 후 미군정청의 경무부(警務部)가 경찰업무를 담당하여 서울에 수도경찰청(首都警察廳), 지방에 관구경찰청(管區警察廳)이 설치되어 치안을 유지하였으며, 1948년 정부수립 후 내무부에 치안국(治安局)이 설치되어 국립경찰제도가 확립되었으며 그 이후 다소의 개편을 거쳐 오늘에 이른 것이다.

우리나라에서 80년대까지는 지방자치경찰에 대하여 활발하게 논의되지 못하였는 바, 이는 지방자치의 미실시, 남북관계 등 정치적·사회적 환경이 주된 원인으로 파악된다. 그간의 자치경찰제에 대한 논의과정을 정리하면 다음과 같다.

## 2. 정부 수립 초기의 논의

자치경찰에 대한 최초의 논의는 1948년 7월 17일 정부조직법 제정 당시 미군정청과 민정당국 사이에 경찰의 정치적 중립을 위한 지방자치화가 검토되었으나 국토의 협소성, 공산주의자들의 준동에 대한 우려, 빈약한 지방재정 그리고 건국 초기의 신속한 업무수행 필요 등을 이유로 무산된 바 있다.

1955년 9월 11일 정례 국무회의에서 시·도지사 소속하에 3인의 시·도 경찰위원회를 두고(위원 1인은 시·도지사가 당연직) 시·도경무청은 시·도경찰위원회의 집행기관으로 하는 경찰법안을 의결했으나 국회에 회부하지 못하고 폐기하였다.

1960년 5월 24일 제4대 국회는 4.19혁명에 따라 경찰중립화 기초특별위원회를 구성하고 경찰중립화법안을 기초하면서 국립경찰과 자치경찰로의 이원화 여부를 검토하고 심의 하였으나 5.16으로 인한 국회 해체에 따라 폐지되었다.



### 3. 경찰 내부에서의 연구

1970년대부터 경찰 내부적으로도 자치경찰제 도입방안을 모색하여 왔는데 1972년 치안행정기획단에서 '한국경찰의 방향'을 제시하며 자치경찰의 도입 필요성을 언급하였으나 구체적 방안은 내놓지 못하였다.

1985년 12월 치안본부에서 작성한 '2000년대를 향한 경찰발전방향 연구'에서는 시·도 단위로 자치경찰제를 도입하고, 시·도지사 소속하에 지방경찰청을 관리하는 지방경찰위원회를 두는 안을 제시하였다.

국가경찰의 경우에는 국무총리 소속하에 국가치안위원회를 두고 그 관리하에 집행기관인 '치안처'를 설치, 자치경찰을 지휘 감독하는 형식의 안이었으나 연구에 그쳤다.

### 4. 정부와 정치권의 꾸준한 논의

1988년 11월 25일 정균환, 최낙도, 오탄 의원 등 6인이 제안한 경찰법안에서 시·도 경찰청장은 시·도자치단체장이 지방의회의 동의를 얻어 임명하고, 지방경찰청에 근무하는 경감 이하의 경찰관은 지방공무원으로 관리하고, 지방경찰의 재정은 자치단체의 재정으로 충당함을 원칙으로 하는 일본식 중앙·자치 2원화 경찰제 도입을 주장하였으나 폐기되었다.

1989년 2월 25일 내무부는 '내무부의 새로운 위상과 기능'이란 기획안 중 '경찰에 대한 지휘 감독 추진방안'에서 경찰의 지방조직 개편 방안으로 지방자치 경찰체제를 도입하는 방안을 검토하였다.

- 1안 : 국가, 지방경찰로 이원화
  - 시·도지사 소속하에 지방경찰을 설치하여 고유사무를 담당하게 하고 국가사무는 권역별로 특별지방행정기관인 경찰지청을 설치, 경찰청장이 직접 지휘
- 2안 : 국가직, 지방직 혼합 배치
  - 시·도 단위 경찰은 시·도지사의 소속기관으로 경찰관을 혼합 배치하되, 일체성과 중앙통제권을 확보
  - 교통·방범 등 고유 업무 경과와 경감이하는 지방직, 대공·정보 수사 등 국가 업무 경과와 경정 이상은 국가직
  - 시·도지사에게 지방직 인사, 예산, 조례, 규칙제정권, 관내 중요 치안행정 정책 수립권 부여

1989년 7월 행정개혁위는 경찰개편안에서 경찰체제는 국가경찰제를 유지하되, 자치경찰도입문제는 지방자치제 정착 후 검토할 것을 건의하였다. 또한, 1990년 행정쇄신위원회의 경찰행정쇄신방안 중 경찰조직개편안에서 장기적 접근방법으로 자치경찰제 도입을 검토하였다.

- 1단계는 지방경찰과 시·도지사가 예산지원 등 협조 지원관계
- 2단계는 지방경찰청장을 시·도지사 추천으로 임명하되 실질적 지휘 감독권은 경찰청장에 있으며, 시·도지사의 방범·교통업무에 대한 감독권 인정, 지방경찰청에 대한 지방의회의 일부 감사 허용
- 3단계는 시·도지사 산하 하부 보조행정기관으로 지방경찰위원회 및 지방경찰국을 설치하여 국가경찰, 자치경찰 분리

1992년 7월 7일 한국개발연구원(KDI)은 경찰이 용역 의뢰한 '2000년대 경찰행정발전방안' 중 '경찰의 중립성 확보방안'에서 첫째, 장기적으로 경찰조직을 국가-지방경찰로 구분하여 지방경찰은 자치단체내의 치안유지에 관한 포괄적 업무를 담당하고 둘째, 관리기관으로서의 지방경찰위원회와 집행기관인 지방경찰청의 분리가 바람직하다고 주장하였다.

1994년 6월 17일 민주당 정책위원회에서 고려대 김남진 교수 등 7인의 정책토론회를 개최, 경찰의 정치적 중립방안을 논의하였다.

- 김충조 의원 : 국가-지방 2원화된 절충형 자치경찰제 도입 주장, 시·도지사가 관리하는 합의제 행정기관으로서 지방경찰위원회 설치, 경정 이상은 국가경찰, 경감이하의 지방경찰, 중앙정부가 부족한 예산을 시·도간 재정격차에 역비례하여 지원
- 김남진 고려대 교수 : 국가경찰-지방경찰의 이원화가 바람직하다고 주장
- 김철준 민변 변호사 : 시·도 단위로 지방의회 관여하는 경찰위원회를 구성
- 안상수 경실련 변호사 : 일본식 절충형 자치경찰 도입 주장·민생치안위주의 치안서비스 행정으로 전환키 위해 자치경찰제 실시·지방의 치안행정은 상당부분 지방자치단체로 넘겨줘야 한다고 주장
- 이관희 경찰대 교수 : 경찰민주화에 기여를 할 수 있는 자치경찰제 도입 주장
- 이황우 동국대 교수 : 자치단체장으로부터 독립된 지방자치경찰제 주장, 독립된 시·도경찰위원회가 시·도지방경찰청을 관리하도록 하여 시·도지사의 정치적 이용 방지, 시·도지방경찰청장은 경찰위원회가 시·도경찰위원회의 동의를 얻어 임명

1996년 10월 15일 정균환, 이진개 의원 등 16인은 국민회의-자민련 공동안으로서 자치경찰제 도입을 위한 경찰법 개정 법률안을 발의하였으나, 국회임기 만료로 자동 폐기되었다.

## 5. 국민의 정부에서의 시도

1997년 12월 19일 김대중 당선자는 국회 앞에서 가진 기자회견에서 "지방경찰을 창설하는 등 지방화 시대에 걸맞는 명실상부한 지방자치를 실현하겠다"며 대선 공약을 거듭 천명하였다. 1998년에 경찰개혁은 국민의 정부 100대 정책 과제의 하나로 채택 하기도 하였는데, 국민의 정부 시절 김대중 대통령의 발언을 정리하면 다음과 같다.

- 지역특수성에 입각한 효율적인 치안을 확보할 수 있도록 지방자치경찰제의 도입을 적극 검토하고 있다.(경찰대학 졸업식, '98.3.23)
- 지방자치 활성화를 위해 지방정부로 넘길 것은 과감히 넘기되, 특히, 인사, 교육, 치안 등은 도지사가 책임을 지고 추진할 수 있도록 권한을 대폭 이양하여 그 결과는 선거를 통해서 심판을 받도록 해야 한다.(대통령 주재 회의, '98.6.27)
- 올 정기국회에서 인사, 세제, 지방경찰 등의 분야에서 지방행정을 강화하는 방향으로 법을 개정하겠다.(2기 민선 시 도지사 초청 오찬, '98.7.8)
- 경찰의 치안능력을 강화하고 업무의 효율을 높여나가기 위해 지방자치경찰제 도입을 추진할 것이다.(경찰의 날 기념식, '98.10.21)
- 지방자치경찰제를 추진, 지역별 특성과 수요에 맞는 치안행정이 이뤄지도록 하겠다.(경찰대학 15기 졸업식, '99.3.15)
- 경찰개혁위원회는 늦어도 5월말까지 자치경찰제도 등 개혁방안을 마련해 주어야 한다.(국무회의, '99.3.23)
- 경찰개혁위원회에서 지방자치경찰제 도입안을 3월말까지 마련키로 했으나 늦어지고 있다. 자치경찰제 도입방안 등 획기적인 경찰개혁 방안을 마련하여 5월말까지 보고하라(행자부 국정개혁 보고회의, '99.3.25)
- 머지 않아 지방경찰제가 실시될 것이므로 준비를 철저히 하라. 성공대책을 연구하라(경기도청 행정개혁 보고회의, '99.4.24)
- 자치경찰제는 당과 협의 조정하여 원칙과 현실적인 문제 등을 감안, 합리적으로 결정토록 하라 (경찰청장 경찰개혁위원장의 보고, '99. 4.27)
- 내년 중 지방경찰제를 실시하려 하며 교육자치도 지방자치와 연계하거나 통합해 2001년 시행할 것이다(전국지방의회의장단 초청오찬, '99.5.1)

이러한 대통령의 지시에 따라 경찰청은 1998년 3월부터 「경찰제도개선기획단」(단장 : 경찰청 차장, 교수 등 각계 11명 참석)을 발족, 우리 실정에 맞는 모델 연구를 하기 시작했다.

「경찰제도개선 기획단」은 1998년 7월부터 국민회의 지방자치경찰제기획단(단장 : 추미애)과 공동연구를 시작하였으며, 1998년 9월 29일에는 경찰개혁위원회(위원장 : 최인기, 각계전문가 및 시민대표 31명 구성)로 확대 개편되었다. 경찰개혁위원회는 1998년 12월 7일부터 12월 9일까지 공청회를 개최하고, 1999년 1월 18일 경찰청 내부검토를 거쳐 "경찰법개정안"을 마련하였다.

그 후 1999년 4월 27일엔 자치경찰제 도입방안을 포함한 경찰개혁방안이 대통령에게 보고되었고, 4차('99.3.18, '99.5.4, '99.5.10, '99.6.23)에 거친 당·정 협의를 통해 활발한 토론을 거듭했지만 경찰의 수사권 독립 문제와의 병합 논의 등으로 인해 보류되었다.

## 제3장 참여정부의 자치경찰제에 대한 접근

### 1. 그동안의 논의를 바탕으로 원점에서부터 재검토

'자치경찰제'의 취지는 지방자치제에 맞게 지역의 실정에 적합한 경찰행정을 구현하는 데 있고 이에 대한 필요성은 누구나 공감할 하는 바이다. 그러나, 60년간 지속된 국가경찰시스템을 무시한 채 조직을 재설계하는 경우, 사회적인 혼란을 야기할 수 있어 신중한 접근이 필요하다.

2004년 7월 개최된 국정과제 보고회의에서 여러가지 자치경찰제 도입방안을 논의한 후 대통령은 각각의 안에 대한 장단점을 지적하시면서 자치경찰제 도입 의지를 천명하였다.

- 제1안; 주민생활중심의 자치경찰 창설방안
  - 현실적으로 볼 때 가장 적합한 안이다.
  - 자치단체장의 권한비대화 방지 및 주민생활중심의 지역치안을 자치단체가 책임과 자율속에서 처리할 수 있다는 점에서 강점이 있다.
- 제2안 : 시도지사 직속기관 형태의 자치경찰 설치
  - 이 안은 흉내만 내는 자치경찰이라는 느낌이 든다.
- 제3안 : 기초자치단체 단독 경찰운영방안
  - 아직은 우리 문화가 이 안을 수용하기에는 여러 가지 문제점이 있다.
  - 자치경찰의 인사 정체로 인하여 많은 문제점이 야기될 수 있다
- 제4안 : 단체장이 경찰책임자 인사에 관여하는 방안
  - 가장 간단한 방법이기도 하나 단체장이 경찰인사에 개입하므로 해서 혼란이 야기될 가능성이 있다
  - 국가기관의 인사에 자치단체장의 관여가 문제가 될 수 있다
  - 경찰청이 반대할 것이다.
- 최종 선택
  - 제1안이 가장 간단하고 경계가 분명하다. 1안으로 가자. (2004. 7. 13)

각각의 안건에 대한 주요 내용은 다음과 같다.

제1안은 현행 국가 경찰제도의 골격을 유지하면서 이와 별도로 시·군·구청장 소속에 자치경찰을 설치하는 방안이다. 지역교통, 기초질서, 생활안전 등 행정서비스를 주로 담당한다.

제2안은 합의제 행정기관인 시·도경찰위원회와 독립형 집행기관인 시·도경찰청으로 자치경찰을 구성하는 방안이다. 경찰위원은 시·도지사가 임명하나, 지방경찰청장은 대통령이 임명하며, 그 업무는 수사·정보까지 포함한 광범위한 경찰사무를 담당한다.

제3안은 시·군·구청장 소속하 자치경찰을 설치하고, 업무도 포괄적인 경찰업무를 수행한다. 거의 대부분의 국가경찰 기능이 이관된 자치경찰 형태이다.

제4안은 현재 국가경찰기관을 그대로 유지하되 지방경찰청장이나 경찰서장의 인사시 자치단체장이 개입토록 하는 방안이다.

이러한 대통령의 관점에 맞추어 경찰청과 정부혁신지방분권위원회에서는 원점에서부터 재검토한다는 각오로 자치경찰제 도입을 준비하였다.

아래의 통계에서도 알 수 있듯이 우리나라의 경찰 시스템은 세계 최고의 수준이다. 이를 일시에 완전히 변형시킬 경우 국민에게 불안과 혼란을 안겨 줄 수 있다. 따라서 지방분권의 이념과 현행 국가경찰시스템의 장점을 조화롭게 구현하여 국가전체의 치안역량을 궁극적으로 향상시킬 수 있도록 하는데 중점을 두었다.

〈 주요 국가의 강력범죄 발생추세 비교분석(한국형사정책연구원, '04.12) 〉  
(2002년 기준, 명)

구 분	미 국	영 국	독 일	일 본	한 국
인구 10만명당 전체 범죄 발생건수	145	207	71.4	5.5	12.5
인구 10만 명당 강력범죄 발생건수	4.12	11.24	7.89	2.24	1.67

대통령의 관점과 영·미·일·불·스페인 등 유럽의 선진 자치경찰모델을 분석하고 각계의 의견을 수렴한 「주민생활중심의 자치경찰제」 도입방안은 다음과 같다.

현행 국가경찰 조직·운영시스템은 그대로 유지하면서 시장·군수·구청장 소속 하에 직속기관으로 자치경찰대를 설치하여 주민 생활안전, 교통안전 및 소통, 지역시설·행사 경비 등 주민생활에 밀접한 치안서비스를 자치경찰이 제공하는 것이다.

## 2. 추진 경위와 정책 참가자

경찰청에서는 경찰혁신위원회 내 「자치경찰분과위」를('03.4), 정부혁신지방분권위원회에서는 민간전문가를 중심으로 「자치경찰T/F」를 운영('04.1)하였다.

세계적으로 자치경찰 도입 모형은 국가경찰을 중심으로 하되 기초자치단체별로 자치경찰을 운영하는 유럽 대륙형, 자치단체별 다양한 경찰운명을 하는 영·미형, 광역자치단체 단위 경찰위원회가 관리·운영하는 일본형으로 크게 나눌 수 있다.

종전의 논의는 주로 일본형 모델이 선호되어 온 것이 사실이나 분권이념·도입효과·현실적합성·실현가능성 등을 엄밀히 비교 분석한 결과 우리나라의 실정에 적합한 제도를 만드는 데 노력하였다.

각계의 의견수렴, 합동회의, 해외현지 시찰 등을 거쳐 2004년 7월 13일 대통령 주재 국정과제 회의를 통해 정부시안을 작성하였다. 이 시안을 갖고, 8월 19일에는 정부혁신지방분권위원장, 행자부·법무부·기획예산처 차관, 법제처 차장, 경찰청장이 참석한 관계 장·차관회의를 가졌으며, 9월 10일에는 정부혁신지방분권위원회의 양영



철 위원이 「자치경찰제 도입방안」을 갖고 주제발표를 한 지방분권대토론회를 개최하였다.

최종적으로 9월 16일에 개최된 대통령 주제 국정과제 회의에서 시·군·자치구에 자치경찰을 두는 『주민생활중심의 자치경찰제』 도입방안을 확정하였다. 이 회의에는 국무총리, 정부혁신지방분권위원장, 행자부장관, 경찰청장, 심대평 시·도지사협의회 지방분권특별위원장, 권문용 시·군·구청장협의회장, 임동규 서울시의회의장협의회장, 열린우리당 원혜영, 한명숙 의원 등이 참석 하였다.

이후 자치경찰법안 입법을 위해서 정부혁신지방분권위원회에 2004년 10월 7일에는 심의·자문기구인 '자치경찰특별위원회'를 두었고 이어 10월 12일에는 행정자치부장관 소속하에 실무추진기구인 '자치경찰제 실무추진단'을 구성·운영하였다. 실무추진단에서는 관계기관 의견 조화와 2005년 4월 8일과 7월 28일 2차에 걸친 당·정 협의 이후에 자치경찰법안을 2005년 11월 3일 국회에 제출하였다.

< 지방자치경찰 특별위원회 위원명단 >

성명	소속	비고
양영철	제주대 행정학과 교수	위원장
이기우	인하대 사회교육과 교수	위원
오재일	전남대 행정학과 교수	"
이승중	서울대 행정대학원 교수	"
김보환	동국대 경찰행정학과 교수	"
김익식	경기대 행정학과 교수	"
표창원	경찰대 행정학과 교수	"
이행봉	부산대 정치외교학과 교수	"
강재호	부산대 행정학과 교수	"
김성호	한국지방행정연구원 수석연구원	"

법안은 2005년 12월 5일 국회 행자위에 상정되었으며, 수차례의 국회 공청회 ('06.2.17 등) 개최 끝에 2007년 6월 현재 국회 행정자치위원회에 계류중이다. 한편,

자치경찰실무추진단은 전국 자치단체를 대상으로 시범실시 희망지역을 공모하여 '시범실시지역 선정위원회'의 현지실사 등을 거친 후 2005년 10월 21일에 최종적으로 17개 시범실시 자치단체를 선정·발표하였다.

## 제4장 다양한 형태로 운영되는 외국의 자치경찰제

### 1. 자치경찰에 대한 표준 모델은 없어

경찰제도는 영·미법계 국가와 대륙법계 국가의 경찰제도로 대별되는데, 전자는 사회질서유지가 그 중심기능이고 경찰조직 또한 지방분권적인 자치경찰제도를 유지하고 있으나, 반면 후자는 사회질서유지에 국한하지 않고 국가시책의 촉진을 위한 행동까지 경찰 개념에 포함시켜 경찰작용의 범위가 넓고 경찰조직도 국가경찰제도로써 중앙집권적 성격을 가진다.

그런데, 국가경찰제도를 채택하고 있는 나라는 경찰의 비민주화, 관료 독선화를 막기 위해 자치경찰제를 가미하고, 자치경찰제를 도입하고 있는 나라는 비능률성 때문에 중앙정부의 통제를 강화하려는 것이 추세이다. 따라서 제도상의 이러한 비교는 양자의 특성을 강조한 상대적인 구분이므로 우리나라에 외국의 시스템을 그대로 적용하는 것은 한계가 있다 하겠다.

이처럼 국가별 혹은 대륙별 제각기 독특한 경찰 제도를 운영하고 있어 자치경찰에 대한 해석을 지방정부에 대한 경찰의 귀속 여부를 중심으로 구분할 것인지, 경찰조직이 구성되는 지역단위에 따라 구분할 것인지, 자치경찰이 관장하는 업무의 범위를 기준으로 삼을 것인지에 대해 의견이 분분하다.

참여정부의 자치경찰제도는 여러 외국 사례들 중에서 우리와 가장 유사한 경찰제도를 운영하고 있으며 역사의 변천과정이 비슷한 유럽대륙의 '중앙집권-지방분권 혼합식 제도'를 수용한 것이다. 이 제도는 '진정한 자치경찰이 아니다'는 일부의 비판도 있지만 대체로 '국가경찰의 장점과 자치경찰의 장점이 조화된 합리적 제도'라는 평가를 받고 있다.

## 2. 주요 국가의 사례

### 가. 영국 : 권한과 책임에 대한 견제와 균형

영국은 독립적이고 중립적인 경찰위원회를 관리기관으로 두고 있다. 중앙정부는 물론 지방정부에서 독립되어 있으며 특히 영국의 지방경찰청장은 인사 및 작전권, 법집행과 경찰활동과 관련한 의사결정에서 아무에게도 간섭받지 않는다.

다만 중앙정부 내무장관이 각 지방경찰 예산의 50%를 보조하는 대신 그 절차와 성과에 대한 감사권을 갖고 있다. 지방경찰청장과 차장의 임명을 최종적으로 승인하는 권한과 각 지방경찰위원회 위원 17명 중 5명을 임명할 권한을 갖고 있다.

지방경찰위원회는 9명의 지방의회의원, 3명의 치안관사와 내무장관이 임명한 5명의 지방 명망가 등 총 17명으로 구성된다. 지방경찰의 재정을 담당하고, 내무장관의 승인을 받아 지방청장과 차장을 임명한다. 또한 지방경찰청장과 협의하여 연간 경찰활동계획을 작성하고, 상임위원 중 1명이 지방의회에 출석하여 경찰관련 질의에 응답한다.

따라서 영국의 자치경찰은 중앙정부, 지방정부, 경찰전문경영인이 권한과 책임을 적절히 분배되어 민주주의 핵심원리인 견제와 균형이 정교하게 조화를 이루고 있다. 아무도 경찰을 마음대로 장악할 수 없어 경찰학자들은 이런 경찰 제도를 '정치로부터 차단(insulation from politics)됐다'고 말하기도 한다.

그러나 이렇게 복잡한 경찰통제장치가 그 효력이 제대로 발휘되고 있는 지에 대한 평가는 일치하지 않고 있다.

### 나. 미국 : 지방자치단체에 귀속된 자치경찰

미국은 자치경찰인 도시경찰이 경찰의 근간이다. 시와 카운티에 근무하는 도시경찰은 전체 경찰관의 75%를 차지한다. 2006년도 경찰의 총 예산은 2억 2,249만 4,000달러이다.

미국의 자치경찰은 시장이나 군수의 직속기관으로 완전히 귀속돼 있다. 이에 따

라 범죄나 경찰의 횡포에 대해 시장·군수가 그 책임을 지고 경찰의 자질관리를 비롯한 범죄예방 등 치안이 지방행정의 주요 정책 과제가 되고 있으며 이러한 일을 제대로 수행하면 다음 선거에서 많은 표를 얻어 재선에 성공하고, 그렇지 않으면 낙선의 고배를 마시며 정치적 책임을 지는 제도이다.

경찰의 장은 시장·군수가 직접 임명하기도 하고 시장·군수와 함께 러닝메이트로 출마해 선출되기도 한다.

그러나 미국의 이러한 자치경찰제는 과거 지방토호세력의 도구가 되기도 하는 폐단이 있어 최근 시장·군수와 경찰 사이에 경찰위원회를 두거나 독립적인 감사관을 두는 등 제도를 개선해왔다. 또한 점차 광역화, 조직화, 첨단화하는 범죄에 대응하는 데 한계가 있어 주 경찰과 연방경찰조직의 권한과 관할권이 강화되는 추세다.

자치경찰의 재정은 자치단체 예산으로 전적으로 부담하는 것이 원칙으로 재정부담 능력에 따라 10명 이내 또는 30,000명 이상 등 다양하게 자치경찰을 운영하고 있다. 또한 각 주마다 고유의 헌법을 가지고 있어 독자적 경찰기구를 구성 운영하고 있으며 연방정부는 간섭할 수 없으나 법무성 산하 법집행지원청(Law Enforcement Assistance Administration)에서 경찰의 질적 향상을 위한 자금을 지원하고 연구결과를 채택토록 요구하는 방법으로 간접 감독 통제를 하고 있다.

#### 다. 유럽 : 기초자치단체에 제한된 경찰운영권을 부여

프랑스나 스페인, 이탈리아 등 유럽대륙 국가들은 통일성과 효율성 및 강력한 집행력이 필요한 경찰업무의 특성에 따라 전국의 경찰인력을 일사불란한 지휘통제체제로 운영하는 것이 바람직하다는 인식이 전제된 국가경찰을 중심으로 중앙집권적인 경찰 제도를 운영해왔다. 우리가 지금까지 운영해왔던 제도와 유사한 제도이다.

그러나 이들 국가들은 거대한 국가경찰조직으로는 시대변화에 유연하게 대처하기 어렵고 지역실정에 맞는 탄력적인 경찰행정을 펼칠 수 없으며 지역주민의 요구에 부응하는 치안서비스를 제공하지 못한다는 판단으로 자치단체장에게 제한된 행정경찰 운영권을 보조적으로 부여하고 있다.

## 가) 프랑스

「프랑스」는 국가경찰(국립경찰과 군인경찰의 이원적 구조)과 자치경찰로 구분하면서, 특히 국립경찰은 전국적 조직을 가지고 내무장관의 지휘를 받으며 인구 2만 명 이상의 도시지역의 치안을 담당하는 반면, 자치경찰은 인구 2만 명 이하의 기초자치단체 수준에서 국가경찰의 권한을 침해하지 않는 범위에서 공공질서 유지 및 자치단체의 조례 이행 등 제한적 경찰업무를 수행하고 있다.

프랑스의 국가경찰과 자치경찰은 각자 담당하는 관할과 업무가 구분되고 분업 및 협동체계가 잘 이루어져 있어 상호 조화를 잘 이루고 있는 것으로 평가된다. 즉, 국가경찰은 방법·수사·교통·질서유지 등 일반적 경찰업무를 담당하고, 자치경찰은 범죄예방 순찰, 기초질서 유지, 자치법규 집행 등 극히 지역적인 경찰업무를 담당한다.

프랑스에서는 원칙적으로 모든 자치단체장은 도지사(국가대표)의 행정통제 하에서 자치경찰을 설치·운영할 수 있고, 실제로는 기초자치단체인 코뮌 단위에서 보조기관으로 자치경찰기구를 설치·운영하고 있으며, 광역자치단체에는 자치경찰이 없고 국가경찰만 있다. 기초자치단체의 장이 자치경찰 모집 및 배치권을 가지는 등 큰 권한을 가지고 있다.

## 나) 스페인

「스페인」은 국가경찰과 분리된 자치경찰을 두고 있는바, 이는 헌법적으로도 보장되고 있다. 즉, 스페인 헌법은 17개 주와 행정의 기초 단위인 市(시경찰)에 자체적으로 경찰력을 보유할 수 있는 권한을 명시하고 있다.

물론 이는 주와 기초자치단체에 경찰 창설을 의무화하고 있는 것은 아니다. 주경찰인 광역 자치경찰은 자치경찰 고유 기능, 국가경찰과 공조 관련 기능, 국가경찰과 공통된 기능 등의 기능과 사무를 수행하는 반면, 기초 자치경찰은 공공장소에서의 안전 유지, 도로상의 안전 유지 활동, 市의 법령 수호, 국가 경찰조직과의 협력 등의 사무를 수행한다. 스페인은 국가경찰과 자치경찰 간 및 광역자치경찰과 기초 자치경찰간의 분쟁을 우려하여 그 조정을 위한 협의체를 두고 있다. 즉, 국가 차원

에서 치안정책심의회와 치안위원회를 두며, 자치단체 차원에서 지역치안위원회와 지역조정위원회를 두고 있다.

#### 다) 이탈리아

「이탈리아」는 국가경찰 외에 모든 자치단체가 자치경찰을 보유하고 있다. 자치경찰은 주·도·시별로 각 사무를 구분하고 있다. 자치경찰공무원은 사법경찰의 지위를 가지며, 자치경찰의 각급 책임자는 사법경찰 관리자의 지위를 가진다.

시 자치경찰의 경찰관 채용은 자체 자격요건 및 시의 공무원 채용방식에 따르며, 자치경찰의 운영에 대한 재정부담은 국가예산의 부담 없이 각 자치단체의 자체적인 예산에서 충당된다.



▲이탈리아 로마의 자치경찰들이 로마시내에서 교통정리를 하고 있다

#### 라) 독일

「독일」은 통일된 경찰법을 두고 있지 않으며, 각 주가 연방과 독립된 고유한 입법권한의 행사를 통하여 고유한 경찰법을 제정하여 독자적인 경찰조직을 운영하고 있으며 그 결과 각 주의 경찰제의 유형은 다양성을 띠고 있다.

독일은 각 주마다 독자적인 경찰조직을 운영하고 있지만, 일관되게 국가경찰 제도를 원칙으로 하고 있는 것으로 평가되고 있다. 즉, 독일은 각 주마다 국가경찰에

게마인데(Gemeinde) 자치제경찰을 가미하기도 하고, 국가경찰과 자치제경찰의 이원제를 채택하기도 한다. 지방자치단체 단위의 경찰조직으로는 道 단위로 지방경찰청이 있고, 그 이하의 행정구역 단위인 시, 군 단위별로 경찰서가 있으며, 기초자치단체인 게마인데에는 파출소가 각각 설치되어 있다.

#### 라. 일본 : 광역행정 단위로 자치경찰 운영

일본은 2차 세계대전 패전 이후 미국의 영향력에 의해 우리의 기초자치단체에 해당하는 시·정·촌 단위의 분권적 경찰 제도를 도입했다. 그러나 일본의 사회·문화적 배경 등 오랫동안 중앙집권적 통치방식에 젖은 특성과 맞지 않아 국가공안위원회가 관리하는 국가경찰과 광역행정단위인 도도부현(都道府縣)의 공안위원회가 관리하는 지방경찰로 새롭게 재편됐다.

영국처럼 지방정부에서 독립되어 있으나 유럽대륙과 같이 국가경찰과 지방경찰의 이원적 구조로 되어 있다. 주민이 직접 참여하고 통제하는 기초자치단체 단위가 아니기 때문에 우리의 ‘자치경찰’의 개념과 일치하지는 않는다.

〈 각 국가별 자치경찰제 비교 〉

국 가	자치경찰제도 특징
프랑스	- 국가경찰과 자치경찰로 완전 분리돼 원칙적으로 자치단체장이 자치경찰 설치·운영 가능(광역자치단체는 국가경찰만 운영) - 코뮌(기초자치단체)의 10%가 보조기관으로서의 자치경찰 운영
스페인	- 국가경찰과 자치경찰의 이원적 구조 - 주(광역지자체) 경찰 창설권한을 해당 주에 위임 / 17개주 중 3개주가 자체 경찰력 보유 - 기초자치단체는 제한적으로 국가경찰 기능 보완
미 국	- 자치경찰인 시티·카운티의 도시경찰이 경찰관의 75% 차지 - 시장이 자치경찰의 공식적인 최고 책임자 - FBI, 마약단속국 등 60여개 연방경찰과 주경찰이 있음
일 본	- 국가경찰과 자치경찰(광역)이 합의제로 통합 - 국가공안위원회-경찰청-관구경찰국의 국가경찰과 도도부현공안위원회-경시청·경찰본부의 자치경찰 - 경찰국이 관할 자치경찰을 지휘 감독
영 국	- 한국의 경찰청 같은 조직 없이 자치경찰이 근간 - 주 단위의 지방경찰위원회가 지방경찰청 관리
독 일	- 주 정부 중심의 분권형 국가경찰 - 자치경찰 없이 지자체에 질서행정 담당부서



## 제 2 부 자치경찰제 도입을 위하여

### 제5장 자치경찰제의 밑그림을 그리기까지

#### 1. 자치경찰의 근간을 찾기 위한 TF 운영

대통령선거 과정의 공약 사항과 대통령직 인수위원회에서 설정한 과제를 중심으로 학계와 시민단체, 자치단체와의 의견수렴을 거쳐 2003년 7월 4일 참여정부는 지방분권 추진 로드맵을 발표하였다.

로드맵 작성 TF가 2003년 5월 2일 구성되고, 10여차례 지역별 워크숍, 관련 학회 의견청취, 중앙부서 및 사회단체 설명회, 지방 4대 협의회 간담회 등을 거치면서 15차의 협의 끝에 지방분권 로드맵이 완성되었다.

지방분권 로드맵에서 제시한 자치경찰제 도입방안은 지역특성에 부합하는 치안행정 실현, 지역 치안에 대한 주민 참여의 확보, 치안행정의 종합적 수행, 지역치안에 대한 자기 책임성 확보를 자치경찰을 통해 달성할 목표로 삼았다. 로드맵상 자치경찰을 도표화한 그림은 다음과 같다.

#### 《 로드맵에서 제시한 자치경찰제 도입 방안 》

##### 현황과 문제점

- 자치치안수요에의 효율적 대응 미흡
- 치안행정에 대한 주민참여 부족
- 지방행정의 통일성 미흡
- 지역치안에 대한 자기 책임성 부족



##### 개 선 방 향

- 지역 특성에 부합하는 치안행정 실현
  - 국가경찰, 자치경찰 역할 분담에 따른 조직,기구 개편
- 지역치안에 대한 주민참여 확보
  - 주민 친화적 서비스 제공
- 치안행정의 종합적 수행
- 지역치안에 대한 자기 책임성 확보

지방분권 로드맵 확정 이후 그 근거 법률인 지방분권특별법안은 2003년 12월 29일 국회 본회의를 통과하였다. 이윽고 구체적인 자치경찰제 도입방안을 만들기 위해 정부혁신지방분권위원회 소속 「자치경찰 T/F」를 구성되었다.

원래는 경찰청이 경찰을 혁신하기 위하여 만든 경찰혁신위원회 산하 자치경찰분권위원회에서 자치경찰안을 만들고 이를 정부혁신지방분권위원회와 협의하는 방식으로 추진하였으나 경찰청이 만든 자치경찰안은 경찰청의 관점에서 작성한 안이기 때문에 참여정부의 분권 추진방향과 많은 차이가 났다. 그래서 정부혁신지방분권위원장의 제안으로 정부혁신지방분권위원회내에 자치경찰 T/F를 두기로 한 것이다.

「자치경찰 T/F」는 미국, 일본, 유럽 국가들의 제도 연구와 현지 점검을 수행하였고, 대통령 보고·토론회·경찰청과의 간담회, 관련부처 회의 등 총 33차례의 회의를 하였다.

## 2. 논의과정에서 부각된 쟁점들

2004년 1월 9일 첫 회의를 가진 이래 10월 7일 제 33차 회의를 갖는 동안 토론회는 5월 28일과 9월 10일 두 차례를 가진 바 있는데 참여정부의 자치경찰제 도입 ~~크~~ 방향과 대강의 윤곽을 알 수 있는 첫 토론회에서부터 논란이 제기됐다.

2004년 7월 1일자 「신동아」(이남희 기자)에서 보도한 내용을 중심으로 재정리해보면 서울행정학회와 한국지방자치학회가 5월 28일 공동개최한 ‘새로운 지방분권 추진전략 모색을 위한 대 토론회’에서 정부혁신지방분권위원회의 자치경찰 팀장인 제주대 양영철 교수(행정학과)는 발표문에서 “시·군·구에 소속된 자치경찰의 업무는 환경·위생, 산불방지, 교통관리 등 행정경찰 업무를 비롯해 지역통행 및 기초질서유지, 지역시설 및 행사 경비 등 주민생활에 밀착된 치안서비스를 일차적으로 수행한다”고 밝혔다.

또 국가경찰 조직은 현행처럼 그대로 유지하되, 현재의 경찰은 모두 국가경찰로 남고 국가경찰은 범죄와의 싸움, 법치질서 확립, 사회 안정 확보에 주력해야 한다고 주장했다.

그런데 양 교수의 방안이 확정돼 내년 말부터 도입될 것이라고 일부 언론에서 보도되자 시민단체들은 “노무현 정부는 대선공약을 지키기 위해 억지로 ‘자치경찰제’ 시늉만 내고 있다”며 강력히 비판하고 나섰다. 양 교수가 제시한 자치경찰제 방안을 놓고 한 경찰관은 “자치경찰이 아니라, 구청 직원을 더 뽑자는 거 아닙니까?” 라고 언급하기도 하였다. 서울경찰청 한 간부는 “1999년 세계 각국의 자치경찰 모델을 비교 연구한 끝에 일본 모델을 중심으로 자치경찰 방안을 마련해놓은 경찰의 안과 상당한 거리가 있어 양 교수의 방안에 대해 크게 주목하고 있지 않다”라고 전하기도 하였다.

이에 대해 양 교수는 국가경찰 조직을 전혀 건드리지 않음으로써 혼란을 줄이고, 창설된 행정경찰의 업무를 특화할 수 있다는 점과 미미했던 지방자치단체의 위생 환경 식품 단속 등의 업무도 행정경찰의 힘을 얻어 한층 강화될 수 있는 안이라고 설명하였다.

정부혁신지방분권위원회 내부에서도 양 교수의 방안에 대해 크게 무게를 두지 않고 있는 분위기였다. 정부혁신지방분권위원회 관계자는 “양 교수의 방안은 브레인 스토밍 과정에서 나온 것에 불과하다”고 했다. 앞으로 많은 논의를 거쳐 구체적인 방안을 마련한 뒤 내년쯤에나 법제화될 예정이라고 했다.

그러나 양 교수가 정부혁신지방분권위원회 자치경찰 팀장이라는 점에서 그의 방안을 순전히 개인 의견으로만 볼 수 없다는 의견도 있었다. 이 때문에 시민단체는 양 교수의 방안을 예민하게 받아들이고 있었다. 경찰혁신위원회의 자문위원으로 활동해온 인권실천연대 오창익 사무국장은 “양 교수의 방안대로 자치경찰이 자리 잡는다면 노무현 정부가 당초 추진하던 지방분권 정책의 정체성조차 의심받을 수밖에 없다”고 주장했다.

그의 부연설명에 따르면, 자치경찰제란 지방분권 사상에 기초해 지방경찰이 지자체의 권한과 책임 아래에서 치안임무를 자주적으로 수행하는 제도이며 중앙에서 경찰서장의 인사를 단행해온 지금과 반대되는 것이다.

덧붙여 지방 주민들을 위한 치안서비스를 제공하기보다 ‘권력 눈치 보기’에 급급

했다는 비판을 받는 국가경찰의 폐단을 막기 위해 자치경찰제를 도입한다는 것인데 양 교수의 방안은 기존의 '자치경찰제' 논의에서 한참 벗어나 있다는 것이다.

오 사무국장은 “양 교수의 방안은 본래 자치경찰제의 목표에 위배되며, 제시한 자치경찰의 업무는 이미 지자체 공무원들이 해오던 일”이라고 단언하였고, 이러한 상황에서 양 교수의 방안에 의거해 선발된 자치경찰들은 기존 구청 공무원들의 업무에 조금 힘을 실어줄 뿐 주민을 위한 치안서비스는 그다지 나아질 수 없다고 주장하였다.

새로운 조직 창설에 드는 '비용'에 대한 비판도 만만치 않았다. 양 교수의 방안에 따르면, 자치경찰을 시·군·구에 4개 계(係) 이상의 하부조직을 필요로 하는 과(課) 단위로 설치하는데 총 5,920명의 인력(25.3명×234개 기초자치단체)이 필요하며, 약 3,000억원의 비용이 들 것으로 예상된다.

이들 수요인력 가운데 절반은 국가경찰 중에서 공개경쟁을 통해 선발하며, 나머지는 현재 자치단체에서 보유하고 있는 단속공무원, 청원경찰, 공익근무요원, 특별사법경찰요원, 주차단속원 등을 활용할 계획이었다.

이에 대해 한국자치경찰연구소의 문성호 소장은 “과연 행정경찰의 증설 비용으로 지불한 세금만큼 경찰의 치안서비스가 나아질 것인가. 예컨대 강남경찰서가 강남구청으로 편입될 경우, 별도의 증설 예산이 필요치 않다. 아울러 강남구 주민한테서 월급을 받고 일하는 강남경찰서 소속의 지방경찰들은 주민들의 이해와 요구에 맞는 서비스를 제공하기 위해 노력할 것이다. 수사권조차 없는 경찰을 과연 경찰로 볼 수 있겠는가.” 기존 국가경찰 조직을 전환하지 않고 새로운 조직을 추가로 창설할 경우 국민이 떠안는 세금 부담만 커진다고 지적하였다.

반면 경찰혁신위원회의 홍영기 단장(경무관)은 “양 교수의 방안은 재미있는 발상이다. 아직 확정된 것은 아니지만, 경찰 입장에서 긍정적으로 고려하고 있다. 자치경찰을 '기관 중심'으로 분류한 것이 아니라 '업무 중심'으로 분류했다는 데 의의가 있다”고 언급하였다.

일선의 하위직 경찰들은 중립적인 입장을 보였다. 서울지방경찰청의 한 간부는 “여러 가지 자치경찰제 방안에 대한 정보를 제대로 얻을 기회가 없었다” 며 “어떤 선택이 우리의 미래에 도움이 되는지 공론화가 우선”이라고 주장했다.

경찰대 출신의 K경감은 “어떤 자치경찰제 방안이건, 국민의 애정과 지지를 받을 수 있는 제도라면 언제든지 환영한다”고 하였다. 아래는 자치경찰 TF와 관련 주요 활동을 정리한 것이다.

〈자치경찰 TF 명단〉

성명	소속	비고
양영철	제주대 행정학과 교수(지방분권전문위원회 위원)	팀장
오재일	전남대 행정학과 교수(정부혁신지방분권위원회 위원)	팀원
이기우	인하대 사회교육과 교수(지방분권전문위원회 위원)	”
이승중	서울대 행정대학원 교수(지방분권전문위원회 위원)	”
박순애	서울대 행정대학원 교수(지방분권전문위원회 위원)	”
안영훈	한국지방행정연구원 수석연구원	”
김성호	한국지방행정연구원 수석연구원	”

〈자치경찰 TF 활동 주요 내용〉

구 분	일 시	회 의 내 용
1차	'04. 1. 9	자치경찰 T/F 구성 및 향후 운영 방안 논의
2차	'04. 1.15	자치경찰제 도입방안 연구 일정 검토
3차	'04. 1.19	자치경찰제 주요 방안(연구사항) 검토
4차	'04. 1.30	자치경찰제 주요 방안 문헌 연구(일본형, 미국형, 유럽형 등)
5차	'04. 2. 5	자치경찰제 주요 방안 연구(도입단위 등 미국형 중심)
6차	'04. 2.13	자치경찰제 주요 방안 연구(도입단위 등 일본형 중심)
7차	'04. 3. 4	자치경찰제 주요 방안 연구(도입단위 등 유럽형 중심)
8차	'04. 3. 7	자치경찰제 주요 방안 비교 검토(도입단위 등)
9차	'04. 3.11	자치경찰제 주요 방안 심층 비교 검토(수행사무 등)
10차	'04. 3.18	자치경찰제 도입방안 비교 및 경찰청 방안 검토
11차	'04. 3.23	자치경찰제 도입방안 비교 및 각 방안의 문제점 검토
12차	'04. 3.25	우리나라에 적합한 자치경찰제 도입방안 검토
13차	'04. 4.22	우리나라에 적합한 자치경찰제 도입방안 검토, 위원 추가위촉
14차	'04. 5.12	프랑스 등 자치경찰 운영실태 현지실사 준비(질문사항 등)
	'04.5.15-5.24	프랑스, 스페인, 이태리 등 자치경찰 운영실태 점검
	'04. 5.28	지방분권 추진전략 모색을 위한 대토론회
15차	'04. 6. 4	해외시찰 결과 점검
16차	'04. 6. 8	유럽형 자치경찰제의 적합성 검토
17차	'04. 6.12	우리나라 자치경찰제 도입방안 초안 마련 및 보고서 작성
	'04. 6.14	혁신위원장에게 자치경찰제 논의 경과 및 방안 보고
18차	'04. 6.18	국가경찰과 자치경찰간 협력방안 검토
19차	'04. 6.22	자치경찰제 도입방안 검토(수행사무 및 집행권한 등)

### 3. 기본 가닥을 잡은 두 차례의 국정과제회의

2004년 7월 13일 국정과제 회의에서 정부혁신지방분권위원회 「자치경찰 T/F」가 노무현 대통령에 대한 보고에는 현행 경찰체제 및 문제점을 비롯한 자치경찰제 도입 논의 경과, 주요 외국의 자치경찰제도, 자치경찰제 도입방안 검토, 향후 추진 일정 등이 담겨있다.

이 날 회의는 주민생활 중심의 자치경찰 창설 방안, 시·도 광역단위 경찰위원회 설치 방안, 기초자치단체 단독 자치경찰 운영 방안, 단체장의 경찰기관장 인사 관여 방안 등 총 4가지의 자치경찰제 도입 방안을 두고 장단점을 비교하여 최적안을 건의하는 방식으로 이루어 졌다.

(제1안)은 현행 국가 경찰체제의 골격을 유지하면서 이와 별도로 시·군·구청장 소속에 자치경찰을 설치하는 방안이다. 업무는 지역교통, 기초질서, 생활안전 등 행정 서비스를 주로 담당한다.

(제2안)은 합의제 행정기관인 시도경찰위원회와 독립형 집행기관인 시도 경찰청으로 자치경찰을 구성하는 방안이다. 경찰위원은 시·도지사가 임명하나, 지방경찰청장은 대통령이 임명하며, 그 업무는 수사·정보까지 포함한 광범위한 경찰사무를 담당한다.

(제3안)은 시·군·구청장 소속으로 자치경찰을 설치하고, 업무도 포괄적인 경찰업무를 수행한다. 거의 대부분의 국가경찰 기능이 이관된 자치경찰 형태이다.

(제4안)은 현재 국가경찰기관을 그대로 유지하되 지방경찰청장이나 경찰서장의 인사시 자치단체장이 개입토록 하는 방안이다.

〈자치경찰 3개 안 비교〉

방안 구분	<방안1>주민생활중심의 자치경찰 창설	<방안2>광역단위 경찰위 원회 설치	<방안3>기초자치단체 단독 자치경찰 운영
주요 이념	○ 민주성 ○ 주민 대응성	○ 정치적 중립성 ○ 효율성	○ 민주성 ○ 주민 대응성
실시 단위	○ 시·군·구 기초단위	○ 시·도 광역단위	○ 시·군·구 기초단위
조직 형태	○ 독립제(자치단체장) ○ 자치단체 보조기관	○ 경찰위원회제 ○ 시·도지사 직속기관	○ 독립제(자치단체장) ○ 자치단체 직속기관
인사 관리	○ 자치단체 일반 인사 위원회	○ 지방경찰위원회	○ 지방경찰인사위원회
책임자 임명	○ 단체장이 임명	○ 지방경찰위원회 제정으로 대통령이 자치경찰장 임 명(국가경찰위원회·경찰 청장 의견)	○ 지방의회 동의, 단체장이 자치경찰 서장 임명
경찰 신분	○ 특정직 지방공무원	○ 국가공무원(경정이상) ○ 지방공무원(경감이하)	○ 경찰서장 및 고유사무 처리자는 지방공무원 ○ 국가사무처리자는 국가공무원
재정	○ 일반회계	○ 특별회계	○ 일반회계
통제	○ 자치단체장 및 지방 의회	○ 국가경찰위원회, 경찰청장	○ 자치단체장 및 지방 의회
수행 사무	○ 고유사무 ○ 지역교통, 기초질서 유지환경·위생 등 행정경찰사무	○ 국가사무, 고유사무 병행 ○ 생활안전, 수사, 경비, 정 보, 교통 기타 공공안녕 과 질서유지	○ 고유사무(主), 기관 위임사무(從) ○ 생활안전, 교통, 주 민 안전, 기초질서
장점	○ 주민 대응성 및 치안 만족도 제고 ○ 지방행정의 종합성 구현	○ 효과적 광역치안수요 대 응 및 균질의 치안행정 가능 ○ 정치적 중립성, 업무수행 의 공정성 확보	○ 책임과 권한 소재 명확 ○ 이상적 지방자치 실 현방안(책임과 권한 의 일치)
단점 (비판)	○ 지역간 치안불균형 우려 ○ 상호 갈등시 치안 공 백 발생 우려	○ 행정 책임소재 불명확 ○ 주민에의 근접성 부족	○ 광역치안수요 대응 미흡 ○ 단체장의 권한 비대화

이러한 각 안에 대해 노대통령은 “주민생활중심의 자치경찰 창설방안은 현실적  
으로 볼 때 가장 적합한 안으로 평가하며 자치단체장의 권한 비대화 방지 및 주민  
생활중심의 지역치안을 자치단체가 책임과 자율 속에서 처리할 수 있다는 점에서



강점이 있다“고 평가된다. 아래는 주민생활 중심의 자치경찰 창설방안의 구체적 내용이다.

### 〈주민 생활중심의 자치경찰 창설 방안〉

□ 주요 내용

- 시·군·구 보조기관으로 자치경찰 창설
  - 자치단체장이 인사권 행사, 특정직 지방공무원 신분
  - 지역교통, 기초질서, 생활안전 등 행정 서비스적 치안 전담
    - ※ 국가 경찰체제의 장점 유지 및 광역치안수요에의 효율적 대응을 위해 현행 경찰제도의 골격(조직 및 인력) 유지
- 시·도 광역단위 자치경찰 기능 설정
  - 치안행정협의회 결정에 대한 법적 구속력 부여 및 지방의원·시민대표 참여 확대, 단체장 직속 「지역치안협력관」 설치

□ 장·단점

- 지방행정의 법집행력 보강으로 행정의 종합성 구현 및 행정서비스 위주의 치안행정으로 주민 만족도 향상
- 자치단체의 재정 편차에 따른 치안 불균형 초래 우려 및 국가경찰과 상호 갈등, 협력 미흡 가능성

이에 덧붙여 노대통령은 “시·도지사 직속기관 형태의 자치경찰 설치 안은 흉내만 내는 자치경찰이라는 느낌이 들며, 기초자치단체 단독경찰 운영방안은 아직 우리 문화가 이 안을 수용하기에는 여러 가지 문제점이 있고 자치경찰의 인사 정체로 인하여 많은 문제점이 야기될 수 있으며, 단체장이 경찰책임자 인사에 관여하는 방안은 가장 간단한 방법이기도 하나 단체장이 경찰인사에 개입하므로 해서 혼란이 야기될 가능성이 있으며 경찰청의 반대가 예상 된다“며 간단하고 경계가 분명한 ‘주민생활중심의 자치경찰제’를 자치단체들이 흔쾌히 받아들일 수 있도록 연구를 더해 볼 것을 당부하였다.

연구가 필요한 부분은 재정지원방안, 국가경찰과의 협의회 구성 방안, 자치경찰 선발 방안, 국가경찰과의 인사교류 방안 등이었다.

이러한 대통령의 요구에 따라 정부혁신지방분권위원회는 2004년 9월 17일 개최된 국정과제 회의에서 두 번째로 자치경찰제 도입방안을 보고하였다.

기본 방향은 '광역치안 수요에의 효율적 대응'을 위해 현행 국가경찰체제를 유지하면서 이와 별도로 시·군·자치구에 자치경찰기구를 창설하여 지역교통, 생활안전 등 주민생활 중심의 치안행정을 담당하게 하는 것이다.

1차 보고서 대통령의 요구에 따라 자치단체와 국가경찰 상호간 업무협조를 위해 광역 및 기초단위에 치안협의회를 설치하고, 자치경찰의 신분은 단체장이 인사권을 행사하는 특정직 지방공무원으로 하되 인사교류 할당제·상호 파견제 등을 통해 국가·자치경찰간 인사교류방안을 마련하였다.

소요재원은 제도 정착 시까지 지방교부세, 국고보조금, 범칙금 등으로 확보하여 국가에서 일정 부분 지원할 수 있도록 하였다.

자치경찰 소요인원은 출범시에는 50%를 국가기관에서 이관하고, 나머지는 유사 직군 특채 및 신규채용으로 충당하도록 하였다. '04년 하반기 국회통과를 전제로 할 때 '05년 하반기에 시범실시를 하고, '06년 하반기 민선 4기 출범에 맞춰 전면 실시하는 것을 계획으로 보고하였다.

위에 언급한 사항 이외에 정부혁신지방분권위원회의 안건을 세부적으로 살펴보면, 자치경찰 사무는 주민생활과 밀접한 분야인 방법순찰, 사회적 약자 보호, 기초 질서사범 단속 등 생활안전 분야와 교통소통 관리, 교통법규위반 지도단속 등 지역 교통 분야, 공공시설 경비, 집회시위 주변 교통정리 등 지역경비 분야 및 현재 기초 자치단체에서 보유하고 있는 보건·위생, 교통, 환경, 경제 등 20여 종의 특별사법경찰 사무로 되어 있다.

자치경찰 조직 규모는 자치단체 인구 규모, 지역특성 등을 고려하여 결정하되 구체적 인력규모는 자치단체의 인구, 면적 등 치안수요와 지역특성 등을 기준으로 표준인력을 산정토록 하였다.

앞서 국가자치경찰 인사교류 이외에 자치경찰 상호간에도 '주기적 인사교류제' 등 인사교류를 의무화하는 방안도 검토하였다.

또한 자치경찰의 교육훈련은 국가경찰 교육훈련기관 등에 위탁하여 주기적으로 실시하여 자치경찰의 능력을 유지·관리하되 단, 자치행정의 특수성이 반영되도록 교육 프로그램을 조정하도록 했다. 이날 국정과제회의 이후부터는 자치경찰법 제정 등 실무를 담당하는 자치경찰 실무 추진단을 운영하도록 하였는데 행자부, 경찰청 등 관련부처가 공동으로 참여하여 추진단을 구성하였다.

## 제6장 각계의 반응과 여론 수렴의 과정

### 1. 자치단체 등 크게 환영, 일부에선 우려 표시

정부의 자치경찰제 도입 사실이 알려지자 각계의 반응은 “바야흐로 진정한 의미의 지방분권화 시대가 열렸다”는 데에 공감하는 분위기였다.

청와대 시민사회 수석실이 조사하여 2004년 9월 17일 국정과제회의에 보고한 자료에 따르면 기초자치단체에서는 대체로 환영하는 분위기인 가운데, 조장행정뿐 아니라, 치안문제에 대한 책임도 져야 한다는 것을 의식하여 다소 긴장하는 모습도 표출하였다.

광역자치단체에서는 그간 일본식의 자치단체 모형이 논의되어온 관계로, 광역자치단체에도 경찰권이 주어질 것으로 기대하였으나, 기초단위로만 실시한다고 전해지자 약간 실망한 모습이였다.

교수 등 식자층은 56년간 논의만 되어 오던 문제가 종지부를 찍고, 본격적인 실현 단계에 들어선 데 높은 의미를 부여하였다. 이수성 전 총리는 금번 안은 바람직하다고 생각되나 분단된 나라사정과 전국적인 치안상황에 대해 적절히 대비할 수 있는 장치도 필히 강구할 것을 주문하였다.

오창익 인권연대 사무국장은 국가경찰은 그대로 유지하고, 자치단체에 경찰을 만드는 형식은 무늬만 자치경찰을 표방한 것으로 진정한 주민자치가 아니라고 평가절하했다.

지역 주민들은 지역실정에 맞는 치안 행정과 이를 기초로 자치단체장을 평가할 수 있다는 점에 대해서는 긍정하면서도 전국적으로 균일한 서비스를 받지 못할 수 있다는 우려를 표시하며, 이를 방지할 수 있는 장치를 마련하여 주길 요망하였다. 이를 테면, 자치단체별로 재정자립도에 따라서 치안서비스가 달라질 수 있고 이는, 범죄의 이전현상과 주민 간 위화감을 조성할 수 있기 때문이다.

언론계 방송3사 및 메이저신문은 사상 유례없는 자치경찰제 시행에 대해 지대한 관심을 표명하며 대부분 톱 또는 주요 기사로 보도하였다. 주로 제도 도입에 따른 효과·문제점 등에 대한 분석기사와 사설을 실으면서, 성공적인 시행을 당부하는 논조였다.

중앙일보는 '자치경찰이 성공하려면' 제하의 사설을 통해 금번 제도가 바람직한데, 예산·단체장의 의지 등에 따라 성공여부가 달라질 것이라고 평가했다. 그러나, 언론사 모두 긍정적인 평가를 내린 것은 아니다. 한겨레신문은 '주민참여 배제된 자치경찰' 제하의 사설을 통해 주민이 경찰을 인선하는 시스템이 마련되지 않았다고 비판했다.

경찰관들은 근무여건 개선 등을 기대하면서, 치안상의 혼란이나 동요가 별로 없이 자치경찰제로의 전환이 가능하게 되었다며 높은 평가를 내렸다. 특히 경감급 이상 직원들은 국가경찰 조직에 큰 변화가 없으면서도, 경찰인력 증대에 따른 치안역량 제고 및 경정급 보직의 확대에 의한 인사적체 해소까지도 기대했다.

국가경찰 3천명 외 신규로 3천명을 더 채용하는 것은 결국 경찰인력 증대의 효과가 있고, 자치경찰과장의 일부분을 경찰에서 채용할 수도 있어 인사적체 해소에도 도움이 될 것 같다는 반응이었다.

경감급 이하 직원들은 별다른 동요와 혼란을 보이지 않는 가운데, 자치경찰제 도입으로 근무여건 및 승진제도에 대한 개선이 필연적으로 수반될 것이라며 높은 기대감을 표시했다.

자치단체보다 수당체제가 상대적으로 열악한데다 6급까지 근속 승진도 안 되던 기존의 경찰체제가, 자치경찰제가 도입 되면 수당체제와 승진제도의 변화는 불가피할 것이라는 전망도 나왔다.

지구대·교통 등 관련 부서 직원들은, 신분 및 근무제도 변화에 따른 득실관계에 대해 더 많은 관심을 보이는 모습이었으며, 수사·정보 등 부서 직원들은 경찰 본연의 업무에 더욱 충실할 수 있고 전문성도 강화할 수 있어 환영한다는 입장이었으나,

지역주민과 긴밀한 관계유지가 어려울 거라며 아쉬움을 표출했다.

## 2. 자치경찰 도입 공감대 이뤄 낸 첫 토론회

정부의 자치경찰제 도입 안이 구체적 윤곽을 잡아가는 가운데 열린 토론회에서 열띤 공방이 벌어졌다. 먼저 2004년 9월 10일(금) 정부중앙청사 별관 3층 국제회의장에서 개최된 자치경찰제 도입 토론회에서는 건국대 최창호 명예교수가 사회를 맡고 학회, 시민단체, 전문가 등 8명의 지정토론으로 관계부처 및 자치단체 공무원 등 200여 명이 참석한 가운데 진행됐다.

자치경찰제의 도입 필요성에 대해서는 토론자 전원이 공감하였으며 도입 단위에 대해서도 주민과 밀접한 기초자치단체 단위에 도입되어야 한다는 의견이 대부분이었지만, 업무 범위에 있어서는 의견이 엇갈렸다.

현행 국가경찰 체제의 골격을 유지 한 채 일부 업무를 국가경찰과 자치경찰이 공동 수행하는 안과 국가경찰의 일부 업무를 자치경찰로 이양받아 기초자치단체 단독으로 자치경찰을 운영하는 방안 중 어느 것이 합리적인가에 대한 논쟁이 벌어졌다. 주요 토론내용을 정리하면 다음과 같다.

### <김기현 부천 YMCA 사무총장>

- 식품위생 등 시민들이 생활주변에서 느끼는 불편이 많은 현실 해결을 위해 경찰의 근본적인 변화와 개혁이 필요
- 자치경찰 도입은 ①보충성의 원칙, ②자치단체 책임에 의한 치안행정, ③주민 생활치안수요에 신속한 대응의 방향으로 논의필요
- 광역단위 경찰위원회 설치방안은 ①합의제 행정기관인 위원회의 실효성 의문 시 ②책임소재가 불명확 ③자치단체와 유기적 관계 형성 곤란 등 문제점
- 기초자치단체 단독 자치경찰 운영방안은 지방자치의 의의에 충실하고 시민단체 주장에 부합
  - 단점으로 지적되는 권한 비대화 및 정치적 중립성 우려 등은 주민소환제 등 보완책을 마련하여 해결 가능
- 주민생활 중심의 자치경찰 창설방안은 주민근접 치안행정 및 국가치안력의 누

수 최소화가 가능하나, 근본적인 경찰조직의 개혁방안이 될 수 없음

**<박영미 부산여성단체연합 대표>**

- 지방자치의 정신에 가장 부합하는 방안은 기초자치단체 단독 자치경찰 운영방안
  - 기초 자치단체 단위에서 치안확보 가능
  - 식품·위생 등 관련 법 집행력 제고, 종합 행정성 구현 가능
  - 주민과 가까운 자치경찰
- 단체장의 권한 오·남용 가능성은 실제 낮을 것으로 추정
  - 주민소환제 등으로 단체장의 오·남용 견제 가능
- 경찰서장 임기를 3년(단체장 임기와 차별)으로 하는 방안 검토

**<이국운 지방분권국민운동 집행위원 (한동대 교수)>**

- 민주헌법 하에서 경찰권의 지방분권은 정당한 요청임
- 광역단위 경찰위원회 설치방안은 민주적 책임성 확보 측면에서 문제가 많음
- 주민생활 중심의 자치경찰 창설방안은 국가경찰 중심에서 벗어나지 않겠다는 뜻임
- 기초자치단체 단독 자치경찰 운영방안은 보충성의 원칙에 충실한 방안이나 기초자치단체의 재정력을 고려할 때 결과적으로 국가경찰에 대한 의존이 증대하여 큰 차이 없을 것임
- 자치경찰 논의와 함께 사법자치 및 행정계층구조 개편 논의 필요
  - 2단계 행정계층 구조 개편과 함께 자치경찰에 대한 정치적 통제(주민소환제) 방안 외에 지역검사 및 치안판사 제도 도입 등 사법적 통제 강화방안 검토 필요
- 자치경찰과 국가경찰 간 관할을 분명히 설정하되 관할권 다툼에 대한 분쟁 해결 장치 마련 필요

**<최종술 동의대 법경찰학부 교수 (시·도지사협의회 추천) >**

- 주민생활 중심의 자치경찰 창설방안은 경찰 권한과 직무 일부를 일반행정기관에서 수행하게 하였다는 점에서 제도적으로 자치경찰제라 하기 어려움

- 기초자치단체 단독 자치경찰 운영방안은 경찰사무의 광역적 성격 및 지나친 세분화는 책임을 분산시켜 효율성을 저해할 수 있다는 점에는 수용 곤란
  - 일본도 1948년 시·정·촌 기초단위로 자치경찰을 실시하였다가 1954년 도·도·부·현 광역단위로 변경한 바 있음
    - ※ 방청객 질문 시 우리나라 시·군·구는 일본의 시·정·촌에 비해 규모가 크므로 일률적으로 비교할 수 없다는 지적
- 자치단체의 낮은 재정자립도 및 지방 토호세력과의 결탁 우려 등을 고려할 때 광역단위로 도입하는 방안 2가 바람직함

**<표창원 경찰대 교수 (전 한국경찰발전연구학회 회장)>**

- 도입 필요성에 대해서는 공감하며, 실시단위와 관련하여서는 기초단위 도입에 찬성
  - 주민 통제 용이, 민주성과 책임성을 함께 추구 가능
- 경찰사무 분류에 따른 자치경찰 사무 설정 필요
  - 전문성을 기준으로 high policing(수사, 테러 진압 등)과 low policing(일상생활에서 반복되는 것)과 규제적 서비스(수사, 체포 등)와 비규제적 서비스(순찰, 봉사 등)
  - 자치경찰은 수사 등 고도의 전문성이 요구되는 경찰 사무를 담당하는 것 보다는 주민생활 중심의 치안활동 주력 타당
- 결론적으로 주민생활 중심의 안에 찬성하며, 첫 출발이라는 점에서 시행착오를 줄여 나가면서 보완해 나갈 필요

**<서영복 행정개혁시민연합 사무처장 >**

- 기초자치단체 단독 자치경찰 운영방안이 가장 이상적이고 바람직하나 전제 조건이 충족되어야 함
  - 단체장의 정당공천 배제, 계층구조 개편, 주민통제 시스템 강화
- 전제가 충족되지 않는다면 만족스럽지는 않으나 주민생활중심의 자치경찰 창설 방안이 바람직, 시범실시 필요



### <김익식 경실련 지방자치위원장 (경기대 교수)>

- 경찰권의 분권은 목적이 아닌 국가 전체의 발전을 위한 수단
- 급격한 지방분권은 펜들럼 효과를 야기할 수 있음
  - 외국 사례에 대한 학문적 고찰 결과, 급격한 변화보다는 점진적 변화가 바람직
  - 이상적이나 현실과 조화될 가능성 낮음
- 현재 우리나라의 분권화 수준을 고려할 때 변화를 소화할 수 있는 주민생활 중심의 자치경찰제가 바람직함
  - 주민생활 중심 자치경찰제 안에 대한 시범 실시 후, 보완하는 방향으로 추진함이 타당

### <신중대 안양시장>

- 주민 생활과 밀접한 치안행정이 절실하다는 점에서 기초단위로 자치경찰제가 도입됨이 타당
  - 집회시위 관리, 노점상 단속, 교통질서 위반사범 단속 등의 실효성 확보

## 3. 시민단체 토론회에서는 비판 쏟아져

2004년 9월 10일의 첫 번째 토론회에 이어 2004년 11월 15일 인권실천시민연대와 한국자치경찰연구소 공동 주관의 토론회에서는 정부안에 대한 비판이 쏟아졌다.

김보환 교수(동국대 경찰행정학과)가 사회로 국가인권위원회 강당에서 개최된 이날 토론회는 정부 안에 대한 문제점을 진단하는 방향으로 이루어졌다.

문제점에 대한 대안을 문성호 소장(한국자치경찰연구소)이 주제로써 발표하고, 지정 토론자로 이명규 의원(한나라당, 대구 북구갑), 이영순 의원(민주노동당, 비례대표), 최응렬 교수(계명대 경찰학부), 오창익 국장(인권실천시민연대 사무국)이 나섰다.

이 날 주제발표에 나선 문 소장은 정부안에 대한 문제점을 일일이 지적하고 이를 ‘껍데기 자치경찰’이라 신랄히 비판하였으며 지정 토론회자들은 대체로 광역단위의 자치경찰제가 실질적 ‘자치’에 부합하는 경찰제임을 강조했다.

이 날 문 소장은 정부안이 아래와 같은 문제점을 갖고 있다고 지적했다.(⇒는 문제점을 지적한 이유)

- ① 시·군·구 산하에만 자치경찰을 두기로 한 점  
⇒ 시·군·구 산하에 자치경찰을 둘 경우 시장이나 군수,구청장의 부정과 비리에 대한 수사가 불가능해지고 지역 유지의 횡포도 심해질 것임
- ② 현행 경찰서와 지구대 및 치안센터를 자치경찰로 전환하는 것을 거부한점  
⇒ 현행 경찰서와 지구대 및 치안센터의 자치경찰 전환을 거부함으로써 자치경찰제가 ‘주차위반이나 식품안전 단속요원들에게 경찰제복을 입혀 놓은 명목상의 자치경찰제’로 전락하는 것이 예상됨
- ③ 현재의 국가경찰은 전혀 손대지 않은 채 전국적으로 6천여 명의 자치경찰을 새롭게 창설하겠다고 밝힌 점  
⇒ 현재의 국가경찰을 줄이지 않고 자치경찰을 새롭게 창설하겠다고 하는 것은 예산 낭비만을 초래
- ④ 지역주민들이 자치경찰정책에 참여할 수 있는 시민참여제도를 철저히 배격하고 있다는 점

이러한 문제점에 대한 해결방안으로 문 소장은 다음사항을 건의하였다.

- ① 시·군·구 단위가 아니라 광역 시·도 단위로 자치경찰제를 도입
- ② 지역주민들의 참여를 최대한 보장하기 위해 자치경찰위원회를 설치하고 자치경찰을 이 위원회 소속으로 설치
- ③ 검·경간 수사권을 조정하거나 경찰수사권을 독립

또한 이 날 지정토론자로 나선 계명대 경찰학부 최응렬 교수는 현재의 국가경찰은 그대로 둔 채 기초자치단체의 보조기관으로 별개의 자치경찰을 추가한다는 구상은 자칫 기득권의 반발을 비켜가면서 적당히 자치경찰제를 시행하는 면피성 제도가 될 수 있다며 우려를 나타냈다.

최 교수는 또한 경찰의 정치적 중립성 저해요인을 개선하자는 당초의 취지는 현재의 정부안에서는 전혀 찾아볼 수 없다며 자치단체장의 보조기관이나 직속기관으로 설치한다면 자치단체장이 정당공천을 받아서 선출된 정치인이기 때문에 경찰운영이나 경찰인사에 개입할 가능성이 있음을 지적했다. 이와 함께 그는 정부안을 마련하기 위한 공청회 등의 절차에서 경찰 관련 전문가들이 배제됐다고 주장했다.

또한 이 날 토론회의 시민단체 입장을 대변한 인권실천시민연대 오창익 국장은 경찰혁신위원회에서 1년여 동안 논의한 결과는 광역 또는, 기초단위의 자치경찰제 이든지간에 중립성, 민주성, 효율성이 우선적으로 적용되는 자치경찰제를 도입하되, 모든 경찰사무를 자치화하고, 국가경찰 사무는 별도로 한정하자는 것이었다며 현재의 지방경찰청과 경찰서, 지구대의 거의 모든 인력은 자치경찰로 편제하고, 국가경찰은 미국의 FBI처럼 주 경찰이 진행하기 어려운 연방 단위의 사건만을 제한적으로 맡는 역할을 해야 한다고 주장했다.

야당 입장을 대변하여 토론회에 참가한 민주노동당 이영순 의원과 한나라당 이명규 의원도 "원칙적으로는 자치경찰제에 동의를 하지만 현재와 같은 정부안으로는 곤란하다"며 정부안을 비판했다.

한나라당 이명규 의원은 광역단체장 출신의 국회의원들이 대부분 한나라당 의원이라고 전제하고 기초 수준의 자치경찰은 청원경찰 수준에 불과하다며 광역단위의 자치경찰이 추진되어야 제대로 된 자치경찰이 가능하며 특히 혈연, 지연, 학연을 벗어나지 못하고 있는 현 실정에서 인사권 등을 중립적인 위원회에 일임하여야 한다고 주장했다.

또한 민주노동당 이영순 의원은 지방자치 10년을 즈음하여 "지방분권"은 거역할 수 없는 대세이며 이런 측면에서 자치경찰은 큰 의미를 가진다고 전제하였으나 자치경찰제는 경찰업무의 중복을 피하기 위해 자치단체가 할 수 있는 국가경찰 업무를 자치단체로 이관하고 실질적인 "자치"가 가능한 광역단위에서 실시되어야 한다고 주장했다.

또한 이 의원은 국민의 참여 속에서 자치경찰제를 추진해야 하며 이를 위해 국민의 참여 채널을 다양화할 수 있는 위원회 형태의 자치경찰제가 필요하다고 주장했다.

#### 4. 언론의 왜곡보도에 대한 언론중재신청

정부의 자치경찰제 도입에 대한 각 계의 열띤 공방이 전개되고 여론 수렴의 분위기가 무르익어 가는 가운데 예기치 않았던 내용의 언론 보도에 대하여 정부혁신지방분권위원회는 언론중재신청을 하였다.

한겨레신문 10월 14일자 21면 『정부의 자치경찰제, 무엇이 문제인가』 제하의 기사에서 “①기초자치단체별 25명, 총 6,000명 인력규모의 자치경찰 운영방안을 마련해 놓고 ②시·도 단위로 도입되지 않기에 지방분권을 외면하는 꺾대기인 자치경찰제로 ③국가경찰은 전혀 손도 대지 않고 6천여 명의 자치경찰을 창설하는 것은 국민의 혈세를 낭비하는 것이며 ④자치경찰위원회 제도를 채택하지 않아 주민 참여방안이 배제되어 있으며 ⑤경찰 전문가의 참여가 배제된 채, 정부혁신지방분권위원회와 한국지방행정연구원 출신들이 주도하여 마련된 방안이며 ⑥특히, 경찰청 기획부서에 근무하는 경찰대학 출신들이 올바른 자치경찰제 도입을 저지하였기에 마련된 허울뿐인 방안이다”라는 내용을 보도했다.

이에 대해 정부혁신지방분권위원회는 위원장을 신청인으로 하는 중재 신청에서 “①정부방안은 자치경찰 인력규모를 자치단체의 인구 등 치안수요를 감안하여 결정한다는 것이며 ②주민과 보다 가까운 치안행정을 위해 시·군·구 기초단위로 실시하는 것이 보다 지방분권 취지에 부합한다는 점에서 시·도 단위로 도입되지 않아 지방분권을 외면하였다는 주장은 편협된 것이며 ③국가경찰 사무 중 생활안전, 지역교통 등이 자치경찰 사무로 새롭게 설정되고 자치경찰 소요인력의 50%, 사무와 인력 이관에 따른 관련 예산, 치안센타가 국가경찰에서 자치경찰로 이관되므로 국가경찰을 전혀 손대지 않는다는 것은 사실과 다르며 ④정부안은 시·도 치안행정위원회와 시·군·구 치안협의회 제도를 도입, 이러한 모임에 시민단체 및 의회의 참여를 보장할 것이기에 자치경찰위원회가 설치되지 않아 주민 참여가 보장되지 않는다는 비판도 사실과 다르며 ⑤전국의 수많은 경찰 전문가가 참여, 수없이 많은 회의를 통해 정부안을 마련하였기에 경찰 전문가의 참여가 배제되었다는 주장도 사실과 다

르며 ⑥특히, 정부안은 다양한 학계 및 관련 전문가의 의견을 수렴하여 우리 실정에 가장 적합하다고 판단하여 마련한 방안으로 경찰청 기획부서에 근무하는 경찰대학 출신들의 저지로 허울뿐인 현재 방안이 도입되었다는 주장도 아무런 근거가 없다”며 “참여정부의 분권의지가 심각하게 훼손되는 피해를 입고 있다”는 중재이유를 들어 정정 보도를 구하는 중재를 신청했다.

## 5. 시민단체 관계자와의 간담회

두 차례의 토론회에 이어 다양하고 넓은 범위의 여론 수렴을 위해 2004년 11월 18일 시민단체 관계자들과의 간담회가 열렸다.

YMCA 회의실에서 열린 이 날 간담회에는 참석자는 다음과 같다.

- 정부혁신지방분권위원회 : 오재일, 이기우 위원
- YMCA : 이학영 사무총장, 남부원 정책기획국장, 전성환 기획실장
- 참여연대 : 손혁재 사무처장
- 세계선린회 : 김준식 사업국장(YMCA 지방자치위원)
- 경실련 : 정원철 정치입법팀장
- 기 타 : 정부혁신지방분권위원회 관계자들

먼저, 이기우 위원이 그간 경찰청에 대한 설득과정 및 대통령을 비롯한 정부의 만족스런 반응을 이끌어 내기까지의 과정을 설명 하였다.

시민단체에서는 주민참여 확대방안 및 교통신호 관련 제반 기능의 명확한 사무 배분 방안이 마련되어야 하며 자치경찰평가 방안 등과 관련, 지속적 의견 수렴 창구 개설을 제안하기도 했다. 주요 질의 및 답변 요지는 다음과 같다.

### <이학영 YMCA 사무총장>

- 조직이나 인원이 너무 약하다고 비판
  - ⇒ 지역특성, 인구규모 등에 의해 조직의 구체적 규모 결정
  - ⇒ 자치조직권 확대, 총액인건비 제도 도입으로 자치단체의 재량이 확대될 것
  - ⇒ 이므로 단체장 의지에 따라 규모 등이 좌우될 것임

### <김준식 세계선린회 사업국장>

- 현행 방안이 합의를 통해 도출되었음에 만족스럽고 현재 가능한 선에서 시작하여 점진적으로 제도 개선함이 타당
- 시도 단위 도입 등 이견을 고집하기 보다는 자치경찰제를 유기체로 인정, 발전할 여지를 갖고 시작하는 것도 타당

### <손혁재 참여연대 사무처장>

- 자치경찰이 수사권을 갖지 못한다는 점에서 너무 약하다는 비판 가능
- 인권실천시민연대, 분권연대 등을 중심으로 방안 검토 후 문제가 있다는 의견을 제시한 바 있어 시민단체가 함께 비판하고 있음
  - ⇒ 약하다는 비판이 있지만 따지고 보면 상당한 사무를 수행하게 되며 실현 가능성도 하나의 고려 변수였음

### <남부원 YMCA 정책기획국장>

- 자치경찰제 도입시 시민 참여의 적극적 보장 필요
  - ⇒ 지역 치안의 공동생산이라는 Community policing 개념을 도입, 지역 치안 자원을 적극적으로 활용할 필요 있음
  - ⇒ 지방의회 활성화에 따라 시민참여도 확장될 것임

### <정원철 경실련 정치입법팀장>

- 자치경찰에 대한 외부평가 방안에 대해 신중한 검토 필요
  - 제도 도입과 함께 점진적 개선 기대
  - 시민참여 활성화 방안 강구 필요
  - ⇒ 외부 평가는 책임성 확보 차원에서 바람직하나 통제 측면에서 부정적이므로 신중한 검토 필요, 적극적 의견 개진 희망

## 6. 한나라당 주관 정책토론회

정부와 시민단체의 토론, 언론의 반응이 활발한 가운데 제 1 야당 한나라당에서도 정책 토론회가 개최되었다.

2004년 12월 3일 대구상공회의소에서 ‘올바른 자치경찰제 도입방안’이라는 주제로 개최된 이 날 토론회에서는 양영철 정부혁신지방분권위원회 자치경찰 특별위원장과 최종술 교수(동의대)의 주제 발표를 하였고, 토론자로 황대현 대구 달서구청장, 이운주 총경(경찰청 혁신기획단), 김익식 교수(경기대)가 참석했다.

양영철 특위위원장과 김익식 교수는 경찰행정의 급격한 변화에 따른 위험부담을 최소화하면서 자치경찰권을 이양하기 위해서는 기초단위 중심의 단계적인 자치경찰제 도입이 필요하다고 주장한 반면 최종술 동의대 교수와 최응렬 계명대 교수는 정부안을 일방적으로 추진하는 것 보다는 광역자치경찰제 등 다양한 의견을 들어본 후 합리적인 방향을 모색해야 한다고 주장했다.

다음은 주요 발언 내용이다.

#### <양영철 교수>

- 기초단위의 주민밀착형 자치경찰제 추진
- 주민에게 실질적인 치안서비스를 제공하기 위해서는 치안센터의 공동 활용 방안 등에 대한 연구·분석 필요

#### <최종술, 최응렬 교수>

- 정부안의 일방적인 제도시행 추진보다는 추진과정에서 다양한 의견을 수렴하여 합리적인 방향 모색
- 현 정부안의 한계를 극복하고 실질적인 자치경찰제 시행을 위해 시·도지사에게 인사·조직권 등을 부여하는 광역단위의 자치경찰제 실시

#### <김익식 교수>

- 경찰행정의 급격한 변화에 따른 위험 부담을 최소화하면서 자치경찰권을 이양하기 위해서는 기초단위 중심의 단계적 실시 필요

#### <이운주 총경>

- 현 정부안은 국가경찰체제의 현행유지와 지역에 맞는 맞춤형 치안 서비스를 제

공함으로써 전체적으로 치안력을 보장하는 데 그 의미가 있으며, 경찰력의 분할은 절대 아님

#### <황대현 달서구청장>

- 맞춤형 자치경찰제를 시행하기 위해서는 자치경찰 규모·기능·권한이 충분히 확보되어야 하며 충분한 재정지원도 이루어져야 함

#### <울주군청 사회담당 6급 공무원>

- 행정집행력 등을 보장하기 위해 자치경찰은 반드시 필요

## 7. 자치단체의 입장 표명

### 가. 전국 시장·군수·구청장협의회

전국시장·군수·구청장협의회는 참여정부의 자치경찰제 도입방안을 대환영한다는 입장이었다. 그러나 일부 보완사항을 건의하기도 하였는데, 세부사항은 다음과 같다.

- ① 기초자치단체에 과(課)단위의 행정경찰 도입
- ② 국민 치안 보장을 위해서 체계(신분, 복장, 장비, 계급 등)를 국가경찰과 동일시 할 것
- ③ 지방경찰의 50%를 국가경찰 중에서 공개경쟁을 통하여 선발한다고 하는 방안은 지원 가능성을 검토할 때 다소 비현실적임
- ④ 청원경찰이나 주차단속원을 자치경찰 인력으로 할 경우 경찰 위상이나 강제력·구속력 확보에 문제점 발생
- ⑤ 정부안은 “협의(행정경찰)의 자치경찰제(안)”으로 판단되는바 지역치안과 민생치안을 확보한다는 기본취지에는 다소 미흡하므로 아래와 같은 시장·군수·구청장 협의회(안)을 제안함



< 전국 시장·군수·구청장협의회(안) >

- 경찰청과 시도경찰청 ⇒ 국가경찰제로 유지
- 기초자치단체별로 경찰서 설치(현 경찰서를 자치경찰서로 개편)
- 자치경찰서장은 시·군·구청장의 지휘를 받아 임무 수행
- 자치경찰서장은 시·군·구경찰위원회가 추천한 후보 중에서 제청한 자를 의회 동의 거쳐 시장·군수·구청장이 임명(경찰공무원은 지방공무원으로 포함)
- 기존 경찰관서의 인건비와 운영비를 기준으로 국가가 경찰재정교부금으로 배분
- 추가적 운영경비는 시·군·구 부담
- 지방의회는 자치경찰 예결산 심의, 의결

또한 전국 시장·군수·구청장협의회는 건의사항으로

- ① 지역특성을 고려하여 농촌형, 중소도시형, 대도시형으로 구분하여 지역실정에 맞게 운용하는 '맞춤형 자치경찰제' 도입
- ② 국가경찰 사무는 정보, 수사, 국가치안, 외사 업무 등을 중심으로 하고 그 외의 경찰사무는 지방경찰 사무로 이양
- ③ 자치경찰제 실시에 따른 재원은 경찰재정교부금을 통해 국비에서 전액 지원
- ④ 치안센터(지구대)만이라도 시·군·구로 이관하여 자치경찰의 최소한의 위상과 공권력 확립
- ⑤ 자치경찰제는 2004년까지 관련법을 정비하여 2005년 하반기 부터 본격 실시 또는 유형별 시범실시

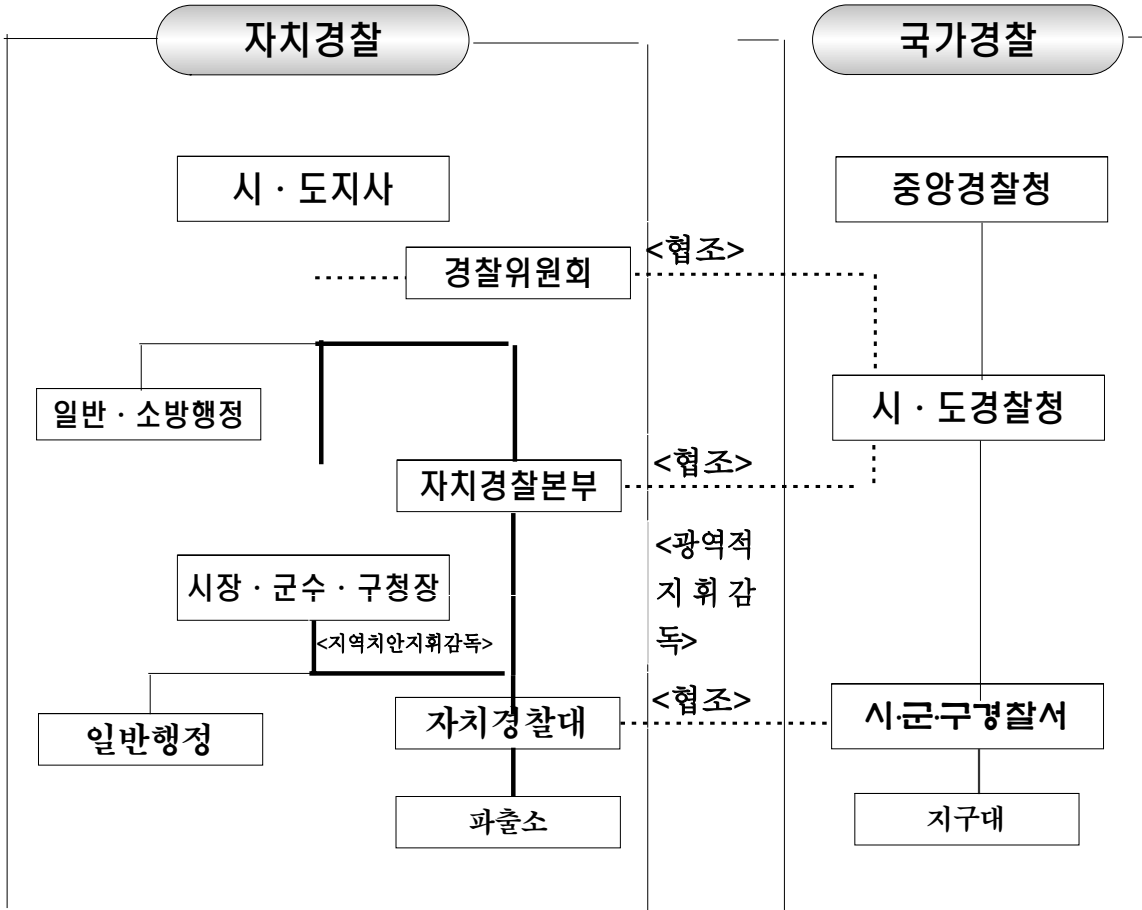
#### 나. 전국 시·도지사협의회

전국 시·도지사협의회는 아래의 방안을 자치경찰제 도입안으로 제시하였다.

- ① 정부안대로 국가경찰과 자치경찰 이원화하되, 사무구분을 명확화
  - 국가경찰은 대공, 정보, 보안, 강력범죄 등 국가사무, 자치경찰은 교통안전, 지역경비, 지역치안, 일반범죄 수사 등 수행
- ② 도입단위는 광역단위로 하되, 기초단체장과 권한 배분
  - 합의제 의결기구인 '시·도경찰위원회'와 집행기구로서 시·도지사 소속하에

- ‘시·도경찰본부’를 설치하고,
  - 그 아래에 시·군·구청장 소속 ‘자치경찰대’와 ‘파출소/치안센터’를 설치
- ③ 제도도입 비용의 최소화를 위해 국가경찰 조직·인력 일부 이관

〈전국 시·도지사협의회 제시 자치경찰 조직도〉



# 제 3 부 진통 끝에 마련된 법안

## 제7장 법안 제정 과정상의 논란

### 1. 쉽지 않았던 당·정 협의

2005년 4월 20일 국회귀빈식당 별 1호실에서 열린 제1차 당·정회의는 열린우리당에서 최용규 제 1정조위원장과 원혜영, 심재덕, 양형일, 박기춘 의원 등 5명이 참석했으며 정부 측에서는 행정자치부 권오룡 차관을 비롯한 실무추진단 조길형 제도팀장, 김갑수 지원팀장과 경찰청에서 최광식 차장, 송강호 혁신단장, 이운주 혁신단 자치팀장 그리고 정부혁신지방분권위원회에선 박재영 지방분권팀장이 참석했다.

특히 이 날 회의에선 자치경찰제 방안에 대한 충분한 논의의 필요성이 거듭 강조됐으며 그간 논의과정에서 여당과 국회의 의견 반영이 미흡했음을 지적하며 현재 방안의 문제점 및 대책에 대한 심도 깊은 분석의 필요성이 제기되었다. 이후 당·정 협의가 지연되다가 2005년 7월 28일 개최된 당·정협의회에서 입법절차를 진행기로 의견을 모았다. 다음은 참석자들의 주요 발언 요지이다.

#### < 양형일 의원 >

- 자치경찰제를 시행하고 있는 외국과 우리의 사회·행정 문화가 다를 것을 지적하며 현재 방안으로는 추진 곤란
- 제도의 예상 문제점 및 대책, 제도의 효과 등에 대한 심도 있는 검토 필요성을 강조, 관련 자료의 제출을 요구함

구 분	미국 등 서구	우리나라
문 화	경험주의 철학이 배경이 된 사회적 합리주의가 지배	유교적 정서 및 온정주의가 지배
정당 공천	자치단체장의 정당 공천 배제 (또는 무소속이 대부분)	단체장의 정당 공천 실시
지역이해 관계	지역의 이해관계에서 자유롭다	이해관계에 집착함
의회 권한	의회 통제 강함	단체장 독임제로 의회보다 단체장 권한 큼
재 정	재정자립 상태가 양호	인건비 감당 못할 만큼 열악

- 자치재정권과 자치사법권 등 자치권이 열악한 현실을 고려하여 시행착오와 기회비용을 최소화할 수 있는 방안 마련이 필요함.
- 현재의 지방행정 행태라면 합법을 가장한 단체장의 전횡이 우려

#### <심재덕 의원>

- 주민생활과 직결되는 치안서비스 제공이라는 측면에서 광역 단위 도입보다는 기초단위로 도입하려는 정부안에 찬성함
- 현재 지방자치에 많은 문제점이 있지만 다 해결한 후 추진하려 한다면 아예 추진 못할 수도 있으므로 신속히 추진하되 문제점을 최소화 할 수 있는 방안 마련이 필요

#### <원혜영 정책위 의장>

- 그간의 논의경과와 관련된 자료를 행자위 의원들에게 드려 공감할 수 있게 조치하고
- 주민생활과 밀접한 치안서비스를 자치경찰 사무범위로 설정한 것은 바람직해 보이나 세부 항목에 대해서는 이해가 쉽지 않으므로 자치경찰이 수행하는 사무가 과연 무엇인지 지역 주민(소비자) 입장에서 이해하기 쉽게 작성할 필요성이 있음

### <최용규 제 1정조 위원장>

- 새로운 제도를 추진하면서 당·정협의를 없었다며 절차에 문제제기
- 정부에서 시안을 정해 놓고 당에서는 따라오라는 형태의 당·정 협의 태도는 곤란하다며 정부 측의 입장을 비판
- 검·경 수사권 조정, 행정구역 개편 등과 관련된 의제가 같이 논의되어야 하기에 충분한 검토시간을 갖고 추진할 것을 주장

### <권오룡 차관>

- 논의과정에서 충분히 당의 입장을 확인하지 못한 점에 대해 사과함
- (양형일 의원의 문제 제기에 대해)구체적인 지적이나 그러한 문제점이 있기에 현실성을 감안, 최소한도의 방안인 현재 방안을 마련한 것임
- 꼭 해야만 한다면 현재 정부안이 최선의 방안임을 언급하며 정부안대로 추진될 수 있도록 협조 당부

### <최광식 차장>

- 2003년 7월 마련된 지방분권 로드맵과 2004년 1월 발효된 지방분권특별법에 따라 추진하려고 노력했고 사회적 합의(Consensus)를 도출하려고 노력했으나 당과의 충분한 논의가 부족했던 것에 대해 아쉽게 생각
- 현실을 고려할 때 현재 방안이 최선의 방안이라고 생각하며 향후 당에서 적극적으로 도움을 줄 수 있도록 협의를 강화하겠음

### <박재영 지방분권팀장>

- (당과의 논의가 부족했다는 비판에 대해) 2004년 9월 16일 국정과제 회의 이전에 당시 원혜영 열린우리당 정부혁신지방분권위원장과 한명숙 국정과제추진특별위원장에게 정부안에 대한 사전검토를 받았으며
- 정부안대로라면 수용 가능하다는 의견을 받은 바 있음

## 2. 당·정협의 결과와 언론 브리핑

열린우리당 최용규 제1정조위원장은 2005년 4월 20일 국회에서 열린 당·정협의 결과를 언론 브리핑을 통해 다음과 같이 알렸다. “정부가 내년부터 본격 도입키로 한 시·군·구 단위의 자치경찰제에 대해 추가 논의가 필요하다는 데 의견을 모으고, 시행 시기와 내용에 대한 합의를 잠정 유보키로 했다.”

그는 “최근 제기된 ▲행정체계 개편 논란 ▲지방선거에서 기초단체장의 정당공천 배제 여부▲검찰·경찰 간 수사권 조정 문제 등 자치경찰제를 둘러싼 여러 여건 변화가 법안에 반영되지 않았다”면서 “당초에 계획했던 일정대로 가기보다 신중히 검토키로 했다”고 말했다.

최 위원장은 “참여정부의 공약사항이기도 한 자치경찰제를 도입키로 한 원칙에는 이견이 없다”면서도 “시간적 여유를 두고 당 안팎의 의견을 폭넓게 수렴한 다음 3주 후쯤 다시 당·정협의회를 갖기로 했다”고 덧붙였다.

## 3. 산고 끝에 탄생된 법률안

2005년 7월 28일 개최된 당·정협의회에서 입법절차를 진행키로 의견을 모은 뒤 국회 제출을 위한 자치경찰제 법률안을 마련하는 일에 가속도가 붙기 시작했다. 2005년 8월 4일~8월 24일 입법예고와 9월 2일 공청회, 9월 5일부터 10월 19일까지 법제처 심사를 완료하였다.

먼저 2005년 9월 2일 정부종합청사 별관 2층 강당에서, 행정자치부 및 경찰청 공동으로 주최한 자치경찰법 제정 공청회는 학계·언론계·시민단체 등의 참여와 양영철 자치경찰특위 위원장의 사회, 이종배 실무추진단장의 법안 주요 내용 종합발표에 이어 최병대 한양대 지방자치대학원장, 이윤호 경기대 경찰행정학 교수, 한견우 연세대 법학 교수, 김준식 한국YMCA 지방자치위원, 김 일 중앙일보 편집국 부국장, 송강호 경찰청 혁신기획단장 등이 나서 토론에 나섰다.

그러나 이 날 공청회에서는, 이미 정부의 법률안 가닥이 잡혀 있기도 했지만, 그동안의 각 종 토론회와 간담회 및 언론을 통한 다양한 의견 개진과 문제점의 지적

등과 달리 특별한 이슈가 제기되지는 않고 그동안의 논쟁을 다시 한번 재론하는 수준이었다.



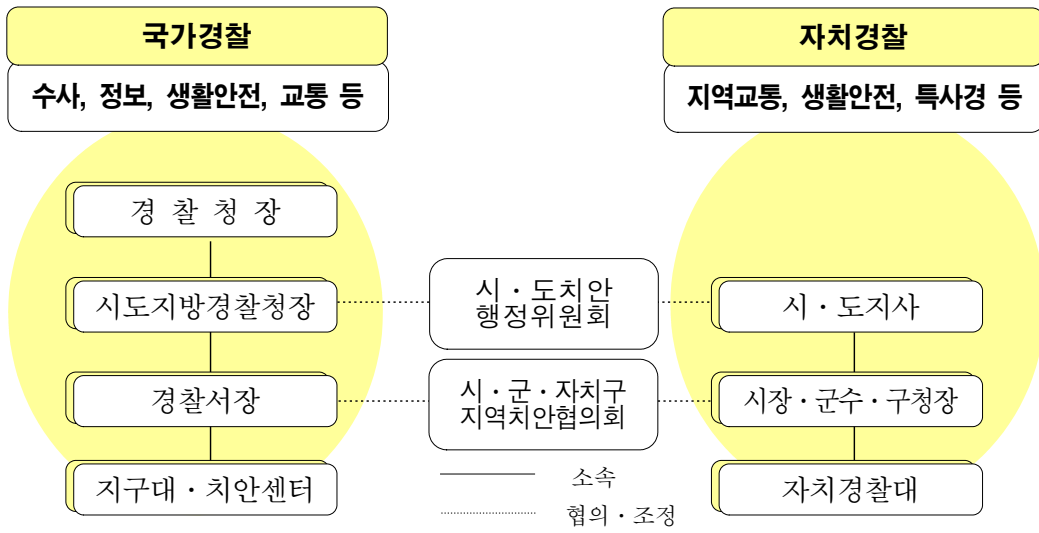
2005년 9월2일 정부중앙청사 별관 2층 강당에서, 행정자치부 및 경찰청 공동 주최로 한 자치경찰법 제정 공청회

이 날 공청회를 끝으로 정부가 마련한 자치경찰제 법률안의 주요 골자는 다음과 같다.

현행 국가경찰 조직·운영시스템은 그대로 유지하면서 시·군·구청장 소속 직속기관으로 자치경찰대를 설치하여 방법순찰, 사회적 약자보호, 교통안전 및 단속, 기초질서 유지, 지역시설·행사 경비 등 주민생활에 밀착된 치안서비스를 수행하도록 하는 것이다. 이는 현재의 국가경찰제의 장점과 지방분권의 취지를 조화롭게 구현하기 위한 것이다.

- 지방분권의 취지와 국가경찰체제의 장점을 조화, 이원적 운영
  - 분단현실, 광역기동화 하는 범죄양상 및 정치문화적 환경고려
  - 국가경찰과 별도로 자치경찰 창설, 주민생활에 밀접한 치안서비스 제공
- 자치단체의 자율적 운영 속에 주민의 참여와 통제를 통한 민주성 제고
- 조직, 사무, 권한, 인사 등 자치경찰의 통합 기본법 마련 (총8장 36조)

〈국가경찰과 자치경찰과의 관계〉





## 제8장 분권과 자율의 정신을 담은 법안

### 1. 법안 제정의 기본원칙

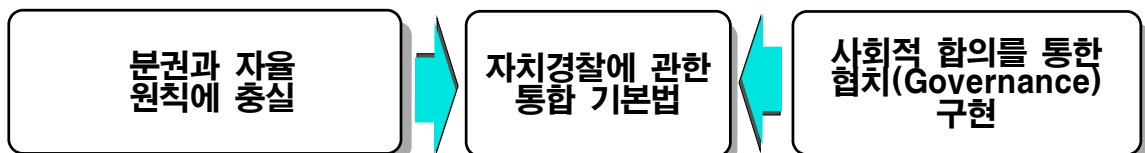
#### 가. 통합기본법인 '자치경찰법'으로 제정

정부에서 국회에 제출한 「자치경찰법」은 자치경찰의 조직 및 작용 등에 관한 법률로, 「자치경찰법」이라는 별도의 법률을 신규 제정하기로 한 것은 새로이 도입되는 자치경찰제도의 상징성을 고려한 때문이다.

따라서 이 법은 국가경찰의 조직·작용·인사에 관한 「경찰법」·「경찰공무원법」·「경찰관직무집행법」과 지방행정의 조직·인사에 관한 「지방자치법」·「지방공무원법」을 각각 준용 또는 적용하면서 특례를 두었다.

또한, 이 법의 명칭을 「자치경찰법」으로 한 것은 지방분권특별법 제 10조제3항에서 자치경찰제도라는 법률용어를 사용하고 있으므로 자치경찰 제도를 규율하는 법의 명칭도 「자치경찰법」으로 하게 된 것이다.

#### 〈자치경찰법 제정의 기본원칙〉



#### 나. 기본방향

##### ▣ 자치경찰 행정의 주민 참여 보장

자치경찰은 주민의 의사에 의한 지역경찰활동이 가능하도록 주민통제가 제도적으로 보장되어야 하며 자치단체장의 자의적인 경찰권 운용을 방지하기 위한 통제장치도 마련되어야 한다.

이를 위해 시·군·구 및 시·도에 주민이 참여하여 치안행정에 대한 의견을 개진하고

조정할 수 있는 기구를 설치하도록 하며, 자치경찰의 창설과 폐지에도 주민의 의견이 반영될 수 있도록 한다.

#### □ 자치단체의 실질적 법 집행력 확보

자치단체는 이제까지 다수·극렬 민원에 시달려 정당한 법집행을 포기하거나 행정기관의 실질적인 단속활동에 많은 애로가 있었다. 따라서 자치경찰에게 지방정부의 법 집행력을 제고하기 위해 필요한 권한을 부여하였다.

자치경찰은 직무범위 및 관할구역 내에서 불심검문, 범죄예방 및 제지, 장비사용 등 경찰관직무집행법에 의한 직무를 수행할 수 있도록 하였다. 또한 그간 국가경찰에 고발형태로 처리하였던 보건·위생·환경·산림 등 17종의 특별사범경찰사무를 자치경찰이 직접 수사하여 처리할 수 있도록 특별사범경찰관리의 권한을 부여하였다.

#### □ 국가경찰과의 공조 장치 확보

자치경찰은 주민친화적인 지역치안활동을 통해 주민요구에 대응하는 맞춤형 치안서비스를 제공할 수 있고, 국가경찰은 날로 기동화, 광역화되고 있는 범죄 수사와 국가체제를 유지하기 위한 대규모 집회·시위, 경비, 경호, 정보, 보안 업무 등을 전담하여 수행함으로써 국가전체적인 치안역량을 강화하였다.

또한 국가경찰과 자치경찰 상호간 유기적 협력을 통해 국가 전체의 치안역량 확대를 도모하고자 상호간 공조·지원 및 갈등·분쟁을 협의·조정하기 위한 기구를 설치·운영하며, 자치경찰의 운영상 독자성을 침해하지 않는 범위 내에서 국가경찰의 지도·조정 등을 보장할 수 있도록 하였다.

#### □ 주민의 선택에 의한 제도

자치경찰기구의 설치를 지방정부의 의무사항으로 두지 않고 지역주민들에게 자치경찰의 시행여부를 선택할 수 있는 권한을 부여한다.

이는 획일적 도입에 따른 시행착오와 부작용을 최소화하고 지방정부의 조직 자율권을 최대한 보장하기 위한 것이다. 프랑스·스페인·이태리 등 선진 외국이 자치단체의 자유로운 선택이나 재정 형편에 따라 실시 여부를 선택할 수 있도록 하는 것

처럼 우리도 자치경찰의 실시여부와 조직형태를 당해 자치단체의 조례에 위임하고 있다. 이는 지방정부의 규모나 재정상황에 따라 감당하기 어렵거나 당해 자치단체 주민의 요구가 약한 경우에는 자치경찰을 설치하지 아니하고 국가경찰로 하여금 지역 치안수요에 대응하도록 하는 방식을 채택하였다.

이에 따라 지방정부의 자기결정권을 보장해 주어 지방자치와 분권 취지에 더욱 부합하면서도 자치경찰 도입에 대한 책임성을 담보할 수 있게 될 것이다.

□ 소요경비는 자치단체 부담 원칙

소요경비는 원칙적으로 자치단체가 부담하는 것으로 하되 재정자립도를 고려하여 자치경찰제가 정착될 때까지 지방교부세, 국고보조금, 범칙금 등을 확보하여 국가 일정부분을 지원할 수 있도록 한다.

□ 국가경찰과 지역 치안사무를 공동수행

경찰사무는 국가 목적적 사무와 지역적 사무로 명확히 구분하기 곤란하고 예방과 진압업무가 유기적으로 연결되어 있어 기계적으로 분할할 수 있는 성질의 것이 아니다.

2003년 검거 총 범죄자 195만 3,119명중 방범경찰이 43.7%(853,886명), 교통경찰이 19.3%(377,203명)를 각각 검거한 것에 비해 검거 전담부서인 수사경찰은 31.8%(620,993명)를 차지(경찰청, 범죄분석, '04)하고 있다.

이는 형사만 범인을 검거하는 것이 아니라 지구대의 순찰경찰관, 교통경찰관들도 고유 업무와 병행하여 진압(범인검거)업무를 복합적으로 수행하고 있으며, 범죄예방과 검거가 별개 업무로 수행되지 않는다는 것을 통계적으로 보여 준다.

프랑스, 스페인, 이탈리아 등 유럽의 자치경찰 입법례에서도 치안사무는 '기관위임사무' 형태로 규정하고 있다. 이와 관련, 프랑스 지방자치법 L2212-1은 "시장은 국가의 행정통제 아래에서 자치경찰과 관련된 업무를 담당한다."고 규정하고 있으며, 스페인 치안조직법 제1조는 "①공공안전은 국가의 고유한 권한이며 그 유지는 국가의 책임이다. ②자치단체는 법령의 범위 내에서 공공안녕의 유지에 참여 한다"와

이태리 시경찰제도법 제1조 “시청은 국가법이 규정하는 형식에 따라 시경찰업무를 관리할 수 있다”라고 규정하고 있는 사례에서도 쉽게 찾아 볼 수 있다.

이러한 외국의 사례를 참고하여 자치경찰과 국가경찰은 일정 범위 내에서 공동으로 지역 치안사무를 수행하되, 구체적인 역할 분담은 경찰서장과 자치단체장이 협약으로 정하여 업무혼선과 갈등을 예방하도록 하였다.

지역 주민입장에서는 경쟁적인 치안서비스를 받을 수 있는 선택의 기회가 주어지게 되므로 치안서비스의 질이 한층 더 높아질 것이다.

## 2. 법안의 주요내용

자치경찰법은 제1장 총칙, 제2장 자치경찰의 조직 및 사무, 제3장 치안행정위원회 및 지역치안협의회, 제4장 자치경찰의 직무수행, 제5장 경찰 상호간의 관계, 제6장 자치경찰에 대한 지원 및 감독, 제7장 자치경찰공무원, 제8장 벌칙 및 부칙으로 구성되어 있다.

### 가. 시·군·자치구 단위의 자치경찰 도입(제4조 제1항)

자치경찰법안 제4조(자치경찰대의 설치 및 폐지)에서 자치경찰제의 도입단위를 ‘시·군·자치구’ 기초단위로 명확히 하였다.

이는 지방분권의 취지를 조화롭게 구현하기 위해서는 주민생활 중심의 기초단위 자치경찰제를 실시하는 방안이 바람직하다고 판단했기 때문이다.

### 나. 선택적 실시 및 협약(제4조 제1항 및 제6조 제4항)

정부에서는 자치경찰의 창설을 선택적으로 그리고 자치경찰이 처리하는 구체적인 사무의 내용을 협약으로 정하도록 설계하였다.

먼저, 자치경찰기구의 설치를 자치단체의 의무사항으로 두지 않고 자치경찰법안 제4조 제1항에서 “설치할 수 있다”고 규정하여 선택적 실시를 보장하고 있다. 또한, 자치경찰이 수행하는 사무의 구체적인 범위와 수행방법은 국가경찰과 자치경찰이 협약으로 정하도록 규정하였다.

이는 그 지역주민들이 무엇을 원하는지 그리고 해당 자치단체의 치안 역량이 어느 정도 되는지를 최대한 고려하여 지역특성에 맞는 치안서비스를 제공할 수 있도록 하기 위한 것이다.

일례로 프랑스에서는 총 36,763개 꼬문 중에서 8.7%에 해당하는 3,150개 꼬문에서만 자치경찰을 설치하여 운영하고 있고, 스페인의 경우에는 총 7,800개 기초자치단체 중에서 70%에 해당하는 5,500여개 기초자치단체에서만 자치경찰을 설치하여 운영하고 있다.

#### 다. 자치경찰대(제4조, 제5조, 제24조 및 부칙 제4조)

##### ○ 자치경찰 기구 형태(제5조)

- 자치경찰법안 제5조에서 자치경찰대장은 시장 등이 임명하며, 시장 등의 지휘, 감독을 받는다고 규정하고 있어 자치경찰의 조직형태를 위원회제가 아닌 독립체로 선택하였다. 그 이유는 자치경찰업무의 성격상 생활행정으로서 정치적으로서 정치적으로 개입할 여지가 적고 기초자치단체 단위에서 도입되기 때문에 주민들에 대한 책임과 권한 소재를 명확하게 하는 것이 주민 편리성과 주민에 의한 통제에 용이하기 때문이다.
- 자치경찰기구를 지방자치단체의 보조기관으로 둘 경우 경상비의 절감, 일반 행정과의 연계 등의 이점이 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·자치구의 직속기관으로서 자치경찰기구를 설치하고, 자치경찰기구의 명칭을 '자치경찰대'로 하였다.

##### ○ 자치경찰대의 설치 및 폐지(제4조)

- 자치경찰대의 설치에 지방자치단체의 조례로 정하도록 하였다. 또한 지방자치단체가 조례로 자치경찰대를 폐지할 수 있도록 하였는데 폐지시에는 해당 자치경찰공무원의 신분보장과 정치적 상황변동에 따른 창설과 폐지의 남용을 방

지하기 위해 법안의 제4조 3항에서 자치경찰대의 폐지를 위한 요건과 절차를 보다 엄격히 규정하였다. 특히 폐지하고자 할 경우 지역치안에 대한 주민참여 기구인 '지역치안협의회'의 의견을 사전에 듣도록 의무화하였는데 지역치안협의회가 단체장·지방의회·경찰서장의 추천으로 구성되었다는 점에서 각각의 의견이 고루 반영될 수 있을 것으로 기대된다.

- 자치경찰대의 폐지에 따른 치안공백을 해소하기 위하여 국가치안력의 대체 투입 등 경찰력의 재배치가 필요하므로 이에 필요한 준비기간을 고려하여 최소한 6월의 유예기간을 규정하였다. 자치경찰대를 일단 폐지하면 폐지한 날로부터 3년 이내에 다시 창설할 수 없도록 하였는데 이는 자치경찰대의 설치와 폐지가 잦으면 주민들을 혼란하게 할 수 있고 안정적으로 치안활동을 수행하기 곤란함으로 제한이 필요하기 때문이다.

- 아울러 시장 등은 자치경찰대를 폐지하는 경우 폐지에 따른 지역치안의 확보를 위해 국가경찰과 미리 협의하고 소관 자치경찰의 사무 일체를 국가경찰에 인계하도록 하는 한편, 국가경찰에서도 해당 지역의 지역치안 역량이 저해되지 않도록 필요인력의 확충 등 필요한 조치를 취하도록 의무화하였다.

- 자치경찰대의 규모(제4조)

- 자치경찰의 규모는 자치경찰이 수행하는 사무의 질과 양, 자치단체별 인구규모, 지역특성 등을 반영하여 산정되어야 한다.

실무추진단에서는 그간 국가경찰과 자치경찰의 사무 비중을 파악하여 자치경찰 사무에 종사하는 국가경찰력을 기준인력으로 산출하고 여기에 업무난이도, 국가경찰과의 공동수행비율, 최소인력기준 등을 고려하여 소요인원을 검토하는 한편, 자치경찰의 적정규모를 파악하고자 전문기관에 용역을 의뢰한 결과 약 9,300여명의 인원이 적정한 것으로 나타났다.

- 또한 자치경찰은 '팀제'로 운영하도록 설계중인데 각 팀이 개별의 고유 업무만을 처리하는 것이 아니라 생활안전, 교통, 경비 등 지역 치안 사무를 모두 종합적으로 처리하도록 하는 '멀티플레이어 방식'을 강구하고 있다.

다만, 특별사법경찰사무는 그 특성을 고려하여 전담팀을 두어 처리 할 수 있도록 하고 지방자치단체의 지역적 특성(관광, 환경 등)을 반영 할 필요가 있는 경우에는 특정업무 전담팀을 일정규모로 둘 수 있도록 하였다. 이러한 점을 감안할 때 지방정부별 규모는 최소 20명 선에서 최대 100명 이상이 될 것으로 예상하고 있다.

- 이외에 자치경찰의 계급별 인력분포는 국가경찰의 직급분포 비율을 고려하여 적정하게 배정하도록 할 예정이다. 참고로 프랑스는 총 15,500여명의 자치경찰 공무원이 있는데 1개 꼬문당 평균 4.9명의 자치경찰공무원이 근무하고 있고, 스페인의 경우에는 약 50,000명의 자치경찰공무원이 있는데 1개 기초자치단체 당 평균 9명의 자치경찰공무원이 있다.

#### 라. 자치경찰대장(제5조)

##### ○ 자치경찰대장 직위, 자격(제5조)

- 자치경찰대장도 지방정부 소속 지방공무원이므로 해당 지방정부 장이 인사권 자로서 임명권을 행사하게 된다. 자치경찰대장의 직위에는 자치경찰사무의 돌발성·시급성이라는 특수성을 감안하여 경력직 자치경찰공무원을 임명하는 것을 원칙으로 하였다.
- 다만, 자치경찰대는 인사요인이 많지 않은 소규모 조직이므로 자치경찰대장의 임용에 유연성을 부여하면서도 외부의 유능한 인사를 임명할 수 있도록 개방형 직위제로 지정하여 운영할 수 있도록 하였다.

자치경찰대장을 개방형 직위로 지정하여 운영할 경우 지방정부 장의 자의적 인사 전횡을 방지할 수 있을 뿐만 아니라 자치경찰업무의 특수성을 고려할 필요가 있으므로 전문성을 갖춘 자를 임명하도록 자격요건을 제한하였다. 전문성을 갖춘 자로는 전·현직 경찰공무원과 법관·검사·변호사의 자격을 가진 자로 한정하였다.

##### ○ 자치경찰대장 임용절차, 계급(제5조)

- 또한 임용절차에 있어서 법안 제11조제1항 제4호에서 명시하고 있는 것처럼 지역주민들이 참여하는 '지역치안협의회'를 거치도록 하였다. 자치경찰대장을 개방형직위가 아닌 기존의 경력직 경찰공무원으로 임용할 경우 계급은 '자치

총경·자치경정·자치경감'으로 하였다. 구체적인 계급은 자치단체의 인구규모, 치안수요, 자치경찰의 수 등을 고려하여 규모가 큰 지역은 자치총경으로 하고 소규모의 지역은 자치경감으로, 기타 지역은 자치경정으로 할 예정이며 구체적인 기준을 시행령 등 하위법령에 규정할 계획이다.

#### 마. 자치경찰의 사무(제6조)

자치경찰법안에는 자치경찰이 수행하는 사무로 지역주민과 밀접한 사무를 규정하였다. 법안 제6조제1항에 규정된 사무는 다음과 같다.

- 주민의 생활안전활동에 관한 사무
  - 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영
  - 주민참여 방법활동의 지원 및 지도
  - 안전사고 및 재해·재난 등으로부터의 주민 보호
  - 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 자에 대한 보호 및 가정·학교 폭력 등의 예방
  - 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 위반행위 지도·단속
- 지역교통활동에 관한 사무
  - 교통안전 및 교통소통
  - 교통법규위반 지도·단속
  - 주민참여 지역교통 활동의 지원 및 지도
- 시·군·구의 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무
- 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」이 정하는 바에 따라 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰 관리의 직무

#### ○ 자치경찰이 수행치 않는 사무(제6조 관련)

- 경찰의 기능 중에서 사법경찰기능인 범죄수사에 관한 것은 국가의 기능인 공소의 제기 및 유지와 밀접한 관련을 맺고 있기 때문에 성질상 국가경찰이 처리하는 것이 바람직하다.



나아가 현대의 범죄양상은 갈수록 흉포화 되고 지능화될 뿐만 아니라 광역화되어 가고 있다는 점도 고려하여 기초자치단체로 개별화된 자치경찰에서 일반범죄의 수사업무를 수행하는 것은 적합하지 아니하다. 따라서 자치경찰의 사무에 있어 일반범죄의 수사권을 배제하였다.

○ 국가경찰과 공동 수행(제6조)

- 치안사무는 국가 목적적 사무인지 지역적 사무인지를 명확히 나누기 어렵고 예방과 진압업무가 유기적으로 연결되어 있어 명확하게 구분할 수 있는 성질의 것도 아니다. 따라서 국가경찰과 자치경찰이 지역치안사무를 공동으로 수행하도록 하였다.

다만 법안의 제6조제2항에서 명시하는 바와 같이 국가경찰과 자치경찰간의 역할분담 및 사무수행방법을 협약으로 구분하여 그 능력이 미치는 만큼 자치경찰이 사무를 수행할 수 있는 영역을 보장하였다.

- 역할분담 및 사무수행의 방법 등에 관한 기준은 시행령 등 하위 법령에서 기준을 보다 구체화 하고 표준협약 등을 통해 일선에서 쉽게 준칙으로 삼아 활용할 수 있도록 할 것이다.

이러한 협약체결 시에 법안의 제6조제3항과 제4항에 명시한 바와 같이 지역주민의 의사가 반영될 수 있도록 '지역치안협의회'를 거치도록 하였으며 만약 협약이 체결되지 않는 때에는 시급성과 즉시성의 치안업무 특성상 지방자치법상 분쟁조정절차에 준해서 시도 치안행정위원회의 심의의결을 거쳐 시·도지사가 조정하도록 하였다.

- 자치단체사무가 자치사무, 위임사무로만 구분되어 있는 현 체제에서 이러한 자치경찰사무(특별사법경찰사무를 제외함)의 성격이 명확하지 않다는 지적이 있을 수 있다.

그러나, 지역치안사무가 주민의 복리에 관한 사무이면서 동시에 국가의 안녕과 관련된 질서유지에도 연관이 되기 때문에 자치사무나 위임 사무로 한정하기 어렵기 때문이다. 따라서 현장에서 구체적인 역할분담을 협약으로 정하는 것이 가장

합리적이라고 볼 수 있다.

○ 특별 사법 경찰 업무(제6조)

- 자치경찰이 수행하는 사무 중 특별 사법 경찰 업무는 환경·위생·보건 등 17종의 분야로 주민생활과 밀접하게 연관된 업무이다. 그간의 추진 형태는 시·군·구의 행정공무원들이 단속하고 이를 국가경찰관서에 고발하는 이원적인 업무처리로 다소 비효율적이었다.
- 그러나 이제는 자치경찰의 도입으로 자치단체의 단속과 수사가 일원화되어 엄정한 법집행이 가능해진다. 구체적으로 자치경찰이 수행하는 특별사법경찰사무는 산림보호·국유림경영, 식품단속, 의약품단속, 문화재의 보호, 공원관리, 어업감독, 공중위생단속, 환경단속, 차량운행 제한단속 및 도로시설관리, 관광지도, 청소년보호업무, 농수산물 원산지유전자 변경 농수산물 표시, 대외무역법상 원산지 표시단속, 농약 및 비료 단속, 하천 감시, 가축방역·검역, 무등록 자동차정비업·자동차 무단방치 및 강제보험 미 가입 자동차 운행 단속이다.

바. 자치경찰 활동목표의 수립 및 평가(제7조)

법안 제7조에 자치경찰의 운영에 있어 주민의 감시와 통제를 보장하기 위하여 자치경찰활동의 목표를 설정하고 평가가 이루어지도록 제도화 하였다.

우선 시장·군수·구청장에게 매년 자치경찰활동의 목표를 수립하고 공표하도록 의무화 하였고 이 과정에서 지역주민들로 구성된 지역치안협의회의 의견을 듣도록 하였다. 또한 시장·군수·구청장은 매년 공표된 목표를 기준으로 매년 자치경찰활동을 평가하고 지역치안협의회의 의견을 들어 그 결과를 공표하도록 하였다.

이를 통해 지역주민들은 해당 자치단체의 자치경찰활동에 대해 보다 자세히 알 수 있고 지역치안활동의 수준에 대해 쉽게 평가할 수 있을 것이다. 자치경찰 운영에 드는 비용의 적정성 등도 주민들이 평가할 수 있게 된다.

이와 함께 법안 제8조에서 시장 등은 자치경찰의 적정한 운영을 위하여 자치경찰 사무의 처리에 필요한 사무소, 무기고 등의 시설물을 갖추도록 했다. 필요하다면 자

치단체에서 자율적으로 결정하여 별도의 사무소, 순찰차 등을 운영할 수 있을 것이다. 통신시설은 국가경찰과 항시 긴밀한 연락체계를 유지할 수 있도록 유·무선 통신망을 갖출 수 있도록 하였다.

#### 사. 치안행정위원회와 지역치안협의회(제9조, 제10조, 제11조))

##### ○ 치안행정위원회(제9조, 제10조)

- 법안 제9조제1항에서 국가경찰과 자치단체간의 원활한 치안협력을 도모하고 갈등을 조정하기 위하여 시·도에 「치안행정위원회」를 설치하도록 했다. 치안행정위원회는 위원장 1인과 당연직 위원 2인을 포함한 11인의 위원으로 구성되고, 위원장은 당연직 위원이 아닌 위원 가운데 위원회에서 호선한다. 위원의 임기는 3년이며 1차에 한하여 중임할 수 있다. 위원은 시·도지사 3명, 시·도의회에서 3명, 지방경찰청장이 3명을 추천하고 당연직 위원으로는 행정부지사(부시장)와 지방경찰청 차장이 되도록 하였다.

- 위원은 정치적 중립성을 확보하면서 치안행정과 일반행정의 원만한 이해를 바탕으로 긴밀한 협의가 이루어지도록 법관·검사 또는 변호사의 자격이 있는 자, 대학교수, 지방행정 또는 경찰행정 분야에 조예가 깊은 지역 주민 등 해당분야의 학식이나 경험이 풍부한 자로 구성하되 자치경찰의 정치적 중립성을 보장하기 위해 정당인, 지방의회 의원 등은 배제토록 하였다.

- 법안 제9조제2항에서 명시하는 것처럼 치안행정위원회는 단순한 자문기구가 아니라 심의·의결기구인데 구체적인 심의·의결사항은 자치경찰사무의 협약 조정, 시·도를 같이하는 자치경찰 상호간의 분쟁조정에 관한 사항, 자치경찰 운영에 대한 지원 및 평가에 관한 사항 등을 심의·의결하도록 했다.

##### ○ 지역치안협의회(제11조)

- 또한 시·군·자치구에는 지역주민의 참여기구로써 지역치안협의회를 설치하도록 했다. 지역치안협의회는 위원장 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성하며 위원장은 협의회에서 호선한다.

위원은 지역주민 가운데 지방행정 또는 경찰행정 등의 분야에 학식이나 경험이 풍부한 자 중에서 시장 등이 위촉하되 위원은 시장·군수·구청장과 경찰서장, 시·군·구 의회에서 각각 1/3씩 추천하도록 하였다.

자치단체 내의 치안업무와 일반 행정업무에 관련된 3개 단체가 동등한 수의 위원을 추천 또는 위촉함으로써 3각 견제체제를 유지함으로써 어느 한 쪽에 치우침 없이 지역치안행정에 대한 견제와 균형이 자연스럽게 이루어질 것으로 기대된다.

- 법안 제11조에서 명시한 것처럼 지역치안협의회는 시·군·자치구에서의 국가경찰과 자치경찰간의 업무 협조, 국가경찰과 자치경찰 간 역할분담 및 사무수행 방법, 자치경찰활동에 관한 목표 수립 및 평가에 관한 사항, 개방형직위 자치경찰대장의 임용에 관한 사항, 자치경찰대의 폐지에 관한 사항 등을 협의하게 된다.

#### 아. 자치경찰의 직무수행(제12조, 제13조, 제14조, 제15조)

##### ○ 자치경찰의 권한(제12조)

- 법안 제12조에서는 자치경찰공무원도 경찰공무원으로서 직무를 수행할 수 있도록 권한을 부여할 필요가 있으므로 그 직무범위와 관할구역 내에서 「경찰관 직무집행법」에 따라 국가경찰과 동일한 권한을 가지고 직무를 수행할 수 있도록 하였다.

이를 테면, 자치경찰공무원도 거동 수상자를 정지시켜 직무 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.

##### ○ 자치경찰의 장비(제13조)

- 법안 제13조에서는 자치경찰공무원도 법집행기관으로써 필요한 장비를 사용할 필요가 있으므로 국가경찰과 동일한 경찰장비를 사용할 수 있도록 하였다.
- 다만 자치단체의 지역특색을 반영하고 국가경찰 장비와 구분될 수 있도록 포

지 등을 부착하도록 하였다. 경찰장구에 대해서는 자치경찰에 필요한 항목을 선별하여 구체적인 지급범위 및 종류에 관해 시행령 등 하위법령에 규정을 마련토록 하였다.

권총 등 살상용 무기의 경우 전국적으로 무기의 현황을 관리할 필요가 있으므로 사용내역을 파악할 수 있도록 관할 지방경찰청장의 승인을 얻은 자에 한하여 무기를 사용할 수 있도록 하고 자치경찰이 무기를 사용한 경우에는 국가경찰에 통보하도록 하였다.

○ 국가경찰에의 통보·인계(제14조)

- 법안 제14조에서 명시한 바와 같이 자치경찰은 직무를 수행하면서 범죄를 발견한 경우에는 즉시 국가경찰에게 통보하고 그 사무를 인계하여야 한다.
- 다만 자치경찰사무로 지정되어 있는 17종의 특별사법경찰사무와 경범죄처벌법·도로교통법·자전거이용활성화에 관한 법률에 의한 통고처분의 대상이 되는 범칙행위에 대해서는 국가경찰에 별도로 통보할 필요가 없다.
- 자치경찰공무원이 순찰도중 현행범인을 발견한 경우에는 현장에서 체포하여야 하며 즉시 국가경찰에게 인도하여야 한다. 또한, 자치경찰공무원이 현행범을 체포하는 경우에는 범죄사실의 요지, 체포의 이유와 변호인을 선임할 수 있음을 말하고 변명할 기회를 주어야 한다.

○ 자치경찰의 제복(제15조)

- 법안 제15조에서는 자치경찰공무원은 국가경찰과는 다른 디자인의 제복을 착용하도록 했다. 다만 자치경찰마다 다른 복장을 한다면 국민입장에서는 혼란스럽지 않을 수 없다.
- 따라서 자치경찰은 전국적으로 동일한 복장을 하되 표지장이나 모자 등에 자치단체를 상징하는 디자인이나 문구를 넣어 구별할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 생각한다. 유사한 자치경찰제를 실시하고 있는 프랑스·이탈리아 등에서도 자치경찰은 국가경찰과 구별되는 제복을 착용하고 있다.

## 자. 경찰 상호간의 관계(제16조, 제17조, 제18조, 제19조)

자치경찰은 국가경찰과 함께 지역의 치안사무를 수행하는 만큼 국가경찰과의 상호지원과 협력이 필수적이다.

### ○ 국가경찰에의 정보 통보(제16조)

- 법안 제16조에서는 국가경찰과 자치경찰은 필요한 정보와 기술을 제공하고 직무수행을 위한 필요한 범위 안에서 유·무선의 통신망과 시설물을 상호 이용할 수 있으며 효율적인 경찰력 운영을 위하여 경찰력 운영상황과 계획을 상호 통보하도록 하였다.
- 또한 법안 제17조에서는 치안사무에 대한 전국적 통계자료를 관리할 필요에 따라 시장·군수·구청장은 당해 관할구역에서의 단속현황, 경찰장비 보유현황 등 통계자료를 국가경찰에 통보하도록 하였다.
- 자치경찰운영의 틀을 바꿀 수 있는 자치단체의 조례나 규칙을 제정 또는 개정하는 경우에는 사전에 국가경찰에 알려 국가경찰이 지역치안활동에 대한 변화에 즉각 대응할 수 있도록 할 필요가 있으므로, 시장·군수·구청장은 자치경찰의 사무 및 운영에 관련된 조례나 규칙을 제정 또는 개폐하는 때에는 조례에 있어서는 지방의회에서 이송된 날로부터 5일 이내에, 규칙에 있어서는 공포예정 15일 전에 경찰서장에게 전문을 첨부하여 통보하도록 법안 제18조에서 명시하고 있다.

### ○ 자치경찰 간 분쟁(제19조)

시·도를 같이 하는 자치경찰 상호간에 자치경찰사무를 처리함에 있어서 분쟁이 있는 때에는 당사자의 신청에 의하여 '치안행정위원회'의 의결에 따라 시·도지사가 조정한다.

지방자치법 제140조제3항에 의하면 기초 지방자치단체 간의 분쟁조정은 시·도에 두는 '지방자치단체 지방분쟁조정위원회'에서 처리하도록 되어 있으나 자치경찰의 분쟁조정은 경찰업무의 특수성과 전문성을 반영하지 못하고 있어 법안 제19조는 '치안행정위원회'에서 처리하도록 특례를 정하였다.

다만 시·도를 달리하는 경우에는 지방자치법을 준용하도록 하여 행정자치부에 두는 '지방자치단체 중앙분쟁조정위원회'에서 처리하게 된다.

#### 차. 자치경찰에 대한 지원 및 감독(제20조, 제21조, 제22조)

##### ○ 자치경찰에 대한 지원(제20조)

지방분권의 취지에 따르면 자치경찰을 설치한 자치단체에서 자치경찰의 설치·운영에 필요한 모든 경비를 자체적으로 조달하는 것이 원칙에 맞겠지만 현재 자치단체의 재정자립도가 열악한 현실에서 제도 정착 시까지는 국가에서 필요한 경비를 지원하도록 하였다. 적어도 자치경찰을 창설하여 운영하고자 하는 자치단체에서 재원이 없어서 자치경찰을 설치하지 못하도록 국가가 방치하여서는 안 될 것이기 때문이다.

법안 제20조에서 국가는 지방자치단체에서 자치경찰을 설치·운영하는데 필요한 경비의 일부를 지원할 수 있도록 하였다. 구체적으로 우선 국가경찰공무원으로서 자치경찰공무원으로 전직하는 3,000명의 인건비를 해당 자치단체에 지원하는 한편 정착 시까지 국고보조 등을 통해 재정상황을 고려하여 차등적으로 재정 지원할 계획이다.

또한 자치경찰이 발부하는 범칙금·과태료 등을 자치경찰의 재원으로 귀속시켜 부족한 재정을 확충할 수 있도록 하였다. (도로교통법, 경범죄처벌법, 자전거이용활성화에관한법률의 개정을 통해 자치경찰공무원도 기초질서위반 및 교통 위반자에 대한 범칙금 등을 부과할 수 있게 된다.)

##### ○ 자치경찰에 대한 감독(제21조, 제22조)

- 시정명령제는 자치단체에 대한 직접적이고 강력한 관여수단이다. 기초자치단체에 대한 시정명령은 시·도지사에게 있으므로 자치경찰사무와 관련된 시·군·구의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정될 때에 서면으로 시정을 명할 수 있는데 이 경우 치안행정위원회의 사전 의견을 청취하도록 하여 치안행정의 전문성과 특수성이 반영될 수 있도록 하였다.

- 법안 제22조에서는 자치경찰사무와 관련된 시·군·구 의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 때 시·도지사는 재의요구를 할 수 있으며 재의에도 불구하고 법령위반의 재의결시는 대법원에 제소하거나 집행정지결정을 신청할 수 있는 바 이 경우에도 치안행정위원회의 의견을 듣도록 하여 지역주민의 의사가 투영될 수 있도록 하였다.
- 법안 제22조에서는 자치경찰사무에 대한 일반적인 지도·감독은 지방자치법의 규정에 의하여 실시하도록 하였으며 행자부장관이나 시·도지사의 기초자치단체에 대한 감사시 전문성 있는 국가경찰을 참여하게 하거나 참여를 요청할 수 있도록 하였다.

이는 자치단체의 자율성을 보장하면서 필요한 경우 중앙행정기관인 경찰청장으로부터 지역치안사무에 대한 지도와 지원을 받을 수 있도록 하여 감사의 실효성을 확보하는데도 도움을 줄 것이다.

#### 카. 자치경찰공무원(제23조~제35조)

- 자치경찰의 계급(제23조)
  - 자치경찰공무원은 법안 제23조에서 자치순경에서부터 자치총경까지 총 7단계의 계급구조를 갖도록 설계하였다. 새로이 도입되는 자치경찰에 있어 그 독립성과 상징성을 강조하기 위하여 계급단계를 단순화하고 명칭도 국가경찰이 쓰고 있는 명칭과 다르게 하자는 의견들도 있었으나 국가경찰과의 인사교류 및 상호호환성의 보장을 위해 국가경찰 계급의 골격을 유지하면서 각 계급에 ‘자치’라는 용어를 덧붙이게 되었다.
- 자치경찰의 신분(제24조)
  - 자치경찰공무원의 신분은 법안 부칙 제4조로서 지방공무원법의 개정을 통해 특정직 지방공무원으로 하였다. 자치경찰공무원도 국가경찰공무원과 같이 ‘치안’이라는 특수한 사무를 수행하기 때문에 특정직으로 하게 된 것이고 지방자치단체에 소속된 공무원이므로 당연히 ‘지방공무원’이 되는 것이다.



- 따라서 법안 제24조에 따라 지방자치단체의 소속 공무원인 자치경찰공무원에 대해서는 소속 기관장인 시장·군수 및 구청장이 임용권자로서 임명·휴직·면직과 징계 등 모든 인사권을 행사하게 된다.

○ 자치경찰의 인사(제25조)

- 자치경찰공무원은 특정직으로 일반직과 구별되게 운영될 필요가 있고, 자치경찰의 확고한 정치적 중립성을 확보할 필요성에 따라 ‘자치경찰공무원 인사위원회’를 별도로 설치·운영하도록 하였다.
- 기존의 지방공무원 인사위원회에서 자치경찰공무원의 신분에 관한 사항을 결정한다면, 경찰의 특수성과 전문성이 반영되지 못하고 인사권자의 입김을 배제하기 어렵기 때문에 취한 조치이다.

자치경찰공무원 인사위원회는 법안 제25조에 따라 시·군·자치구에 설치되는데 법안 제26조에 의거 자치경찰공무원 충원계획의 사전심의, 자치경찰공무원 각종 임용시험의 실시, 시장 등의 요구에 의한 자치경찰공무원의 보직관리기준 및 승진·전보 임용 기준의 사전의결, 자치경찰공무원의 승진임용 사전심의, 시장 등의 요구에 의한 자치경찰공무원의 징계 의결, 지방의회에 제출하는 자치경찰공무원의 인사와 관련된 조례안 및 규칙안의 사전심의 등에 관한 사항을 관장한다.

- 자치경찰공무원 인사위원회의 구성 및 운영은 지방공무원인사위원회의 규정을 그대로 준용하되, 인사위원 중 경찰공무원을 포함시키도록 하여 경찰행정의 특수성이 반영될 수 있도록 하였다.

○ 자치경찰의 임용(제27조)

- 자치경찰공무원도 경찰공무원이므로 기본적으로 국가경찰공무원과 유사한 방식으로 채용하고 승진임용 하도록 법안 제27조에서 규정하고 있다. 신규임용은 공개경쟁시험에 의한 방법과 특별임용시험에 의한 방법으로 대별된다.
- 특별임용시험에 의한 경우는 국가경찰공무원의 요건과 동일하게 하되, 국가경찰공무원을 그 계급에 상응하는 자치경찰공무원으로 임용하는 경우를 추가하였다.

- 아울러 자치경찰제가 초기에 제대로 정착되기 위해서는 현직 국가경찰공무원을 자치경찰공무원으로 전직시켜 국가경찰의 전문성과 경험을 살릴 필요가 있다. 이를 위하여 법안 부칙 제3조에서 최초로 자치경찰대를 설치하는 경우 자치경찰공무원으로 특별 임용되는 국가경찰공무원에 대하여는 해당 계급의 차상위 계급으로 임용할 수 있도록 하였다.
- 자치경찰공무원의 승진은 법안 제29조에 명시한 바와 같이 바로 하위계급에 있는 자치경찰공무원 중에서 근무성적·경력평정 그 밖의 능력의 실증에 의하도록 하였다.
- 신규임용 및 승진임용을 위한 시험의 실시는 해당 자치단체의 인사위원회에서 관장하는데 기초단위 지방정부의 규모가 작다는 점과 시험업무의 전문성이 필요하다는 점을 고려하여 필요하다면 시험실시 업무를 시·도인사위원회, 경찰청장 또는 지방경찰청장에게 위탁할 수 있도록 법안 제30조를 통해 명시하였다.
- 자치경찰이 한 지역에서 장기간 근무하게 됨에 따른 유착, 부정부패, 부적절한 처신 등 소위 '터줏대감 화'로 인한 부작용과 폐해를 해소하기 위해서 경찰청장과 자치단체장이 상호간 인사교류가 긴밀하게 이루어 질 수 있도록 노력하여야 한다는 의무 규정을 두고 시장 등은 인사교류 시 매년 소속 자치경찰공무원 정원의 100분의 5 이상이 국가경찰 또는 소속을 달리하는 자치경찰대에 근무할 수 있도록 해당 임용권자와 협의를 거쳐 인사교류를 하도록 법안 제28조에서 명시하였다.
- 아울러, 경찰공무원법의 개정을 통해 자치경찰공무원이 국가경찰공무원으로 전직 시에는 특별임용시험을 거치지 않고 동일계급으로 쉽게 이동할 수 있도록 하여 자치경찰의 인사교류에 적극 협력할 수 있는 근거를 마련하였다(경찰공무원법 개정안 제10조의 2, 경찰공무원과 자치경찰공무원간의 인사교류 제2항 참조)
- 법안 제31조에서는 기동성·신속성·돌발성을 특징으로 하는 치안행정에 대한 기

본소양을 함양할 수 있도록 하기 위해 자치경찰공무원은 소정의 교육과정을 이수하도록 의무화 하였다.

- 또한 자치경찰공무원 교육훈련의 실시에 있어서 필요하다면 국가경찰의 교육훈련기관에 교육훈련을 위탁할 수 있도록 하여 국가경찰의 교육훈련기관의 전문성을 적극 활용할 수 있도록 하였다.
- 자치경찰공무원의 정년은 경찰공무원법을 준용하여 국가경찰의 정년 체계와 동일하게 하였다. 다만 시·군·구 소속의 여타 일반직 공무원과의 형평성과 자치경찰의 규모가 소규모인 점을 고려하여 법안 제33조에서 국가경찰과 달리 계급정년은 두지 않기로 하였다.
- 자치경찰공무원은 시·군·자치구 소속 지방공무원이므로 지방공무원의 일반적 징계 절차를 그대로 준용하였으나 자치경찰공무원을 위한 인사위원회가 별도로 설치되어 있으므로 지방공무원인사위원회의 권한을 자치경찰공무원 인사위원회에서 수행하도록 법안 제34조에 명시하였다.
- 또한 법안 제32조를 통해 직권면직에 있어서도 자치경찰 이하의 직권 면직시에는 지방공무원 인사위원회가 아닌 자치경찰공무원 인사위원회의 의견을 듣도록 하고 자치경찰 이상의 경우에는 시·도인사위원회의 동의를 얻도록 하여 자치경찰공무원이 안정적으로 직무에 전념할 수 있도록 하였다.
- 자치경찰공무원은 지방정부에 속한 공무원으로써 지역치안사무를 수행하게 되므로 기본적으로 지방공무원법을 적용하되 경찰의 특수성과 전문성이 반영되어야 할 부분에 대해서는 경찰공무원법을 준용하도록 규정하였다.
- 특히 경찰공무원 임용자격 및 결격사유(경찰공무원법 제7조), 채용후보자명부(동법 제9조), 시보임용(동법 제10조), 승진후보자명부(동법 제13조), 특별유공자등의 특별승진(동법 제14조), 보훈(동법 제16조), 허위 보고등의 금지(동법 제18조), 지휘권남용등의 금지(동법 제19조), 당연 퇴직(동법 제21조), 실종된

경찰공무원의 휴직기간(동법 제23조) 등에 있어서 국가경찰공무원의 경우와 동일하게 적용될 수 있도록 하였다.

#### 타. 시범실시(법안 부칙 제1조 및 제2조)

자치경찰제의 시행은 자치경찰법의 공포 후 6개월의 범위 내에서 대통령령이 정하는 날부터 시행(법안 부칙 제1조 및 제2조)하는데 이러한 규정에도 불구하고 자치경찰제의 운영상황을 미리 점검하고 문제점을 사전에 발굴하여 보완하기 위하여 일부 시·군·구에 대하여 법 시행일부터 1년 이내의 기간을 정해 시범실시를 할 수 있도록 특례를 규정하였다.

#### 파. 기타 관계 법률 개정(법안 부칙 제4조)

자치경찰법안 제정과 관련하여 중요사항의 수정에 해당하는 6개의 법률은 경찰법, 경찰공무원법, 도로교통법, 경범죄처벌법, 자전거이용활성화에 관한법률, 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한법률인데 별도의 개정 법률안을 정부입법으로 제출하거나 제출할 계획으로 있다. 기타 자구수정·인용조문 등에 해당하는 총 39개 관계 법률은 「자치경찰법」 부칙으로 개정할 계획이다.

## 제 4 부 법안의 국회통과를 위한 노력

### 제9장 진통의 관문을 넘기 위해

#### 1. 법안의 국회 제출

자치경찰법(안)은 당초 2006년 하반기 시범실시와 2007년 하반기 전면실시 일정으로 2005년말 까지 법안 통과를 목표로 2005년 10월 25일 국무회의를 거쳐 11월 3일 국회에 제출되었다.

또한 이 법안과 함께 경범죄처벌법 등 관련 부수법률(5개) 개정안이 제출되었다. 이 법안에 17개 자치단체(시·도별 1~2개)의 시범실시지역 선정이 포함 되었으며 또한 이 법안과 함께 경범죄처벌법 등 관련 부수법률(5개) 개정안이 제출되었다.

이 법안은 2005년 12월 5일 해당 상임위인 행정자치위원회에 상정되어 2006년 2월 17일 국회 행정자치위원회 주관으로 공청회도 열렸으나 공청회를 통해 자치경찰제 자체에 대한 의원들의 관심과 이해가 부족하고, 여야 공히 당내 의견도 집약되지 않은 상태임이 재확인되기도 하였으며, 의원 개개인의 입장과 소신, 각 정당 간 이해관계, 광역 단위 중심의 유기준 의원 안의 발의, 민선4기 지방선거 등 크고 작은 정치적 일정 등 여러 가지 요인으로 입법이 지연되고 있다. 다만, 2007년 4월 13일 최초로 행자위 법안심사소위에 상정되어 논의되었으나 2007년 6월 현재 행자위에 계류중에 있다.

#### 2. 국회 공청회에서 다시 확인된 입장 차이

2006년 2월 17일 국회 행정자치위원회가 주관하고 동 회의실에서 개최된 공청회는 이용희 위원장 등 행자위원 14명의 참석과 각 당에서 추천한 진술인들의 모두 진술을 듣고 의원들의 질의·응답 순서로 진행되었다.

그러나 진술인 및 의원들 모두 자치경찰제 도입 필요성은 공감하면서도 도입 모

델, 도입 단위, 시기에 있어서 다양한 입장 차이를 보여 법안의 국회 통과가 쉽지 않을 것임을 보여주었다.

이 날 공청회에서는 전반적으로 자치경찰제에 대한 의원들의 관심도가 낮았다. 의원 14명이 참석하였으나 수시로 이석하고, 질의의원은 9명에 불과하였고 당을 대표해 진술인을 추천한 이영순, 정진석 의원도 불참하였으며 자치경찰제에 대한 이해부족으로 깊이 있는 정책적 질의보다는 현장에서의 즉흥적인 질의가 이어짐으로써 명확한 정책대안 제시가 없었다.

여야간 정리된 입장 없이 의원들의 생각도 제각각이었다. 여야를 불문하고 점진적 도입의 필요성에서부터 광역단위로 완벽한 틀을 만들어 도입하자는 등 의원별로 다양한 의견이 개진되었다.

또한 정부안이 미흡하다는 야당의 비판에 대해 다수 여당의원도 동의하고 정부안 지지에 미온적이었다. 또한 기초단위 도입배경에 대한 정치적 논란도 이어졌다. 문성호 소장이 광역단위에서 갑자기 기초단위로 도입된 데에는 현 단체장 중 여당비율이 적기 때문이라는 주장에 대해 여당의원들은 불쾌감을 표한 반면, 한나라당 의원들은 이와 같은 답변을 유도하는 일도 있었다.

#### <주요 발표내용(요약)>

- 문성호 한국자치경찰연구소 소장 (민노당, 이영순 의원추천)은 정부안은 껍데기 뿐이라며 제주자치경찰 유보 및 국회차원의 재론을 요구하며 영국식 모델을 제시  
※ 행정구역개편 이전이라도 6~7개 자치단체를 묶어 광역화된 모델 검토 제기
- 양영철 제주대 행정학과 교수 (열린우리당, 최규식 의원추천)는 정부안을 설명하며 조속한 입법을 촉구
- 장석현 순천향대 경찰행정학과 교수 (국민중심당, 정진석 의원추천)는 유기준 의원안대로 하면 경찰서를 없애야 한다며 점진적 도입 주장
- 최종술 동의대 경찰학과 교수 (한나라당, 유기준 의원추천)는 광역단위로 자치경찰을 도입하고 국가경찰, 시도·시군구 자치경찰간에 합리적인 역할분담이 바람직하다는 입장 피력

- 원혜영 의원 : 야당 단체장이 다수이기 때문에 광역단위 도입을 하지 않았다는 것은 지나친 비약이다.  
→ 정부안이 자치경찰을 안하겠다는 방향으로 잡고 있다고 보기 때문이다. 지구대 및 치안센터도 이관하지 않는 것은 자치경찰이라 할 수 없다.
- 고흥길, 김정권 의원 : 문성호 소장에게 단체장에 야당이 많아 광역을 배제한 것이 아니냐며 답변 유도
- 이재창 의원 : 국가안전, 광역화된 범죄 등 국가경찰의 필요성도 있다고 보며, 자치경찰로 업무를 이관하면 그만큼 국가경찰이 슬림화 되어야 할 것으로 본다. 자율방범대등 자치경찰지원 조직을 법제화할 필요는 없는가.  
→ 국가경찰은 더욱 전문화 되고, 새로운 영역을 개발해나가야 하며 지원 조직에 대한 법제화는 부작용이 우려된다. (양영철 답변)
- 조성래 의원 : 점진적으로 하자는 정부안이 타당하다고 본다.
- 유기준 의원 : 지방분권특별법에 자치경찰 도입목적으로 제시한 ‘주민생활과 밀접한 치안서비스’ 는 수사, 정보도 해당한다고 본다.
- 노현승 의원 : 자치경찰 권한이 작다. 재고해야 한다. 그러나 국가통합 차원의 안전은 훼손하지 말아야하며, 유기준 의원안은 인사 전횡도 우려됨
- 정진섭 의원 : 자치경찰은 자치 및 경찰 모두 이름에 걸 맞는 역할이 있어야 하며 큰 틀을 단계적으로 접근하여야 할 것으로 본다.
- 고흥길 의원 : 행정체제개편과 맞물려 자치경찰 도입을 늦춰야 하지 않나.  
→ 오히려 자치경찰체제 도입단위를 먼저 조정하여 지방행정체제 개편의 동력으로 삼아야 한다. (문성호 답변)
- 강창일 의원 : 유기준 의원안은 이상적이다. 현 수준에서 급격한 변화는 바람직하지 않다. 점진적으로 가는 것이 바람직하다. 문소장은 꺾데기라고 하는데 너무 과격한 표현이다. 영국모델이 절대적인 방안이라 할 수 없다. 정부안이 소극적이라는 데는 동의

### 3. 유기준 의원(안)의 발의

이와 관련하여 한나라당 유기준 의원은 시·도지사의 입장을 담은 별도의 법안을 2005년 12월 14일 발의하고 이 법안은 2006년 2월 15일 국회 행정자치위원회에 상정되었다.

이와 함께 유기준 의원은 시·도지사협의회안을 주 내용으로 하는 자치경찰법안으로 정부안의 국회통과에 더 큰 어려움이 배가되었다. 유기준 의원 안은 시·도에 '시·도경찰위원회'와 '경찰본부'를 설치하고, 시·군·구에는 '자치경찰대'를 설치, 범죄수사를 포함한 포괄적인 치안사무를 수행한다는 내용이 그 골자이다.

〈정부안과 유기준 의원안의 비교〉

구 분	정 부 법 안	유기준 의원 법안
실시단위	기초(시·군·구)	광역(시·도) 및 기초(시·군·구)
조 직	◦시·군·구에 '자치경찰대' 설치	◦집행기관으로 시·도에 '경찰본부'를 두고 시·군·구에 '자치경찰대'를 각각 설치
인 사	◦자치경찰대장 : 시·군·구청장 임면	◦시·도경찰본부장 : 시·도지사 임면 ◦자치경찰대장 : 시·군·구청장 임면
사 무	◦국가경찰 : 생활안전, 교통, 경비, 수사, 정보, 외사, 보안 등 모든 치안사무 ◦자치경찰 : 생활안전, 지역교통, 지역 경비 사무 국가경찰과 공동수행, 특별사법경찰사무	◦국가경찰 : 국가적 수사정보, 외사, 보안 ◦자치경찰 : 생활안전, 교통, 경비, 범죄수사, 정보 등 지역 내 포괄적 치안사무
상 호 관 계	◦치안행정위원회와 지역치안협의회에서 상호 협조 및 조정	◦시·도경찰위원회와 시·도경찰본부에서 시·군·구 자치경찰을 관리통제
재 정 부 담	◦국가에서 일정 부분 지원	◦국가 부담 의무화



#### 4. 유기준 의원(안)과 관련한 한나라당 주관 공청회

2006년 9월 15일 국회에서 국회 행자위 소속 한나라당 유기준 의원이 주최하고 전국 시·도지사협의회와 시·도의회의장협의회가 후원한 이날 공청회에서는 자치경찰제 정부입법안에 대한 신랄한 비판과 유 의원의 의원입법안에 대한 토론 및 지적이 이어졌다.

이황우 동국대학교 경찰행정학과 교수 사회로 3시간 동안 진행된 공청회에서 참석자들은 유 의원안과 정부안을 주민입장에서 바라본 기대효과를 비교 분석하기도 했다.

이 자리에는 한나라당 김형오 원내대표, 전재희 정책위 의장, 이상득 국회부의장, 이인구, 황진하, 최구식, 정두언, 배일도, 권경석, 이해훈, 김영덕, 정갑윤 의원 등이 참석하여 격려와 높은 관심을 나타냈다

먼저 한나라당 유기준 의원은 "지방자치체가 정착단계에 있는 상황에서 지방행정과 치안행정의 연계성 확보를 위해 지난해 12월 '자치경찰법안'을 제출한 바 있다"고 밝혔다.

그러나 정부가 자신보다 한 달 먼저 지방분권특별법상 지방분권 추진과제의 일환으로 자치경찰제를 도입하는 데 목적을 두고, 별도의 자치경찰법을 제출한바 있다는 점을 설명하면서 "제가 발의한 법률안의 가장 큰 특징은 국가 전체의 치안역량을 강화할 수 있는 제도적 기반을 마련하기 위해 특별시, 광역시, 각 시도에 경찰본부를 두고 시·군·구에 자치경찰대를 설치토록 하는 것"이라고 밝혔다.

유 의원은 "정부는 국가경찰 조직을 그대로 두고 시·군·구에 보조기관 형태의 자치경찰대를 설치하는 방안을 주요골자로 하고 있다"며 "이는 현행 국가경찰의 체제를 그대로 유지한 채 기초단체장 직속으로 자치경찰대를 설치한 후 종래의 보건, 위생, 환경 등 지자체 단속업무를 자치경찰대로 하여금 수행하도록 하는 것을 그 핵심적 내용으로 하고 있다"고 덧붙였다.

이에 자신은 "정부안이 자치경찰제의 설치목적과 부합되기 어려운 면이 있다는 지적에 따라 새로운 안을 제출하게 된 것"이라며 "오늘 공청회는 두 가지 안을 비교, 분석해 지역주민의 치안수요를 충족시킬 수 있는 바람직한 자치경찰법의 제정 방향을 논의하고자 마련한 자리"라고 공청회 의미를 부여했다.

## 제10장 계속되는 국회 통과 노력

### 1. 소극적인 국회 분위기

2006년 2월 17일 국회 행정자치위원회가 주관하고 동 회의실에서 개최된 공청회에서 노출된 자치경찰 법안에 대한 다양한 입장 차이와 심지어 정부안 비판의견에 대해 여당의원이 동조하는 등 법안통과가 난망해짐에 따라 정부는 곧바로 대책 마련에 들어갔다.

정부는 4월 임시국회에서 법안을 처리하기 위해서 남은 기간 의원들에 대한 적극적인 정부안 설명과 홍보 강화가 필요하다고 판단하고 특히 여당의원 및 보좌관 상대로 그동안 제기된 쟁점에 대한 심도있는 설명과 자료를 제공하는 등 의원 설득을 강화 하기로 하였다.

또한 시범실시 지역에 '순회설명회' 개최를 검토하는 등 분위기 조성과 지역주민을 상대로 자치경찰 홍보책자를 자치단체별로 배포하는 등 대국민 홍보에도 전력을 기울였다.

2006년 4월 및 6월 임시국회에서는 여야 합의된 법안만 처리하고, 자치경찰법안은 법안심사소위에조차 미 상정되는 등 법안 처리가 번번히 무산되자 2006년 10월 24일 정책실장 주재하 대책회의를 개최하였다.

이 날 대책회의에서 자체 진단한 입법여건은 먼저 대다수 의원들이 법안통과에 별다른 관심을 보이지 않고 있으며 일부 의원들은 실시단위·수행 업무 등 사안별로 다양한 의견을 표출하고 있고 또한 여야 모두 뚜렷한 당론이 없으며, 현재로서는 여당의 전폭적인 지원도 기대하기 곤란하다는 것이었다.

특히 열린우리당은 자치경찰제 도입이 시급한 사안이 아니라는 등 지방선거 참패 이후 자치경찰제 도입에 더욱 소극적 입장으로 변화였고 한나라당은 정부안을 반대하지만, 유기준 의원안을 적극 지지하지도 않으며 민주당은 도입 원칙에는 공감하나 내용, 도입시기에 대해서는 신중한 입장으로 변화했다.

자치단체 또한 광역단위에선 시·도지사 소속으로 시·도 지방경찰청과 경찰서를 두는 광역단위 도입방안을 희망(한나라당 유기준 의원안)하고 기초단위는 정부안의 조속한 국회통과를 촉구하는 성명서를 일간지(문화일보, '06.4.17)게재와 2006년 8월 대통령 주재 '전국 시·군·구청장 국정설명회'에서 "자치경찰제 조기실시" 건의하는 등 조기 도입을 강력 희망하고 있는 것으로 파악됐다.

또한 별도의 법안을 발의한 유기준 의원이 법안 논의를 적극 주장할 경우 논의 가능성은 있지만 정부안과 차이가 커 합의점을 찾기는 쉽지 않을 전망과 함께 상당수 의원들이 자치단체장의 권한이 강화되는데 대해 부정적이라는 진단이 내려졌다.

## 2. 법안 통과를 위한 끈질긴 노력

이러한 진단에 따라 반드시 2006년 정기국회 내 법안 통과를 목표로 최선의 노력을 경주키로 하고 11월 중순부터 상임위별 소관법령 심사가 시작되는데 따른 법안 관련 인사에 대한 설득작업을 즉시 착수하는 등 국회내 법안추진 상황을 지속적으로 파악하여 수시로 입법대책을 보완해 나기로 했다.

이에 따라 정부혁신지방분권위원장 및 지방분권 위원, 자치경찰특위 위원장 등이 11월과 12월 중 소관 상임위원회 위원장·간사·법안소위 위원장 등을 직접 방문하여 입법 필요성을 집중 설득하기도 했다. 또한 이와 병행하여 관련 기관과의 협조체제 강화를 위해 정부혁신지방분권위원회와 관계부처 합동으로 지방4대 협의체(시장군수구청장협의회, 시도지사 협의회, 시군구의회 협의회, 시도의회 협의회) 대표 방문 등 법안통과 협조를 최대한 요청하였다.

이러한 일련의 종합적인 계획에 따른 총력전이 전개되었고 이밖에도 정부 고위 간부와 실무진의 전방위 노력이 있었지만 결실을 보지 못하였다. 다만 2007년 4월 13일 행자위 법안 심사소위에서 최초로 법안 통과를 위한 공식적인 논의가 있었는데 주요 논의와 회의 결과는 다음과 같았다.

법안 심사소위 위원 8명중 최인기 의원(참석 후 이석), 홍미영 의원(불참)을 제외한 6명이 법안심사에 참석하였으며, 강창일 위원장은 정부안의 도입단위인 기초자

치단체를 자치경찰 도입 모델로 하기로 결정하였다.

위원별 주요 발언 내용을 살펴 보면, 먼저 강창일 위원장은 유기준 의원과의 접촉을 통해 유기준 의원안과의 절충안을 모색한 바 있는지 질의하며 정부안이 유기준 의원안을 어느 정도 받아들이면 법안처리에 적극 협조하겠다는 입장을 표명하였고, 김기현 의원은 기초 또는 광역단위 도입에 대한 논의보다 법안자체를 차기 정부에 넘겨 행정체제 개편과 함께 논의를 하고 도입하자는 의견을 제시하였으며, 김정권 의원은 자치경찰제 도입에는 찬성하나 광역단위로 도입하자는 입장이었다.

정두언 의원은 기초단위 도입에 대하여 찬성하는 입장이었으며, 최규식 의원은 도입단위가 정해지면 사무범위도 정해지니까 도입단위를 우선 정하자는데 중점을 두고, 도입단위는 정부안의 기초단위를 지지하였으며, 노현송 의원은 기본적으로 일분형 모델을 선호하지만 현재 상황에서 기초단위 도입에 찬성하며 단체장의 인사권 행사에 어떻게 객관성을 보장할 것인지와 재정문제를 어떻게 해결할 것인지가 중요하다고 주장하였다.

결과적으로 정부안의 기초단위를 자치경찰 도입 단위로 하되, 기초자치단체장의 경찰 인사권 전횡 방지 방안과 자치단체의 재정지원 방안을 보장하고 유기준 의원안을 일부 수용한 대안(초안)을 마련한 후, 유기준 의원과 사전 협의, 전문 위원실과 심도있는 논의를 통해 차기 법안 심사 소위에서 법안이 통과되도록 노력하기로 하였다.

이에 정부는 자치경찰법의 국회통과를 위하여 법안심사소위에서 의원들의 요구사항을 법안에 반영하기로 하였다. 즉, 기초자치 단체 단위의 도입안을 중심으로 하되, 시·도지사의 역할을 제고하기 위하여 시·도 치안행정위원회의 기능을 강화(심의의결권 확대)하였고, 기초단체장의 경찰인사권에 대한 외부통제 방안으로 시·군·구 의회에 자치경찰대장의 임명동의권을 부여하는 내용의 개정안을 자체적으로 마련하였다.

또한, 자치경찰제도 도입을 위한 재정지원방안을 마련하기 위하여 수차례에 걸쳐 관계기관 회의를 개최하였다. 2007년 5월 18일 개최된 1차 관계부처 간 회의에서 행

정자치부의 자치경찰추진단은 제도 도입시 예상되는 총 소요액 4,602억원(자체추산액 : 인건비 3,640억, 사업비 962억) 중 77%인 3,561억원의 국비지원이 필요하다고 주장하면서, 국비지원액 중 인건비는 전액 지원(다만, 교부세 불교부 단체는 지원대상에서 제외)하고, 사업비도 공공요금 등 기본사업비는 자치단체가 전액 부담하되, 차량, 장비, 복제구입비 등 주요사업비 중 50%만 국가가 지원하는 방안을 제시하였다.

이에 대하여 기획예산처는 국가경찰에서 이관되는 3,000여명의 인건비와 기본경비 등 총 소요액의 30%만 지원이 가능하며, 결국 현재 자치경찰이 시범적으로 실시되고 있는 제주특별자치도의 경우와 동일한 수준의 지원만이 가능하다는 입장을 밝히고 회의를 마쳤다.

이에 정부혁신지방분권위원회에서는 부처간 원활한 합의도출을 위하여 6월 5일과 6월 10일에 걸쳐 기획예산처를 직접 방문하여 자치사무에 대한 인건비는 자치단체가 부담하는 것이 원칙이나 원활한 제도도입을 위해 일정부분 재정지원이 필요함을 역설하면서, 자치경찰제 도입은 지자체의 선택사항으로 일시에 대규모의 재정소요가 나타나지 않을 것이므로 국가경찰 이체인력에 대한 인건비는 현행대로 지원하고, 추가 소요인력에 대한 인건비 중 50%만 국가가 지원하도록 하는 절충안을 제시하면서 협조를 당부하였다.

이에, 6월 17일 개최된 2차 관계부처 회의에서도 예산처는 기존입장(국가경찰 이관인력 인건비 및 기본경비만 지원이 가능)을 견지하였으며, 정부혁신지방분권위원회는 행자부의 추가적인 재원대책의 검토 필요성(예 : 특별교부세 지원 등)을 역설하는 등 제도도입을 위한 노력을 최후까지 기울였다.

그러나, 2007년 6월 20일 개최된 행자위 법안심사 소위에서 논의될 예정이던 자치경찰 법안은 결국 소위에서 논의되지 못한 채 현재 국회 행자위에 계류중에 있다.

## 제11장 정치적 이해관계와 풀어야 할 매듭

### 1. 급격한 제도 변화로 인한 혼란을 방지하도록

자치경찰제는 우리나라 민주주의 완성을 위해 반드시 실현하여야 할 과제이다. 지방자치시대가 이제 본격적으로 자리를 잡아가고 있으나 경찰조직만 아직 분권화가 이루어지지 못하고 있다.

지방의 관점에서 볼 때 지역주민들에게 가장 기본적이고 주요한 생명, 재산, 신체에 대한 안전과 질서유지 문제가 지방차원에서 해결되지 못하고 중앙정부가 경찰에 대한 관리유지 권한과 책임을 갖는 국가경찰제도로 운영되고 있다는 점은 국민의 더 나은 삶과 생활 및 편익증진의 지방분권 정신에 부합되지 않는 것이다.

참여정부가 각고의 노력 끝에 60여 년 만에 도입하고자 하는 자치경찰제가 정치적 이해관계에 얽혀 국회에 장기 계류 중에 있는 것은 불행한 일이며 법률안의 조속한 통과를 위해 그 매듭을 풀어야 한다.

물론, 정부의 자치경찰제(안)이 누구나 공감하는 이상적인 최선의 안은 아니며, 그동안 토론회와 공청회 등의 과정을 거치면서 여러 가지 비판과 문제점에 대한 지적을 받아 온 것도 사실이다.

그러나 일제 강점기부터 지속된 중앙집권적 경찰제도의 문제점은 자치경찰제 시행으로 보완시키되 지금의 중앙집권적 국가경찰제를 미국이나 영국의 완전한 지방분권적 경찰제도처럼 급격하게 변화시키기는 어렵다.

무엇보다 이번에 도입되는 자치경찰제는 민주와 분권, 자율을 이념으로 하는 분권적 경찰제도가 우리 사회에서도 성공적으로 정착할 수 있는지를 가늠하는 시험적 성격이 짙다.

## 2. 매듭의 고리가 풀어지길 기대하며

참여정부의 자치경찰 도입 안은 국가적 요소와 지방적 요소를 동시에 충족시켜 경찰의 민주, 봉사성과 능률, 전문성, 중앙집권과 지방분권을 잘 조화시킬 수 있는 최적의 자치경찰 모형이라 자부하지만 정치권의 여러 가지 비판과 문제점의 지적 및 좀 더 심도 깊은 논의가 필요하다는 충고를 들어 왔다.

그러나 정부는 누차에 걸쳐 자치경찰제 도입의 현실적 여건 등 태생적 한계를 극복하기 위해선 먼저 시행을 해보고 추후 이를 보완하자는 것이었다. 국가경찰제의 효율성은 전국 어디에서나 균등한 치안 서비스를 제공하고 지역에 상관없이 필요한 곳에 경찰력을 집중적으로 투입할 수 있는 분단 상황과 좁은 국토를 언급하지 않더라도 많은 장점이 있다.

또한 광역자치단체장과 기초자치단체장의 2/3 가량을 야당이 장악하고 있으며 자치단체장의 권한을 더 강화시켜 줄 수 있다는 우려 섞인 목소리에도 불구하고 자치경찰제를 도입하고자 하는 것은 이것이 결코 정치적 이해타산에서 출발하지 않았다는 참여정부가 추진하는 정책의 진정성을 여실히 보여주는 대목이다.

그럼에도 자치경찰 도입 문제는 야당의 반대도 반대지만 지방자치의 정치적 구도로 인해 그 매듭을 풀지 못하는 것이 더 큰 원인이 되고 있는 점이 안타깝다. 여기에 기초단위의 시행에 따라 시장, 군수, 구청장의 권한이 비대해지는 것에 대한 우려로 여야 의원들과 광역단체장들의 견제 심리까지 작용되고 있다.

그러나, 자치경찰제는 비단, 경찰체제만을 바꾸는 것이 아니라 그동안의 잘못된 국가행정의 주요 골간을 바꿈으로서 미래지향적인 국가경영의 기틀을 만들고자 하는 총정에서 비롯된 것인데도 그 실현이 지연되고 있는 것은 불행한 일이다. 정치인 개개인의 이해관계도 전혀 모르는 바는 아니지만 우리의 민주주의는 더 진전해가야 한다. 국민을 위한 선정의 제도가 더 이상 표류하지 않기를 기대한다.



# 제 5 부 제주특별자치도의 사례와 향후 과제

## 제12장 첫 출범에 대한 기대와 우려

### 1. 제주특별자치도 자치경찰단의 역사적 출범

제주특별자치도 자치경찰단 출범에 따른 관련 법률안이 2006년 6월 30일 국회 본회의를 통과함으로써 대한민국 헌정사상 첫 자치경찰이 2006년 7월 1일부터 출범하게 되었다.

국회는 이날 재적의원 295명 중 204명이 참여한 가운데 열린우리당 강창일 의원이 대표 발의한 자치경찰단 5개 부수법률 개정안과 정부가 제출한 사법경찰직무 관련법 개정안에 대한 투표를 실시, 찬성 203표(기권 1표)로 가결했다.

이중 경찰법 개정안은 경찰위원회에서 자치경찰에 대한 지원 및 협조사항을 심의 의결하고, 전시 등 비상사태 시 국가경찰이 자치경찰을 통합 지휘·명령할 수 있도록 했다.

또한 도로교통법과 경범죄처벌법은 자치경찰이 교통법규위반 단속과 과태료 부과 및 징수권한, 기초질서 위반행위 단속권한을 갖도록 했다. 교통 범칙금의 자치단체 귀속 근거도 포함됐다.

자전거이용 활성화 법률에는 자치경찰이 자전거 이용도로 위반행위를 단속할 수 있는 권한이 부여됐고, 경찰공무원법 개정안은 국가경찰과 자치경찰간 상호 인사교류를 할 수 있도록 했다.

이에 따라 제주특별자치도 자치경찰단은 2006년 7월 12일 경찰단 기본운영 계획을 수립하고 2006년 말 까지 준비단계로 설정하고 우선 특별임용된 38명으로 자치경찰 운영에 들어갔으며 2007년엔 127명으로 확대 운영할 계획이었다.

또 횡단보도 신호기의 신설이전 등 도로 안전시설 심의를 위한 교통시설심위원회 등 3개 분과위원회도 구성하였다. 자치경찰단은 경찰장비 구입 및 통신망 구축과 선진 외국 자치경찰 견학 등을 통해 지역특성에 맞는 경찰단을 구축해 나가기로 했다.



전국 최초로 출범한 제주특별자치도 자치경찰 발대식이 2월 28일 제주자치경찰단 앞 광장에서 열려 대원들이 건전 관광 질서 확립 등을 결의하고 있다.

이러한 계획에 따라 제주특별자치도는 2007년 2월 21일 시보 자치순경 45명(남자 30명, 여자 15명)을 신규 임용했다.

신임 자치순경은 충주 중앙경찰학교에서 16주간 교육 후 국가경찰 지구대 현장실습과 자체 실무교육을 마치고 이들은 현재 제주도 내 주요 관광지 및 공항 등에서 관광객 보호와 오름, 꽃자왈 등 취약지 중심의 환경훼손 사범 단속활동 업무를 수행하고 있다.

## 2. 제주자치경찰의 사무 및 권한

자치경찰 사무관계자 회의 및 워크숍 등을 개최하여 자치경찰이 수행할 사무범위에 대하여 분석·토론한 결과, 제주지역 특성을 최대한 고려하는 동시에 국가경찰과

의 업무의 중복을 최소화하여 주민 치안서비스 질을 높이는 데 주력하기로 했다.

이에 따라 사무수행에 관한 치안행정협의회의 의견 수렴과 국가경찰과의 업무협약체결을 통하여 주민안전 및 관광·환경을 중심으로 제주특성에 맞는 업무를 발굴 추진하기로 했다.

#### 〈자치경찰 업무 범위〉

1. 주민의 생활안전활동에 관한 사무
  - 생활안전을 위한 순찰 및 시설운영
  - 주민참여 방법활동의 지원 및 지도
  - 안전사고 및 재해재난 등으로부터의 주민보호
  - 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 자에 대한 보호 및 가정·학교 폭력 등의 예방
  - 주민의 일상생활과 관련된 사회질서 유지 및 그 위반행위의 지도·단속
2. 지역 교통활동에 관한 사무
  - 교통안전 및 교통소통에 관한 사무
  - 교통법규위반 지도·단속
  - 주민참여 지역 교통활동의 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

자치경찰의 권한도 소관업무에 대해서는 국가경찰과 꼭 같은 권한(경찰관직무집행법에 의한 직무수행, 특별사법경찰사무범위에 한하여 사법경찰권 부여)을 갖고 있기 때문에 상징성과 집행력이 매우 높다.

일례로 서귀포시에서 가장 유명한 관광지인 천지연 폭포에 자치경찰이 배치됨으로서 과거에 가장 골칫거리 중에 하나인 호객행위가 거의 사라졌고, 심지어 관광객도 자치경찰이 배치된 후에 고성방가를 하거나 문란한 질서파괴행위를 하지 않게 되어 관내 질서가 월등하게 향상되었다고 크게 만족하고 있는 실정이다. (천지연 휴게소 상가주인과의 인터뷰)

즉, 자치경찰이 배치되기 전에는 국가경찰이 배치되기도 하였으나, 임시적으로

배치되거나, 배치되어도 전경이나 의경이 배치되어 단속경찰관을 피하면서 불법행위가 지속적으로 이루어져 제주관광에 고질적인 병폐로 인식되던 것이 자치경찰의 배치로 인해 지속적인 단속이 이루어져 불법행위가 근본적으로 사라지고 있는 것이다.(내일신문, '07. 2. 14)

특히, 특별사법경찰 업무는 자치경찰이 창설되어 제주특별자치도에서 가장 눈에 띄게 활발한 업무이다. 자치경찰관은 범인의 색출방법과 심문방법에 관한 일반공무원과 큰 차이가 있고, 일단 범인은 경찰관이라고 하기 때문에 순순히 자백을 하거나 범행을 인정하는 편이다(특별사법경찰권한을 가지고 있는 일반공무원과의 면담에서).

다만, 자치경찰업무 수행시 발생할 수 있는 폭행 등 공무집행방해 사범발생시 조사권한 및 즉결심판사법 청구권한 등이 없어 업무수행이 곤란하기 때문에 경미한 사범에 대한 일반수사권 및 즉결심판청구권한 등을 행사할 수 있도록 법적권한 부여 등 검토할 필요가 있다는 의견도 있다.(제주 자치경찰 간부들과의 간담회)

### **3. 제주특별자치도 자치경찰에 대한 주문**

2006년 7월 제주특별자치도 출범에 맞춰 전국에서 처음으로 제주도에 자치경찰제가 운영되는 것과 관련 자치경찰 연구를 위해 프랑스와 미국, 영국 등을 방문했던 이동영 대불대학교 석좌교수(경찰대 2기)를 태국 방콕 소재 유엔환경계획(UNEP)사무소에서 만나 제주형 자치경찰제 성공을 위한 조언을 들어보았다.

▷ 제주형 자치경찰제 어떻게 가야하나=자치경찰의 목표를 명확히 세우고 추진하는 것이 바람직하다. 지역적인 특성을 살려 관광에 주안점을 둘 것인지, 아니면 지역 치안강화에 중점을 둘 것인지를 우선 정하고 이에 따른 세부적인 실천계획을 수립하는 것이 좋다. 태국처럼 관광경찰로 운영하는 것도 좋다.

제주에 가면 관광경찰이 있다는 인식을 심어주면 제주관광 이미지에 많은 도움이 될 것이다. 이를 위해서는 외국어 우수자를 선발하고, 복장도 국가경찰 복장과 차별화된 유니폼을 착용하는 것이 좋다. 미국 플로리다 해변에 가면 자전거와 말을 타고 순찰을 하는 경찰관들을 볼수 있다. 외국인 관광객들에게 깊은 인상을 심어주고 있다.

▷ 어떤 것에 중점을 뒀야 하나=국가경찰의 3대 미신이 있다. 순찰강화와 경찰관 증원, 과학수사 강화가 그것이다. 이 세 가지를 강화하면 범죄가 줄어든다는 것이다. 하지만 실험결과 이 같은 방법은 범죄발생을 억제하는 효과가 없는 것으로 나타났다.

한국사회를 떠들썩하게 했던 주요범죄는 모두 주민신고로 해결됐다. 한국경찰은 현재 5분내 출동을 강조하고 있다. 그러나 지리적 여건과 각종 사정 등으로 이를 지키지 못하고 있다. 반면 호주는 출동시간이 40분이고 영국은 15분이다. 이들은 신고접수 시 출동시간을 정확히 지키고 있다. 내가 위험에 처할 경우 경찰이 15~40분 안에는 반드시 도착한다는 믿음을 국민들에게 주고 있다. 이에 따라 제주특별자치도 자치경찰은 외국 선진경찰처럼 주민에 가까이 있고 주민과 함께하는 주민에게 신뢰를 주는 경찰이 되어야 한다.

▷ 성공정책의 걸림돌은 무엇인가=가장 큰 문제점은 아직 채 성숙하지 않은 지방자치 수준이다. 단체장을 비롯한 지방 관료의 청렴성과 공정성 등에 대한 국민신뢰가 선진국보다 매우 낮다.

자치경찰제를 올바르게 잘 활용하면 지역주민의 삶의 질이 높아 지지만 반대로 제도를 악용하면 자치단체는 물론 시민들까지 부담과 갈등만 커지게 된다. 재정 역시 우려되는 부분이다. 재정자립도가 낮은 경우 자치경찰 공무원들의 사기가 떨어질 수 있다. 당분간 국가 보조금등으로 운영이 되겠지만 결국은 자체 재정으로 해결해야 한다.

▷ 마지막으로 하고 싶은 말은=제주도의 자치경찰에 많은 경찰관들이 관심을 갖고 있다. 특히 경찰개혁을 생각했던 많은 경찰대학 출신들이 관심을 갖고 있다. 제주특별자치도 도지사의 철학과 준비, 도민역량이 자치경찰제의 성패를 좌우할 것으로 본다.

#### 4. ‘도민과 함께하는 자치경찰’ 첫 출범의 소회

정길우 제주특별자치도 자치경찰단 경무팀장은 자치경찰 출범 100일을 맞아 2006년 10월 8일 현지 지역신문인 제민일보 기고를 통해 제주특별자치도 자치경찰단의 역할과 향후 과제 등에 밝혔다.

정 팀장의 기고문을 통해 현재 제주특별자치도 자치경찰이 어떻게 정착돼 가고 있는지 그 실상을 정리해 본다.

10월8일로 제주자치경찰이 출범한지 100일을 맞았다. 자치경찰제는 특별자치도 위상에 걸 맞는 고도의 자치권 확보 차원에서 도입되었으나 도민들은 자치경찰이 어떠한 경찰업무를 수행하는지, 국가경찰과는 어떤 관계로 존재하는지에 대해 궁금한 점이 많았을 것으로 생각된다.

제주형 자치경찰제는 현행 국가경찰조직 운영시스템은 그대로 유지하면서 특별자치도지사 소속하에 자치경찰을 설치하여 주민생활중심의 밀착된 치안서비스를 제공하기 위하여 도입된 자치경찰제도이다.

제주자치경찰 조직은 도에 자치경찰단을 두어 자치경찰업무를 기획·조정, 지도·감독하는 업무를 수행하고, 행정시에 자치경찰대를 두어 자치경찰단에서 결정된 치안시책을 집행하게 된다. 자치경찰이 수행하는 사무는 크게 두 종류로 분류된다. 법률상 자치경찰 고유사무와 국가경찰과 협약을 통한 사무가 그것이다.

고유사무는 환경, 산림, 관광 등 17개 분야의 수사업무와 횡단보도, 교통신호기 등 교통안전시설의 신설이전폐지에 관한 심의 의결 사무이다. 협약사무에는 주민의 생활안전 및 지역 교통 활동에 관한 사무, 공공시설 및 지역행사장 등 지역경비에 관한 사무가 있다.

제주자치경찰은 인력을 감안, 금년 말까지 준비단계, 내년 상반기 부분시행단계, 내년 하반기 정착단계 등 3단계로 나누어, 관광제주의 특성을 고려, 규제보다는 봉사에 역점을 두고 업무를 추진 중에 있다.

자치경찰 출범 후 그간의 주요 준비사항은 먼저 자치경찰의 주요업무를 심의 의결하기 위한 치안행정위원회, 자치경찰인사위원회, 교통시설심의위원회 등 3개 위원회를 구성 운영중이며, 자치경찰운영을 위한 조례 3건, 규칙 2건을 제정 시행중이다.

지금까지 자치경찰은 산지관리법위반 등 16건을 단속 하였으며, 교통안전시설에 관한 민원 28건을 접수처리 하여 도민 불편을 해소하였다. 현재 자치경찰은 국가경찰에서 특별 임용된 38명이 근무하고 있다. 부족인력 89명에 대해서는 45명을 채용 중에 있으며(10월10일 최종 발표), 44명은 내년 초에 채용할 예정이다.

향후 신규인력이 모두 충원되는 내년이면 공항 및 관광지 등에서 관광객보호를 위한 활동과 축제문화 행사장에 대한 질서유지 및 교통관리 등을 수행하게 될 것이다. 또한 자치경찰이 근무할 단독청사도 마련할 계획이다. 제주자치경찰은 도민과 함께하는 자치경찰이 되도록 최선을 다하고자 한다. 도민 여러분의 성원과 관심을 부탁 드린다.

## 제13장 자치경찰제의 향후 과제

### 1. 성공모델이 되어야 할 제주자치경찰

제주자치경찰의 성공 여부는 향후 전국에 자치경찰제도가 도입될 경우 그 모델이 될 수밖에 없다. 기존 국가경찰체제는 그대로 유지한 채 기초자치단체에 과 단위 행정경찰조직을 신설함으로써 자치경찰의 규모가 지나치게 왜소하다는 지적이다.

국가경찰과 자치경찰의 업무와 책임의 구분 역시 모호하다는 지적도 있다. 특히 기본적인 경찰권도 자치경찰에는 제대로 주어지지 않아 제주의 자치경찰은 실재는 기존 청원경찰과 큰 차이가 없다는 지적이다. 실제 제주자치경찰이 주력하고 있는 산림훼손 사범 단속에서도 긴급체포권한이 부여되지 않아 도내 보전자원 밀반출 단속도 한계에 부딪히고 있다.

취약한 자치경찰 재정도 문제다. 지방정부가 독자적인 재원을 확충할 때까지 ‘자치경찰이 정착될 때까지’라는 조건을 단 중앙정부의 보조금과 범칙금 수입 등에 의존해야 한다.

그러나 제주자치경찰은 예산부족으로 자치경찰의 신규 채용 등에 차질이 발생하고 대부분 제주특별자치도 재정으로 충당되고 있어 지방재정에 부담을 가중시키고 있다.

또한, 중립적이고 독립적인 관리기관이 없이 자치단체장에게 경찰운영권을 부여함으로써 자치경찰의 민주적이고 실효성 있는 통제가 어려울 수도 있다. 자치경찰과 기존 국가경찰 사이에 의사소통과 협력이 원활해야 하며 양자간 협의체가 제대로 운영되어야 한다. 개인이나 조직의 권력적 수직관계를 통해 협력하는 관행이 뿌리 깊은 우리 사회에서 상호 대등한 관계의 경쟁적 기관들이 협의회를 통해 제대로 의사소통하고 협력한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다.



## 2. 다함께 모아야 할 지혜

자치경찰의 성공적인 실행을 위해서는 제주특별자치도와 제주도민, 지역 언론 그리고 중앙이나 지방의 정치권이 머리를 맞대고 함께 고민하면서 새 제도에 대한 도민의 신뢰와 지지를 얻어야 한다. 또한, 지방의회와 지역 언론, 시민단체 등 지방정치의 각 주체가 지방자치경찰 운영의 공정성과 효율성을 끊임없이 감시하고 평가해야 한다.

정치인인 민선 자치단체장의 산하에 있는 자치경찰에 대한 제도적·권력적 외부감시는 거의 기대하기 힘들기 때문에 지역 언론과 의회, 시민단체들이 주인의식을 갖고 감시하고 견제하지 않는 한 초기 미국에 나타났던 자치경찰의 부패와 비리, 정치적 사병(私兵)화 현상이 재현될 수도 있다. 이는 자치경찰 제도에 대한 국민의 불신과 염증을 초래할 위험이 크다.

또한 시민과 군민, 구민의 적극적인 참여가 무엇보다 중요하다. 자치경찰제의 진정한 의미는 '주민 스스로 치안을 확보한다'는 데에 있다. 분권적 경찰 제도를 가장 성공적으로 운영하는 영국에서도 지역 치안의 각 영역에 주민이 적극 참여하고 있다.

주민의 일부는 지역방범자문위원회 위원으로 참여하여 치안정책 수립에 주민의사를 반영하고 다른 이들은 자원봉사경찰관이 되어 사정에 따라 일주일에 서너 시간씩 할애하여 경찰관들과 함께 정복을 입고 방법순찰을 돈다.

노인이나 주부는 '이웃 지켜주기(Neighbour-hood Watch)' 요원으로 등록해 거동이 수상한 자가 마을에 나타나면 신고하거나 경찰을 대신해 주민에게 범죄예방 메시지를 전달한다. 자치경찰제의 제도적 한계를 긍정적으로 받아들이고 적극적으로 활용하는 자치단체는 주민의 삶의 질을 높이는 데 성공할 것이다.

기존 지방행정과 전혀 다른 특성을 가진 경찰행정을 추가로 맡게 된 자치단체장은 새로운 업무에 따른 책무와 인식을 새로이 하고 철저히 대비해야 한다. 지방 CEO로서 자치단체장의 준비와 역량은 곧 전국적으로 시행되는 자치경찰제의 성패를 좌우한다는 점은 분명하다.

그야말로 어려운 첫 출발인 만큼 제주특별자치도 자치경찰이 모듬지기 성공적으로 정착하고 지속적으로 발전할 수 있게끔 우리 모두 관심을 갖고 활발히 참여해야 할 것이다.