



저작자표시 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#) 

석사학위논문

자치경찰법안의 개선방안에 관한 연구

- 역대 정부의 자치경찰법안을 중심으로 -

제주대학교 행정대학원

정치외교학과

윤 상 흠

2013년 2월

자치경찰법안의 개선방안에 관한 연구

- 역대 정부의 자치경찰법안을 중심으로 -




지도교수 장 원 석

윤 상 흠

이 논문을 정치학 석사학위 논문으로 제출함

2013년 2월

윤상흠의 정치학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장	강 경 희	
위 원	장 원 석	
위 원	양 영 철	

제주대학교 행정대학원

2013년 2월

**Research on the Improvement of Municipal Police
Measures**

**- centering to municipal police measures from the
successive governments -**

SANG-HEUM YOON

(Supervised by professor Won-seok Chang)

**A thesis submitted in partial fulfillment of the
requirement for the degree of master of political science**

2013. 2.

this thesis has been examined and approved

2013. 2.

**Department of Political Science & Diplomacy
GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION
JEJU NATIONAL UNIVERSITY**

< 목 차 >

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구범위 및 방법	2
1. 연구범위	2
2. 연구방법	3

제2장 자치경찰법 제정의 법적검토

제1절 자치경찰법제정의 논의	4
1. 자치경찰의 의의 및 필요성	4
2. 자치경찰법안의 고려사항	5
제2절 자치경찰법 제정의 법적근거	6
1. 헌법적 근거	6
2. 지방분권 촉진에 관한 특별법	6
3. 자치경찰법안	7

제3장 자치경찰의 역사적 배경

제1절 자치경찰 논의의 약사 및 특징	8
1. 자치경찰 논의의 주요 약사	8
2. 자치경찰 논의의 특징	10
제2절 자치경찰 도입의 시대적 논의	11
1. 미군정부터 장면정부까지의 자치경찰 도입 논의	11
2. 박정희 정부의 자치경찰 도입 논의	14
3. 전두환 정부와 노태우 정부의 자치경찰 도입 논의	14
4. 김영삼 정부의 자치경찰 도입 논의	18

제4장 김대중 정부이후 자치경찰 논의

제1절 김대중 정부의 자치경찰 논의과정	21
1. 국민회의기획단의 자치경찰법 개정 법률안	22
2. 경찰개혁위원회의 자치경찰제안	23

3. 경찰청 개정 법률안	24
제2절 노무현 정부의 자치경찰 논의과정	28
1. 자치경찰 도입 배경	29
2. 자치경찰 도입 논의 개요	31
3. 정부혁신지방분권위원회의 자치경찰 방안	32
4. 경찰청의 자치경찰법안	33
5. 시·도지사협의회 자치경찰법안	34
6. 노무현 정부의 자치경찰법안	34
제3절 이명박 정부의 자치경찰 논의과정	41
1. 자치경찰 도입 논의개요	41
2. 기본방향	42
3. 자치경찰 소위원회 활동	43
4. 자치경찰법안 주요내용	44
5. 이명박 정부의 자치경찰법안과 유기준 의원안의 비교	47
제4절 각 정부별 자치경찰법안 비교	51
1. 자치경찰의 행정이념	51
2. 실시단위	52
3. 조직형태	54
4. 국가경찰과 자치경찰의 사무배분	55
5. 인사	56
6. 재정부담	57
제5장 자치경찰법안의 주요쟁점과 개선방안	
제1절 자치경찰 도입 실패원인	58
1. 김대중 정부의 자치경찰 도입실패	58
2. 노무현 정부의 자치경찰 도입실패	60
3. 이명박 정부의 자치경찰 도입실패	62
제2절 정부자치경찰법안의 주요쟁점	3

1. 도입단위	63
2. 자치경찰의 인사 및 조직운영	65
3. 자치경찰의 재정	68
4. 자치경찰의 사무배분 및 국가경찰과의 관계	70
제3절 자치경찰법안의 개선방안	71
1. 광역자치단체 중심의 자치경찰 도입	71
2. 사무범위의 확대 및 명확화	74
3. 자치경찰의 중립성 확보 및 국가경찰과의 인사교류	75
4. 자치경찰 예산지원에 대한 법적장치 마련	77
5. 국가경찰과의 상호 협력과 치안행정위원회 기능강화	79
제6장 결론	81

<표 목차>

<표 3-1> 미군정시기부터 김영삼 정부까지의 자치경찰 논의과정	20
<표 4-1> 국민의 정부 경찰법 개정안별 쟁점의 비교	27
<표 4-2> 자치경찰 로드맵	30
<표 4-3> 정부혁신지방분권위원회의 자치경찰 방안	33
<표 4-4> 참여정부의 자치경찰제 추진내용	40
<표 4-5> 17대, 18대 국회 제출 법안 비교	46
<표 4-6> 정부의 자치경찰법안과 유기준의원안의 비교	50
<표 4-7> 자치경찰 행정이념	52
<표 4-8> 실시단위	53
<표 4-9> 조직형태	55

<그림 목차>

<그림 3-1> 야3당 단일 경찰법안	17
<그림 4-1> 1999년 정부·여당의 자치경찰제 시안	27
<그림 4-2> 자치경찰법 제정의 기본원칙	36
<그림 4-3> 이명박 정부의 자치경찰제도 모형	47

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

경찰은 국민의 생명·신체·재산을 보호하고 사회질서를 유지하는 등 실제 국민의 삶의 질에 가장 많은 영향을 미치고 있는 기능을 수행하고 있는 국가의 기본적인 기능이다. 그러나 이러한 경찰제도는 그 나라가 가지고 있는 역사적 배경, 정치제도, 시민의식, 치안여건 등 다양한 변수 등으로 인하여 그 형태를 달리하고 있을 뿐만 아니라 그 운영방법에 있어서도 각기 다른 방식으로 운영되고 있다.¹⁾

국가경찰제도는 경찰권을 국가의 통치권으로 인식하여 국가적 이해관계의 지배 아래 두고 경찰행정의 중앙집권화를 추진하여 능률성을 추구한다. 이에 반하여 자치경찰제도는 지방분권의 이념에 따라 지방자치단체에 경찰권을 부여하고, 경찰의 설치, 유지, 운영에 관한 책임을 지방자치단체가 담당하는 제도로써 국가 전체가 아닌 국가 내의 일부지역에 소속되어 그 지역과 지역주민의 치안과 복리를 위해 활동하는 경찰제도이다.²⁾

우리나라에서 지방자치제도가 실시된 이후, 역대 정부들은 지방분권을 실현하기 위한 다양한 과제를 제시하고 추진하였다. 자치경찰의 도입 또한 지방자치와 지방분권을 실현하기 위한 과제로서 제시되었고, 새로운 정부가 출범할 때마다 추진하고자 했던 정책과제이기도 하다.³⁾

우리나라의 경우 자치경찰제 도입이 심도있게 검토된 것은 비교적 최근의 일로 1945년 국가경찰 창설때부터 간헐적으로 논의되다 시대적·정치적 상황에 따라 중단되곤 하였으나 김대중 정부가 정책의제로 채택하면서 본격적인 논의가 시작되었다. 하지만 제반여건의 미성숙으로 도입이 미루어지게 되었고 노무현 정

1) 이승철·곽영길, “자치경찰 도입 및 운영에 관한 연구,” 『한국자치행정학회보』 24권 (2)호 (2010), p. 401.
2) 허진영, “제주자치경찰제도 운영과 발전방안에 관한 연구,” 제주대학교 대학원 석사학위논문 (2008), p. 1.
3) 최중술, “우리나라 자치경찰제(안)의 변천과정과 비교,” 한국행정학회 동계학술대회 발표논문 (2009), p. 1.

부에서 여러 과정을 거쳐 2006년 2월 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’에 제주자치경찰을 설치할 수 있는 제도적 근거(동법 제106조-139조)를 마련하여 제주특별자치도에서 우선적으로 자치경찰을 창설할 수 있게 하였고, 2006년 7월 1일 제주자치경찰이 설치되었다.

한편 이명박 정부는 집권 초기 시·군·구 기초단위의 자치경찰제 도입을 100대 국정과제에 포함시켜 자치경찰제의 조기 실시를 밝혔으나 여러 가지 정치적 상황으로 인하여 당초계획과 달리 현재는 담보상태에 있다.

현재 우리나라는 지방자치를 실시하고 있음에도 불구하고 치안활동에 대해서는 국가경찰 단일체제하에서 분권과 참여라는 지방자치의 원리를 실천하지 못하고 있으며, 국가경찰은 예산 및 인력 부족 등으로 주민들의 치안욕구에 충실하게 대응하지 못하고 있다는 문제점이 지적되었다. 결국 이러한 고민들을 해결하기 위해서는 그리고 지방자치의 정착을 위해서는 자치경찰제를 도입하여야 한다는 공감대가 형성되고 있다.⁴⁾

이에 따라 자치경찰제와 관련한 다수의 대안들이 존재하고 있고 정치계, 경찰, 정부, 학자 등 다양한 이해관계자들이 대안을 제시하고 있다.⁵⁾

이러한 관점에서 본 연구는 역대 정부에서 지금까지 논의되어온 자치경찰법안의 비교 분석을 통해 정부자치경찰법안의 개선방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

본 연구에서는 국가경찰제도중심의 경찰제도에서, 향후 확대 시행될 예정인 자치경찰제도 도입에 따라 합리적인 도입방안을 마련하기 위해 정부의 자치경찰법안의 문제점을 개선하고자 하는 것이다. 이를 위한 본 연구의 범위는 다음과

4) 이현우 외, “자치경찰제도 도입에 관한 연구,” 『정책연구』 제3권 (2009), p. 3.

5) 이현우 외, “자치경찰제도 도입에 따른 법률안 재·개정에 관한 연구,” 『정책연구』 제7권 (2009), pp. 3-4.

같다.

첫째, 대상적 범위는 지금까지 논의되었던 역대 정부와 정치권의 자치경찰법안을 분석대상으로 하였다.

둘째, 시간적 범위는 우리나라에서 자치경찰이 처음 논의되었던 미군정시기부터 노무현정부에서 제시한 자치경찰법안을 일부 수정하여 자치경찰을 도입하고자 하는 이명박 정부까지를 시간적 범위로 삼았다. 특히 자치경찰제의 도입을 국정과제로 선정하여 적극적인 추진 의지를 보였던 김대중 정부에서부터 이명박 정부까지를 중점적으로 살펴보았다.

내용적 범위는 각 장의 내용을 중심으로 다음과 같이 설명할 수 있다.

1장에서는 김대중 정부 이후 지방자치의 정착을 위해서 자치경찰을 도입하여야 한다는 공감대가 형성되고 있음에 따른 자치경찰법안 제정의 목적과 범위 및 연구방법에 관해 살펴보았다.

제2장에서는 자치경찰법 제정에 관한 이론적 검토로서 자치경찰의 의의 및 필요성과 자치경찰법 제정의 법적근거에 대해서 살펴본다.

제3장에서는 자치경찰법안의 역사적 배경으로서 미군정부부터 김영삼 정부(1945~1998)까지의 자치경찰법 제정 등 도입 논의에 대해 살펴본다.

제4장에서는 김대중 정부부터 이명박정부까지 자치경찰 도입 논의로서 각 정부별 자치경찰법안에 대해 살펴본 후 주요 내용을 비교분석하였다.

제5장에서는 정부의 자치경찰법안의 선행연구를 바탕으로 자치경찰법안의 쟁점에 대해 알아보고 개선방안에 대안을 찾고자 하였다.

마지막으로 제6장에서는 이번 연구에서 도출된 주요 내용을 요약하면서, 향후 연구방향을 제시한다.

2. 연구방법

기존의 국내외 문헌을 검토하여 자료를 수집하고 수집된 자료를 근거로 질적 연구방법을 사용하고자 한다. 다시 말해서 자치경찰제도와 관련한 논문 및 연구보고서, 정부기관, 관련단체 등의 자료, 국내외 관련법 등 총체적으로 자료를 수집하여 수집된 자료에 대한 분석은 질적 연구방법에 기초하였다. 그리고 비교분

석 방법에 의해 우리나라의 자치경찰 도입 논의 중 김대중 정부 이후 현재의 이명박 정부까지 자치경찰법안 등을 중점적으로 비교분석하고 쟁점을 도출하여 반영하고자 한다.

제2장 자치경찰법 제정의 법적검토

제1절 자치경찰법 제정의 논의

1. 자치경찰의 의의 및 필요성

1) 자치경찰의 의의

자치경찰이란 국가경찰에 대비되는 개념으로 경찰의 운영과 권한 및 책임, 즉 경찰 조직권·인사권 및 경비부담의 책임을 지방자치단체가 지는 경찰을 말한다. 자치경찰은 지방분권의 사상에 기초하여 지역 주민의 의사를 반영하며 지역의 치안 수요를 반영하는데 적합한 제도로 오늘날 경찰활동에 있어 주민의 협력이 필수적인 점에서 전통적으로 자치경찰이 경찰활동의 핵심적 역할을 하는 나라뿐 아니라 국가경찰제도를 가지고 있는 나라에서도 각 나라의 실정에 맞게 도입·적용하고 있다.⁶⁾

2) 자치경찰의 필요성

자치경찰 도입의 필요성은 무엇보다도 국가경찰의 일원구조에 기인하는 폐해를 개선하는 것에 있다. 우리나라는 1948년 정부가 수립된 이후 국가경찰체제를 유지하여 왔는데, 국가경찰의 문제점으로 지역치안 수요에 효율적으로 대응하지 못한다는 점과 지역치안에 대한 자치행정의 종합성과 자기책임성이 부족하다는

6) 박성수, 박주상, “자치경찰제도에 대한 경찰공무원의 인식에 관한 연구,” 『한국지방자치연구』 제9권 (1)호 통권18호 (2007), p. 129.

점, 그리고 치안행정에 대한 주민참여의 부족 등이 지적되어 왔다. 또한 국가경찰은 민생치안 등 주민보호보다는 중앙정부의 입장을 대변하는 치안행정을 펼쳐 왔다는 비판도 제기되었다. 반면 자치경찰제는 일원화된 국가경찰체제에 비해 대민서비스의 질을 향상시킬 수 있으며 주민참여의 확대를 통해 주민과 가까이 하는 친근한 경찰상을 정립할 수 있다는 점 등에서 그 중요성이 강조되고 있다.⁷⁾⁸⁾

2. 자치경찰법안의 고려사항⁹⁾

자치경찰제를 도입하는 과정에서 다음과 같은 점을 고려하여야 한다.

첫째, 현재 지방행정체제개편에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있는데 자치경찰제를 도입할 경우 행정구역과 일치시킬 것인지 아니면 일치시키지 않을 것인지를 결정해야 한다.

둘째, 자치경찰제의 도입시기에 대한 고려가 있어야 한다. 전면시행에 따른 위험성을 방지하기 위하여 제주특별자치도에서 시범적으로 운영하고 있는데 이는 매우 바람직하다고 보여진다. 다만, 행정구역 및 계층의 조정이 있을 경우 자치경찰 역시 불가피하게 변화될 수밖에 없을 것이다. 따라서 지방행정체제 개편과 연계하여 추진되어야 할 것이다.

셋째, 자치경찰에 대한 인식의 전환이 필요하다. 자치경찰을 국가경찰의 일부라는 인식을 바꾸어야 한다. 자치경찰은 지방자치단체의 조직이라는 사실을 명심하여야 할 것이다.

넷째, 검찰이 수사권과 기소권을 독점하고 있는 우리나라의 여건 하에서 자치경찰의 성공적 운영에는 어려움이 있을 것으로 보인다. 기소권은 검찰이 보유하되 수사권의 경우 자치경찰에게 분권화할 필요가 있을 것이다. 수사권이 전제되지 않는 한 명실상부한 자치경찰 기능을 수행할 수 없을 것으로 보인다.

7) 조성택, 김동현, “자치경찰제 도입방안의 분석과 전망,” 『자치경찰연구』 제1권 (1)호 (2008), p. 107.

8) <2005년 국회에 제출된 정부의 자치경찰법안 제안이유>

지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 접합한 주민생활 중심의 치안서비스를 제공함으로써, 주민의 복리를 증진하기 위한 지방자치단체의 종합 행정력을 높이는 한편, 국가 전체의 치안역량을 강화할 수 있는 제도적 기반을 마련하기 위하여 시·군·자치구에 자치경찰제도를 도입하려는 것임.

9) 이현우 외 (2009), pp. 13-14.

제2절 자치경찰법 제정의 법적근거

1. 헌법적 근거¹⁰⁾

헌법 제117조 1항 ‘지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.’라고 규정하여, 지방자치단체에 자치권을 보장하고 있다. 자치권 보장은 민주주의의 이념을 실현하고 자유주의와 지방자치단체의 분권을 실현하기 위하여 헌법에서 보장하고 있는 것이다. 헌법은 지방자치단체에 주민의 복리와 재산을 관리하도록 하는 권한을 부여하여 자치단체가 지역내의 주민에 대하여 중앙의 통제로부터 벗어나 자율적으로 자치사무를 처리할 수 있도록 하고 있다. 이러한 헌법 보장으로 인하여 자치단체는 현대 민주정치의 이념인 견제와 균형의 원리에 입각하여 지역 내의 자치사무를 결정할 수 있으며, 헌법의 구체적 위임을 받아 자치사무를 규정하고 있다.¹¹⁾

헌법상에서는 지방자치경찰에 대하여 직접적 효력을 가지는 근거규정을 가지고 있지 않으나 헌법 제117조 제1항을 간접적인 근거조항으로 볼 수 있다. 경찰기능은 주민의 생명·신체와 자유, 재산의 안전보호 및 사회질서 유지를 그 내용으로 하고 있기 때문에 국가사무와 자치사무의 성질을 함께 가지고 있다. 그러나 사회질서유지는 전반적으로 국가차원에서만 규정할 수 없고 각 지역에 따라 질서를 유지하여야 하므로 자치경찰이 타당하다. 따라서 지역의 치안유지를 위하여 자치경찰을 유지하여야 하며, 현행 제도상에서 최상위의 법적 근거로 헌법을 들 수 있으며, 특히 헌법 제117조 제1항에서 자치경찰의 근거를 찾을 수 있다.

2. 지방분권 촉진에 관한 특별법¹²⁾

2004년 지방분권 촉진에 관한 특별법이 제정되기 전까지 경찰사무는 국가사무 중 지방자치단체에 위임된 위임사무로 이해하여 왔다. 지방분권 촉진에 관한 특별법이 제정되어 경찰사무에 대하여 국가사무의 범위에서 지방자치단체의 자치

10) 이현우 외, (2009), pp. 14-15.

11) 김원중, “자치경찰제도의 법적 검토,” 『지방자치학회보』 16권 (1)호 (2004), p. 188.

12) 주영학, “자치경찰제도의 정립방안에 관한 연구,” 청주대학교대학원 석사학위논문 (2009), pp. 6-7.

사무로 전환할 수 있는 근거가 확보되었다.

자치경찰의 제도적 근거는 헌법에서 볼 수 있으나 헌법은 직접적인 근거규정이 아니라 간접적이고 방침적인 규정이므로 헌법을 직접 근거규정으로 보아 자치경찰의 효력규정으로 볼 수 없다. 그러던 것이 지방분권 촉진에 관한 특별법이 제정되어 자치경찰의 직접적인 근거규정으로 자치경찰제도를 실시할 수 있는 근거 조항이 마련되었다.

지방분권 촉진에 관한 특별법 제1조의 목적에서 “국가 및 지방자치단체의 지방분권에 관한 책무를 명확히 하고 지방분권의 기본원칙, 추진과제, 추진체계 등을 규정함으로써 지방을 발전시키고 국가경쟁력을 높이는 것을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 동법 제10조 제3항은 “국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다”고 규정하고 있다. 이처럼 새로이 제정된 지방분권 촉진에 관한 특별법은 지방자치경찰제도에 대하여 직접적인 명문규정을 두고 있어 자치경찰제도 실시의 직접적인 근거조항이 되고 있다.¹³⁾

3. 자치경찰법안¹⁴⁾

2004년 지방분권 촉진에 관한 특별법의 제정에 이어 자치경찰을 실질적으로 실시할 수 있는 구체적인 내용을 담은 자치경찰법이 입법 예고되어 있다. 자치경찰법안은 지방자치단체가 자치경찰제를 실시할 수 있는 직접적이고 구체적인 근거규정이다. 자치경찰법안은 자치경찰실시의 근거이며, 자치경찰법안에 의해 그동안 숙원이던 자치경찰실시를 목전에 두고 있다. 자치경찰법안은 상위법에 근거에 의해 규정되었으며, 기초자치단체에 대하여 자치경찰제도를 실시하는 것을 내용으로 하고 있다.

지방분권 촉진에 관한 특별법에 의해 근거하여 자치경찰법안에서 경찰의 자치

13) 현행 지방분권 촉진에 관한 특별법은 특별법으로 제정되어 있어 자치경찰을 실시할 수 있는 직접적인 상위 근거규정이 되고 있으나 문제는 구체적인 자치단체의 범위와 그 효력이 한시법으로 구성되어 있다는 점이다. 이는 입법의 명확성의 원칙에 반하며 정부의 방침에 따라 달라질 수 있어 지역주민에 봉사하고 민주질서를 확립하는 자치의 개념에 반하는 문제를 가지고 있다.

14) 주영학 (2009), p. 7-8.

화가 실시될 예정이다. 자치경찰법안은 자치경찰의 수권법으로 그 동안 국가사무화 되어 온 경찰사무를 지방자치 사무화하고 있다. 완전한 경찰사무를 자치사무화 하고는 있지 않으나 기초사범과 질서유지차원에서의 경찰사무를 자치화하고 있다. 자치경찰법안은 헌법의 질서와 지방분권 촉진에 관한 특별법의 내용을 담아 지방자치단체에 자치경찰을 실시할 수 있는 직접적이고 구체적인 법률이다.

제3장 자치경찰법안의 역사적 배경

제1절 자치경찰 논의의 역사 및 특징

1. 자치경찰 논의의 주요 역사

우리나라에서 자치경찰에 대한 논의는 1980년대까지는 활발하게 논의되지 못하였다. 자치경찰에 대한 논의를 차단하였던 군사정부의 지속과 지방자치 미실시, 남북 간의 긴장 지속 등에서 그 주된 원인을 찾을 수 있을 것이다. 간단하게나마 지금까지 자치경찰에 대한 논의 과정을 정리하면 다음과 같다.¹⁵⁾

○ 1948. 7. 17. 정부조직법 제정시 미군정 당국과 민정당국 사이에 경찰의 정치적 중립을 위한 지방자치화를 논의하였으나 국립경찰형태로 결정.

○ 1955. 9. 11. 국무회의에서 자치경찰적 요소를 도입한 경찰법안을 상정·심의(폐기).

○ 1960. 5. 24. 제4대 국회는 4·19 혁명에 따라 경찰중립화 기초특별위원회를 구성하고 경찰중립화법안에 기초, 국립경찰과 자치경찰로의 이원화 여부를 검토.

○ 1985. 12. 치안본부는 「2000년대를 향한 경찰발전 방향 연구」이란 기획안에서 자치경찰제 도입안 마련(시·도단위 자치경찰제 도입, 시·도경찰위원회 관리

15) 최기문, “한국적 자치경찰제 확립방안에 관한 연구,” 동국대학교대학원 박사논문 (2000), pp. 45-47.

하에 지방경찰청 설치, 경정이상은 국가직, 경감이하는 지방직으로 이원화).

○ 1989. 2. 25. 내무부는 「내무부의 새로운 위상과 기능」이란 기획안 중 「경찰에 대한 지휘·감독 추진 방안」에서 경찰의 지방조직 개편방안으로 지방 자치경찰체제를 도입하는 방안 검토.

○ 1989. 7. 행정개혁위는 경찰개편안에서 경찰체제는 국가경찰제를 유지하되, 자치경찰도입 문제는 지방자치제 정착 후 검토할 것을 건의.

○ 1990. 행정쇄신위원회의 「경찰행정쇄신방안」 중 「경찰조직개편안」에서 장기적 접근방법으로 자치경찰제 도입 검토.

○ 1992.7. 7. 한국개발연구원(KDI)은 경찰이 용역 의뢰한 「2000년대 경찰행정 발전방안」 중 경찰의 중립성 확보 방안.

○ 1994.6. 17. 민주당 정책위원회에서 고려대 김남진 교수 등 7인의 정책토론회를 개최, 경찰의 정치적 중립을 위한 자치경찰제 도입 방안 논의.

○ 1994.12. 1. 정균환, 박실, 장영달 등 10인이 제안한 경찰법 개정법률안입법 (폐기).

○ 1995.2. 2. 민주당 조세형 최고위원은 서울시장 출마선언과 관련, 시민단체 지원강화, 자치경찰제도 도입, 재정확충 등을 공약으로 제시.

○ 1995.9. 29. 새정치국민회의 정균환의원은 전북도내 공무원 2천명을 대상으로 실시한 설문조사 결과, 지방자치시대를 맞아 자치경찰제 도입을 지지한 공무원은 1천4백15명으로 전체 조사대상자의 74%를 차지하고 있다고 주장.

○ 1997. 12. 대선에서 국민회의는 자치경찰제도입을 공약하였으며 김대중 대통령 당선자는 당선소감으로 자치경찰제도입 천명.

○ 1998.2 김대중 정부 내무부와 총무처 통합 행정자치부 전환 경찰청은 행정자치부 외청으로 전환

○ 2003. 4. 경찰혁신위원회 설치, 제1기 한완상위원장 취임 및 자치경찰제 본격 논의 등 운영 모델 탐색.

○ 2004. 9. 정부혁신지방분권위원회 국정과제회의에서 기초자치단체 중심의 자치경찰 모형 발표.

○ 2005. 11. 자치경찰법안 국회 제출.¹⁶⁾

16) 양영철, 『자치경찰론』(서울: 대영문화사, 2008), pp. 124-126.

- 2006. 2. “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법” 공포.
- 2006. 7. 제주자치경찰 출범.
- 2006. 12. 국가경찰과 제주자치경찰간 업무협약 체결.
- 2007. 2. 자치경찰단 발대식 개최.
- 2007. 3. 자치경찰사무 개시.

따라서 자치경찰제에 대한 본격적인 논의는 90년대에 접어들어 지방자치가 실시되면서 지방자치의 완성이라는 측면에서 자치경찰제의 도입 논의가 활성화되고 있음을 볼 수 있다.¹⁷⁾

2. 자치경찰 논의의 특징¹⁸⁾

앞에서 본 바와 같이 지금까지 자치경찰에 대한 논의는 정책차원에서 약 30여 차례 이루어져 왔다. 그 내용을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 김대중 정부 이전까지는 정부·여당이 주도가 되어 자치경찰안을 도입하려는 경우는 없었다. 심지어 지방자치가 실시되었던 1950년대와 1990년 초·중반 까지도 정부·여당은 자치경찰 실시에 대하여 관심이 높지 않았다. 정부·여당의 입장에서 국가경찰은 정권보호에 가장 중요한 조직으로 인식하여 경찰의 분권화에 반대하였던 것이다.

둘째, 국가경찰은 항상 소극적이었다. 국가경찰은 자치경찰의 실시에 대해서 마지못해 방안을 만드는 등 항상 소극적이었다. 1980년대 후반부터 자치경찰에 대해 적극성을 보이기 시작하였으나, 이는 수사권독립과 자치경찰제도를 국가경찰에 유리하게 하도록 하려는 의도임을 알 수 있다.

셋째, 자치경찰법안 및 제도의 도입을 가장 적극적으로 주장한 주체는 야당이였다. 자치경찰제도의 도입을 구체화 한 것은 야당 국회의원이라고 할 수 있다. 야당이 자치경찰제 도입을 계속 주장한 것은 국가경찰이 항상 여당 편에 있다고 생각하였기 때문이라 사료된다.

17) 김원재, “한국형 자치경찰제도의 바람직한 방향,” 관동대학교일반대학원 석사학위논문 (2011), pp. 23-24.

18) 양영철 (2008), pp. 127-128.

넷째, 김대중 정부부터 자치경찰의 도입 주체는 정부·여당이 중심이 되었다. 김대중 정부가 들어서면서 여당 의원들이 자치경찰법안 마련에 나선 것은 이들이 야당시절에 자치경찰 도입을 계속 요구하였던 주역이기 때문이다. 참여정부에서는 대통령이 주도하는 정부주도형 자치경찰 도입이 이루어지기 시차하였다. 대통령은 정부혁신지방분권위원회로 하여금 자치경찰 제도 도입방안을 조속하게 만들도록 지시하였고 관련 부처와 여당 의원을 설득하는 등 적극적인 모습으로 자치경찰법안을 정부안으로 확정짓고 국회에 제출할 수 있었던 가장 중요한 동인이 되었다.

제2절 자치경찰도입의 시대적 논의(1945~1998)

1. 미군정부부터 장면정부까지의 자치경찰 도입 논의(1945~1960)

1) 미 군정의 영미법계 경찰제도 도입 구상

1945년 8월 15일 일제의 패망으로 미군정이 시작되고 동년 10월 21일 군정청에 경무국을 창설하고, 도지사 밑에 경무부를 설치함으로써 군정경찰의 발족을 보게 되었다. 이와 같은 군정경찰은 군정권에 의한 군사적 경찰이고 동시에 국립경찰을 목표로 하는 임시적이며 과도기적인 성격을 지니고 있었다. 그러나 군정경찰은 일제 강점기 시기 대륙법계 경찰 제도를 주권 회복을 위한 영미법계의 경찰체제를 전환하려고 시도하였으나 전면적인 전환은 되지 못했다.¹⁹⁾

1948년 7월 정부조직법 제정당시에도 미군정청과 민정당국간에 경찰의 정치적 중립을 위한 자치경찰 도입이 빈번하게 논의되었지만 ① 협소한 국토, ② 예상되는 공산주의자들의 직·간접적인 침략, ③ 빈약한 지방재정, ④ 신속하고 유기적인 활동이나 업무 수행을 위한 일원화된 조직의 필요성 등으로 인하여 자치경찰제도는 채택되지 못하였다.²⁰⁾

19) 이강중, “자치경찰제도의 도입과 효율적인 운용방안에 관한 연구,” 동국대학교행정대학원 석사학위논문 (1999), pp. 51-52.

20) 박진성, “「노무현 정부」의 자치경찰제도 도입에 관한 연구,” 전남대학교 석사학위논문 (2006), pp. 61-62.

2) 1955년 9월 11일 정례국무회의에서 의결된 경찰법안²¹⁾

이 법안에 나타난 경찰체제의 특색은 중앙경찰기관으로서 대통령직속으로 3인의 경찰위원회를 두어 경찰행정과 운영을 관리케 하며 집행기관으로 경무청을 두었고, 지방경찰기관으로서는 특별시장과 도지사 소속하에 특별시·도경찰위원회를 두는 것이었다. 위원은 대통령이 임명하는 2인의 위원과 당연직인 시·도지사 1인 등 3인으로 하고, 임기는 2년으로 하였으며 동일정당, 사회단체에서 2인 이상의 위원을 임명할 수 없게 하였다. 특별시와 도의 경찰위원회는 경찰위원회의 지휘를 받아 경찰행정사무를 관장케 하였다. 특별시·도경찰위원회의 집행기관으로 특별시·도 경무청을 두었고 서울특별시 경무청장은 경찰위원회가 임명토록 하여 경찰관리의 형태를 위원회제로 하면서 자치경찰의 형식을 취했다. 경찰의 하부기구로서 행정구역인 시·군·구마다 경찰서와 소방서를 두었다. 국가비상사태가 선포되었을 때에는 대통령이 경찰을 직접 관리하는 대통령중심의 형태를 취하고 있다. 이 법안은 법무부가 제안하여 정례 국무회의의 의결까지 거친 것으로 경찰을 3인 위원회의 자치제형식과 대통령직속으로 내무행정으로부터 분리시킨 점에서 특기할 만한 것이었으나 국회에 회부되지도 못하고 사장되었다.

3) 1960년 5월 제4대 국회에서의 경찰중립화 방안²²⁾

이승만 정권의 유지를 위하여 맹목적으로 충성하였던 국립경찰은 4. 19 혁명 이후 국민으로부터 정치적 중립방안을 강하게 요구받게 되었다. 이에 제4대 국회는 경찰중립화기초특별위원회를 구성하여 경찰중립화 법안을 만들었다.²³⁾ 논의의 초점은 경찰의 관리기관 문제, 경찰의 주체문제, 즉 국립경찰로 일원화하느냐 또는 국립경찰과 자치경찰로 이원화하느냐 하는 문제, 경찰관의 자격문제, 범죄수사의 주체문제였다. 국립경찰로 일원화하자면 협소한 지역에 자치경찰을 따로 두면 경찰력이 약화되어 치안을 유지하기 어렵고, 지방자치단체들도 재정상 자체경찰을 유지할만한 능력이 없다는 것이 그 논의였다. 자치경찰을 두자는 논자는 자치행정은 민주정치에의 근간이며, 그것은 경찰의 자치화에 의한 민주경찰의

21) 김영식, “참여정부 자치경찰제 도입방안의 쟁점에 관한 연구,” 한양대학교 행정자치대학원 석사학위논문 (2006), pp. 14-15.

22) 김영식 (2006), pp. 15-16.

23) 양영철 (2008), pp. 130-131.

구현에서만 가능하다는 것이었다.

1960년 6월 7일 특별사법위원회를 통과한 경찰중립화법안의 관리체계는 중앙에는 국무총리 소관 하에 중앙공안위원회를 두고, 위원장을 포함한 5인의 위원이 경찰사무를 관장하며, 위원의 임기는 3년으로 하고 재임할 수 있게 하였다. 위원장은 국무위원으로 보하고 위원은 행정각부차관에 준하는 보수를 받도록 하였다. 중앙공안위원회의 사무기관으로는 경무청을 두고, 청장은 국무총리의 동의를 얻어 중앙공안위원회 임명하게 하였다. 경무청소속하에 서울특별시와 각도에 경찰청을 두며, 경찰청소속 하에 필요한 지역에 경찰서와 소방서를 두도록 하여 전국적으로 국가경찰체제를 유지하였다. 국가경찰의 운영에 관하여 지방의 공공이익을 경찰행정에 반영키 위하여 서울특별시와 각도에 지방공안위원회를 두고 위원은 5인으로 하며 명예직으로 하였다. 지방공안위원회의 권한은 서울특별시 또는 도경찰청장의 보직에 대한 동의와 경무관, 총경 및 경감의 해면건의 뿐으로 형식적인 것이다. 그러나 이 법안도 제4대 국회가 해체됨에 따라 폐지되고 말았다.

4) 경찰행정개혁심의회와 경찰중립화 법안

4·19 혁명 이후에 구성되는 과도정부는 경찰행정개혁심의회(대통령령 제 1584호)를 공포하고 교육계·언론계·실업계·법조계 대표로 이루어진 경찰행정개혁심의회를 구성한다.²⁴⁾ 심의회는 10여차례 토론을 거치고 경찰중립화 법안을 내무부장관에게 건의한다.²⁵⁾

이들은 보고서에서 경찰제도의 지방분권화를 찬성하는 의견이 있기는 하지만 현재 행정 및 사법부가 중앙집권화 되고 있는 이상 지방분권화된 경찰력은 원활치 못할 뿐 아니라 적절한 기능을 발휘하지 못할 것으로 해당지역에 있는 경찰의 시책과 운용 면에 그 지방의 견해가 반영되어질 수 있는 기회가 이루어지기 위하여 도단위로 공안자문위원회를 설치할 것을 건의하고 있다.²⁶⁾

그러나 이 안 역시 출발은 자치경찰제도를 전면 실시하는 안으로 출발하였지만 결국 용두사미로 끝나고 말았다.²⁷⁾

24) 1960년 6월 1일 심의회를 구성하였다.

25) 박진성 (2006), p. 63.

26) 김영식 (2006), p. 17.

27) 양영철 (2008), p. 131.

2. 박정희 정부의 자치경찰 도입 논의(1963. 12. ~ 1979. 10.)

박정희 정부는 집권과 동시에 지방자치에 관한 임시조치법을 선포하고 지방자치를 잠정 중단시켰다. 당시 정부는 강력한 중앙집권 형식으로 국정을 운영에 나섰다. 그 때문에 지방분권의 수단이라고 할 수 있는 자치경찰에 대한 논의는 전혀 이루어질 수 없었다. 박정희 정부는 정권 발족 직후에 경찰 정풍운동의 일환으로 군인 간부 120명을 경찰간부로 특채하여 이들로 하여금 경찰 운영을 주도하도록 하였다. 따라서 경찰조직은 더욱 중앙집권화로 갈 수밖에 없었다. 군사정부 입장에서 보면 경찰은 군인과 더불어 중요한 정권 수호자이기 때문에 이를 분산시키는 자치경찰 제도 도입은 논의조차 이루어질 수 없었을 것이다. 그러나 이시기에도 경찰 내부적으로는 자치경찰에 대해 검토하였던 것으로 보여진다.²⁸⁾

내무부 치안행정기획단의 「1970년대 한국경찰의 방향」 보고서에서는 빈약한 지방재정규모, 고속도로 및 통신수단의 발달로 경찰활동의 광역화, 준전시체제하에서 안보우선의 경찰수요로 민주정보보다는 능률성을 우선으로 하였다.

뿐만 아니라 국가경찰·자치경찰의 이원적 경찰제도를 운용하는 국가에서도 경찰업무의 광역화와 국가안보 위해사범의 증가로 인하여 점차적으로 경찰업무를 중앙 집중하는 추세를 감안한다면, 자치경찰제 도입은 바람직하지 않다고 보았고 우리나라와 같이 영토가 작은 국가에서는 중앙집권적인 국가경찰제도의 일원화된 체제가 보다 바람직하다고 지적하였다. 그러나 주변 안보위협이 없어지고 주민들의 생활수준 및 자치재정이 향상된다면 지역단위의 자치경찰제도 도입은 검토할 여지가 있다는 신중한 입장을 피력하였다.²⁹⁾

3. 전두환 정부와 노태우 정부의 자치경찰 도입논의

1) 전두환 정부의 자치경찰 도입 논의(1980. 9. ~ 1988. 2.)

1985년 12월 치안본부는 자체 발간한 「2000년대를 향한 경찰발전 방향 연구」에서 자치경찰의 필요성을 강조하였다. 이 연구의 본래 목적은 경찰의 오랜 숙원

28) 구길두, “한국의 자치경찰도입에 관한 연구,” 전남대학교대학원 석사학위논문 (2009), p. 15.

29) 박진성 (2006), p. 64.

인 치안본부를 내무부 소속에서 독립하여 외청으로 가기 위한 안을 마련하는 것이었다.³⁰⁾ 이 보고서에 의하면 분권화의 기반이 조성되고 지방자치가 정착되는 2000년대에는 치안본부를 합의회 위원회 관리 하의 치안처로 발전시키고 경찰의 민주적 관리와 운영을 확보하고 지역주민의 욕구에 부응하는 경찰 행정을 위하여 시·도 단위의 자치경찰제 도입을 제시하였다.³¹⁾ 또한 시·도 경찰위원회 관리 하에 지방경찰청을 설치하도록 하는 규정을 두었으며, 경감 이하는 지방직으로 이원화하도록 하였다.

2) 노태우 정부의 자치경찰 도입 논의(1988. 2. ~1993. 2.)

(1) 「내무부의 새로운 위상과 기능」³²⁾

1989. 2.25 내무부는 「내무부의 새로운 위상과 기능」이란 기획안 중 「경찰에 대한 지휘 감독 추진방안」에서 경찰의 지방조직 개편 방안으로 지방자치 경찰 체제를 도입하는 방안 검토하고 있다는 것을 밝혔다. 이 추진방안에 따르면, 제1안은 국가경찰과 지방경찰로 이원화하고, 시·도지사 소속하에 지방경찰을 설치하여 고유사무를 담당하게 하며, 국가사무는 권역별로 특별지방행정기관인 경찰지청을 설치, 경찰청장이 직접 지휘하는 것으로 되어 있으며, 제2안은 국가직과 지방직을 혼합하여 배치하는 안으로 시·도 단위 경찰은 시·도지사의 소속기관으로 경찰관을 혼합 배치하되 일체성과 중앙통제권을 확보하고, 교통·방법 등 고유업무 경과와 경감이하의 지방직, 대공 정보 수사 등 국가업무경과와 경정이상은 국가직이 맡으며, 시·도지사에게 지방직 인사, 예산, 조례, 규칙제정권, 관내 중요치안 행정정책 수립권을 부여하는 것으로 되어 있다.

(2) 1989년11월 제13대 국회 「야3당 단일 자치경찰제 법안」³³⁾

1988년 제13대 총선으로 여소야대 국회가 출범한 이후, 정부에서는 행정개혁 위원회를 설치하여 국정전반에 걸쳐 제도개혁안을 마련하였는데, 경찰제도 개혁

30) 양영철 (2008), p. 132.

31) 박진성 (2006), p. 64.

32) 신상은, “지방자치경찰제의 비교에 관한 연구,” 인하대학교대학원 석사학위논문 (2005), pp. 35-36.

33) 조모연, “자치경찰제도입방안 및 효율적 운영에 관한 연구,” 공주대학교경영행정대학원 석사학위논문 (2008), pp. 52-55.

에 대해서는 국가경찰일원체제를 유지하되 지방자치제가 시행되어 정착된 후 점진적으로 자치경찰제의 도입을 검토하는 것을 제시하였다.

이에 대해 야3당³⁴⁾에서는 각각 제시해놓은 자치경찰제 도입 법안을 통합하여 ‘야3당 단일 자치경찰제 법안’을 마련한 후 1989년 11월 30일 국회에 발의하였다.

야3당 단일 경찰법안에서 제시하고 있는 경찰제도 개선방안은 경찰조직의 정치적 중립성을 확고히 하면서 국가경찰제도를 기초로 하되 지방분권화를 추구하여 자치경찰제도를 가미하는 절충형 경찰제도를 도입하는 것이었다.

그 내용을 살펴보면, 조직면에서는 중앙과 지방조직으로 구분하고 중앙국가경찰조직은 국무총리 소속의 국가경찰위원회를 두고 그 집행기관으로 경찰청을 두고 있다. 지방경찰조직은 특별시·직할시·도 산하에 수도경찰위원회와 직할시·도 경찰위원회를 두고 있으며 그 관리하에 경찰청의 지휘 감독을 받는 특별시·직할시·도 경찰본부를 두고 그 관할하에 시·군·구경찰서를 두는 것으로 하고 있다.

조직관리 형태는 합의제(위원회제)를 채택하였다. 국가그이 공안에 관계되는 경찰 운영을 과장하기 위하여 국가경찰위원회를 국무총리 산하에 두도록 하였다. 국가경찰위원회는 위원장을 포함한 7인의 위원으로 구성하며, 위원 중 4인은 국회에서 선출한 자를 대통령이 임명하며, 위원장을 포함한 3인의 위원은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명한다. 경찰청장은 국가경찰위원회가 제청한 자를 국무총리를 경유하여 대통령이 임명하는 것으로 하였다.

지방경찰은 서울특별시장 소속하에 수도경찰위원회를 두고, 직할시·도지사의 소속하에 지방경찰위원회를 두며 7인의 위원으로 구성된다. 이 중 4인은 시·도의회에서 선출하면 시·도지사가 시·도의회의 동의를 거쳐 임명하는 것이었다. 지방경찰의 집행부는 지방경찰위원회가 시·도지사 산하에 둔 것과는 달리 국가기관인 경찰청 소속으로 하였다.³⁵⁾

그러나, 1990년 1월 3당 합당³⁶⁾ 이후 정부와 여당은 ① 경찰업무의 고도의 전문성과 기술성 ② 막대한 예산 소요 ③ 경찰지휘체계의 혼란 등으로 우리나라의 실정상 자치경찰제 도입은 검토할 수 없다는 입장을 견지하였다.

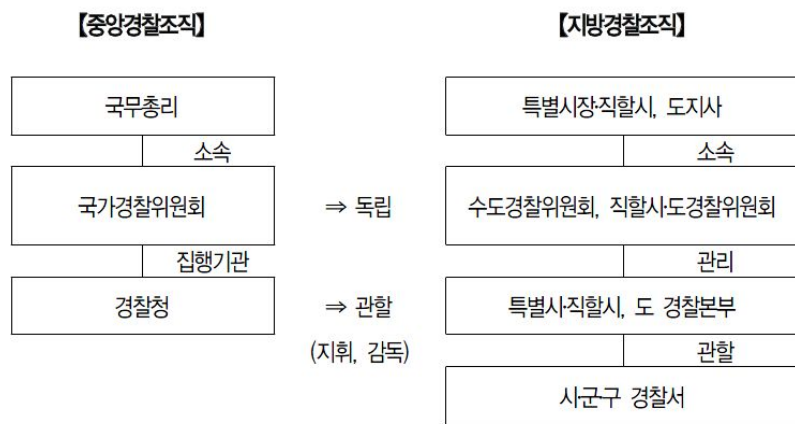
34) 민주정의당, 통일민주당, 민주공화당

35) 양영철 (2008), p. 136.

36) 민주정의당, 통일민주당, 민주공화당이 민주자유당으로 합당하였다.

다만, 경찰의 정치적 중립성을 강화하는 차원에서 선거관리 주무부처인 내무부의 보조기관으로 되어있던 치안본부를 내무부 외청인 경찰청으로 분리시키고, 치안행정에 대한 심의의결기관으로 민간인으로 구성된 경찰위원회를 설치하며, 일반지방행정과의 협력을 도모하기 위해 시·도지사 소속 하에 치안행정협의회를 설치하도록 하면서 중앙집권적 국가경찰제도를 유지하는 경찰법안(현행 경찰법)을 여당 단독으로 의결함으로써 자치경찰제 도입은 무산되고 말았다.

<그림 3-1> 야3당 단일 경찰법안



출처 : 이현우 외, “자치경찰제도 도입에 관한 연구.” 『정책연구』 제3권 (2009).

(3) 한국생산성본부의 민생치안확립방안 연구보고서

우리나라의 일반 행정제도 및 형태, 국민성향, 교통·통신의 발달과 치안상태 등의 기준 외에 국가분단 상황이라는 특수여건 하에 그간 국가 경찰제가 운용되어 왔고, 향후에도 이러한 판단기준으로 볼 때 경찰행정의 많은 분야가 국가경찰제에 의해 운용되는 것이 합리적일 것이라고 판단되나, 주민자치의 욕구도 점차 고조될 것이므로 자치경찰제의 도입이 필요하다고 주장하였다.³⁷⁾

또한 ‘경찰환경업무를 고찰하면 조직규모는 방대하나 치안서비스를 제공해야 하는 일선환경은 다양하고 복잡하여, 사용기술은 치안서비스의 구체적 방법을 의미한다고 볼 때, 단순하지 않은 것으로 판단되어, 조직규모의 측면에서는 집권적

37) 이승철, 권용현, 송진섭, “지방자치경찰제 도입모형 구축을 위한 실증적 연구,” 한국행정학회 하계학술대회 발표논문 (2005), p. 5.

인 직선식 조직이 요구되고, 업무환경적 측면에서는 자율성이 제고되도록 분권화된 조직이 합리적인 것으로 판단하여 절충적인 형태를 제시한다고 하고 있다.³⁸⁾

(4) 한국개발연구원의 「2000년대 경찰행정발전방안 연구보고서」³⁹⁾

경찰청의 용역에 의한 이 보고서에서는 ‘우리나라 경찰제도는 국가경찰체제가 정착되었으나 이제는 지방자치제가 본격화되어 가는 시점에 있으므로 자치적 경찰요소의 도입이 불가피한 상황으로 전진되고 있다’ 라고 지적하면서 ‘단기적으로는 현행 국가경찰 체제속에서 지방자치와 부합되는 방향으로 지방경찰청의 권한을 강화하면서 지방자치단체와의 협조체계의 도입을 시도하고, 중장기적으로는 자치제 경찰제도를 도입하면서 국가경찰의 능률성과 조화를 꾀하는 개편방향을 제시’하고 있다.

4. 김영삼 정부의 자치경찰 도입 논의(1993. 2. ~ 1998. 2.)

1) 시·도경찰위원회 중심의 자치경찰제 도입논의

1994년 6월17일 민주당 정책위원회에서 고려대 김남진 교수 등 7인의 정책토론회를 개최, 경찰의 정치적 중립을 위한 자치경찰제 도입방안을 논의하면서 김충조 의원⁴⁰⁾은 국가·지방경찰의 이원화가 바람직하다고 주장하였다. 그리고 김칠준 민변 변호사는 시·도단위로 지방의회의 관여 하에 경찰위원회를 구성, 자치경찰제 도입을 주장하였고, 안상수 경실련 변호사는 일본식 절충형 자치경찰도입 주장한 바 있다. 이관희 경찰대 교수는 경찰민주화에 결정적 기여를 할 수 있는 자치경찰제 도입, 이황우 동국대 교수는 자치단체장으로부터 독립된 지방자치경찰제 주장하였고, 정세욱 명지대 교수는 시·도지사 소속 시·도공안위원회를 통한 자치경찰제 주장하였다.⁴¹⁾ 즉, 시·도지방경찰청장은 경찰위원회가 시·도경찰위원

38) 최병대, “참여정부 자치경찰제 도입방안의 쟁점에 관한 연구,” 한양대학교 행정자치대학원 석사학위논문 (2006), pp. 28-29.

39) 배종과, “자치경찰제도 도입에 관한 연구,” 동아대학교 정책과학대학원 석사학위논문 (2002), p. 61.

40) 국가·지방으로 2원화된 절충형 자치경찰제의 도입, 시·도지사가 관리하는 합의제행정기관으로서 지방경찰위원회 설치, 경정이상은 국가경찰, 경감이하는 지방경찰로 임명, 중앙정부가 부족한 예산을 시·도간 재정격차에 역비례하여 지원하는 방안을 제시하였다.

41) 박종두, “한국의 자치경찰제 도입방안에 관한 연구,” 연세대학교행정대학원 석사학위논문

회의 동의를 얻어 임명하는 안을 제안한 것이다.

이러한 논의에 근거하여 1994. 12. 1. 정균환, 박실, 장영달 등 민주당 10인이 제안한 경찰법개정 법률안에서 자치경찰제의 요소를 도입하고자 하였으나, 폐기·처리되었다. 이 안에 따르면 시·도지방경찰청장은 시·도지방경찰위원회의 관리하에 경찰청장의 지휘 감독을 받아 관할구역내의 경찰사무를 통할하고 시·도경찰청 상호간에는 협력과 공조를 하도록 하며, 시·도경찰청 소속의 경정이상 경찰관은 국가공무원으로, 경감이하의 경찰관은 지방공무원으로 하고, 시·도지방경찰청 소속 경감이하의 경찰관은 시·도지방청장의 제청으로 시·도지방경찰위원회의 동의를 얻어 시·도지사가 임명하는 안이었다.

2) 국민회의, 자민련 「야2당 공동발의 자치경찰제 도입방안」

3당 합당으로 집권한 문민정부가 지방자치를 시행하게 되자, 1996년부터 새정치국민회의와 자유민주연합(자민련) 두 야당이 경찰의 자치경찰화를 주장하면서 공동으로 작성하여 ‘국민의 정부’ 출범 직전인 1998년 1월에 제시된 「자치경찰제 도입방안」은 자치경찰제 도입의 구체적 시안으로 평가된다.⁴²⁾

이 도입방안 역시 국가경찰제에 자치경찰제를 가미한 절충형 경찰제도를 취하고 있어 그 전의 야3당안과 대동소이한데, 그 골자를 보면 다음과 같다.⁴³⁾

중앙의 국가경찰조직으로는 국무총리 소속 하에 국가경찰위원회를 두고 그 관리하에 집행기관으로 경찰청을 설치한다. 국가경찰위원회는 위원장과 17인의 위원으로 구성하고, 위원 중 9인은 국회에서 추천한 자를, 9인은 국무총리가 제청한 자를 대통령이 각각 임명하도록 하며, 경찰청장은 국가경찰위원회의 제청으로 국무총리를 거쳐 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하고 그 임기는 2년으로 하고 있다. 지방의 자치경찰조직으로는 시·도지사 소속 하에 시·도경찰위원회를 두고, 위원장을 포함한 10인의 위원으로 구성한다. 다만, 시·도 경찰청장은 경찰청의 관할 하에 둬으로써 자치단체의 장으로부터 독립성을 유지하도록 한 점이 특이하다. 시·도지방경찰청 소속 경찰직원 중 경정이상은 국가공무원으로 하고, 시·

(2008), p. 76.

42) 김영식 (2006), p. 19.

43) 조모연 (2008), pp. 55-56.

도경찰청장의 제청으로 시·도경찰위원회와 국가경찰위원회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다. 경감이하 경찰관은 지방공무원으로 하면서도 경찰청장이 시·도경찰위원회의 동의를 얻어 제청하고, 시·도지사가 임명하도록 하고 있는 것이 특이하다.

이러한 국민회의·자민련 공동발의 자치경찰제 법안은 당시 여당이었던 신한국당의 반대⁴⁴⁾로 의결이 되지 못하고 표류되다가, 두 당의 연립정권으로 출범한 국민의 정부에서 정부와 여당이 새롭게 마련한 자치경찰제 법안에 의해 대체되었다.

<표 3-1> 미군정시기부터 김영삼 정부까지의 자치경찰 논의 과정

논의시기	논의주체	주요내용
1948년	미군정과 민정당국	- 경찰의 정치적 중립을 위한 지방자치화 논의 - 국립경찰형태로 결정
1955년 9월 11일	국무회의	- 시·도지사 소속하에 3인 시·도경찰위원회 설치 - 시·도경찰위원회의 집행기구로 시·도경무청신설
1960년 5월 24일	국회	- 4·19혁명 이후 국회 경찰중립화법안에서 국립경찰과 자치경찰로의 이원화 여부 검토 - 국회 해체에 따라 폐지
1972년	치안행정 기획단	- 안보위해 감소, 지방재정능력 향상 조건으로 지역단위의 자치경찰 도입 검토 필요성 제기
1985년 12월	치안본부	- 2000년대를 향한 경찰발전방향 : 시·도단위 자치경찰제 도입 - 시·도경찰위원회 관리 하에 지방경찰청 설치 - 경감이하는 지방직으로 이원화
1988년 11월 25일	전균환 등 6인 국회의원	- 일본식 중앙, 자치 이원화 경찰제 도입안 - 시·도경찰청장은 시·도자치단체장이 지방의회 동의로 임명 - 지방경찰재정은 지방재정으로 함을 원칙
1989년	야3당 (통일민주당, 평화민주당, 신민주공화당)	- 단일 자치경찰제 법안 - 경찰기구 독립성을 확보하면서 국가경찰제를 기초로 하는 절충형 자치경찰제 제시 - 현행 경찰법 여당 단독 의결로 폐기
1989년 2월 25일	내무부	- 경찰에 대한 지휘감독 추진방안 : 자치경찰제 검토 - 제1안 : 국가경찰과 지방경찰로 이원화

44) 당시 여당이었던 신한국당에서는 남북대치의 안보현실에서 후방치안을 위한 대간첩작전의 일부를 경찰이 담당하고 있고, 치안여건에 있어서도 범죄양상이 전국단위로 광역기동화 되어가는 추세이므로 자치경찰제 도입은 많은 부작용이 예상되며, 더욱이 특정지역에서 특정정당이 자치단체의 장 및 지방의회를 장악하고 있는 현실에서 자치경찰이 지방정치세력과 지역유지의 영향력에 좌우될 우려가 있으므로 지방정치로부터 경찰을 보호하여야 할 필요가 있다는 점을 들어 자치경찰제 도입에 반대를 하였다.

		- 제2안 : 국가직과 지방직의 혼합배치 (국가직과 지방직의 계급 및 업무분할 방식)
1989년 7월	행정개혁 위원회	- 지방자치제 정착 후 자치경찰제 도입 여부 검토 제안 - 1단계 : 시·도지사와 지방경찰이 예산상 협조 관계 유지 - 2단계 : 지방경찰청장의 시·도지사 추천하에 임명 (지휘감독권한은 경찰청정에 둠) - 3단계 : 시·도지사 하부에 지방경찰위원회, 지방 경찰을 설치 → 국가경찰과 지방경찰의 분리
1992년 7월 7일	한국개발 연구원	- 2000년대 경찰행정발전방안 : 경찰 중립성 확보방안 - 장기적으로 국가경찰과 지방경찰로 구분 - 지방경찰은 자치단체내의 치안유지에 관한 포괄적 업무담당
1994년	민주당 정책위원회	- 고려대 김남진 교수 등 7인의 정책토론회 개최 - 경찰의 정치적 중립을위한 자치경찰제 도입방안
1998년	야2당 (국민회의, 자민련)	- 공동발의 자치경찰제 법안으로 자치경찰제 도입 을 위한 경찰법 개정법률안 제안 - 국회 임기만료로 자동폐기

출처 : 이현우 외, “자치경찰제도 도입에 관한 연구.” 『정책연구』 제3권 (2009).

제4장 김대중 정부 이후 자치경찰 논의

제1절 김대중 정부의 자치경찰 논의과정(1998. 2. ~ 2003. 2.)

김대중 정부에서의 자치경찰제 도입 논의는 김대중 대통령이 오랜 야당 생활을 해오면서 적극적인 자세로 도입을 주장해 왔던 관계로 경험이 많아 별다른 준비 없이 정부여당이 일사천리로 자치경찰제 도입을 진행하였고, 자치경찰제 도입에 소극적이던 경찰도 적극적으로 도입 안을 내놓는 등 이 시기에는 자치경찰제에 대한 논의가 순조롭게 진행된 시기였다고 할 수 있다. 자치경찰의 도입단위에 대해서는 국가경찰 조직에 국가경찰위원회를 국무총리 산하에 두고 경찰청을 집행기관으로 위원회의 관리를 받도록 하고 있고, 자치경찰 조직으로는 시·도지사 소속 하에 지방경찰위원회를 두고 그 관리 하에 집행기관으로 지방경찰청을 둔다고 하였다. 이 시기의 자치경찰제의 도입 단위는 광역자치단체로 하였으며, 일본의 자치경찰제를 모형으로 하였다고 볼 수 있다.⁴⁵⁾

45) 김기현, 박영숙, “정부별 지방자치경찰제와 이명박 정부의 자치경찰제의 과제,” 한국행정학회 추계국제학술대회 발표논문 (2010), p. 8.

1. 국민회의정책기획단의 경찰법 개정 법률안

국민회의·자민련 연합으로 정권을 잡은 “국민의 정부”에서는 자치경찰제 도입을 100대 국정과제 중 하나로 선정하였다. 이를 추진하기 위해 1998년 7월 국민회의 당내에 ‘자치경찰제 정책기획단’을 발족하였고, 이와 공조하여 정부에서도 경찰청에 ‘경찰제도개선기획단(후에 경찰개혁위원회로 확대개편)’을 설치하여 6개월에 걸쳐 각기 자치경찰제 도입방안을 작성 한 후 당·정 협의를 통해 이견을 조율하여 공동으로 마련한 자치경찰제 도입법안을 발표하였다.⁴⁶⁾

이 안은 국가경찰제와 자치경찰제의 절충형으로 하위 도입단위는 특별시, 광역시, 도 단위로 하고 있다.

1) 국가경찰조직

국가경찰조직은 국무총리 소속하에 국가경찰위원회를 두고, 집행기관인 경찰청을 관리한다. 국가경찰위원회는 위원장을 포함 7인의 위원으로 구성되며, 국회의장과 대법원장이 각 2명씩 추천케 하고, 정부에서는 국무총리가 위원장과 상임위원을 포함한 3명을 추천하여 국무회의 의결을 거쳐 대통령이 임명하도록 하고 있다. 또한 국가경찰위원회는 경찰행정에 관한 기본방침과 처리기준을 심의·의결하며, 경찰청장 및 시·도지방경찰청장은 이에 따라 시행하여야 한다. 경찰청장은 국가경찰위원회의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하되 2년 임기제를 채택하고 있다.⁴⁷⁾

2) 자치경찰조직

자치경찰조직은 시·도지방경찰위원회를 시·도지사소속하에 두고, 그 관리 하에 시·도지방경찰청을 둔다. 시·도지방경찰위원회는 위원장과 상임위원 1명을 포함한 4인으로 구성되며, 위원장은 비상임위원 중에서 호선한다. 비상임위원 중 2인은 시·도의회가 추천한자를, 2인은 국가경찰위원회가 추천한자를 시·도지사가 임

46) 양영철 (2008), p. 140.

47) 윤영환, “한국의 자치경찰제 모형에 관한 연구,” 강원대학교대학원 석사학위논문 (2005), p. 23.

명한다. 시·도지방경찰청장은 국가경찰위원회가 경찰청장의 의견을 듣고 시·도지방경찰위원회의 동의를 얻어 제청한 자를 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다. 시·도지방경찰청장 관할 하에 경찰서장을 둔다. 시·도지방경찰청 소속 경찰공무원 중 경정 이상은 국가공무원으로, 경감 이하는 지방공무원으로 한다. 자치경찰의 재정은 자치단체 부담을 원칙으로 하되 국가사무관련 예산은 국고에서 지원하도록 하고 있다.⁴⁸⁾

2. 경찰개혁위원회의 자치경찰제안⁴⁹⁾

경찰체제는 국가치안과 지역치안위 조화를 기하기 위해 국가경찰제와 자치경찰제의 절충형을 취하고 자치경찰단위는 광역자치단체인 특별시·광역시·도 단위로 하며 경찰행정의 중립성을 확보하기 위해 경찰관리기관으로 국가경찰위원회와 시·도경찰위원회를 설치하도록 하고 있다.

1) 국가경찰조직⁵⁰⁾

국가경찰조직은 국무총리 산하에 국무총리 3인, 대변원장과 국회의장이 각각 2인 추천으로 대통령이 임명한 7인 위원으로 구성된 국가경찰위원회를 두며, 이 관리 하에 경찰청을 두되, 경찰청장은 국가경찰위원회의 제청으로 대통령이 임명하도록 하였다.

2) 자치경찰조직

자치경찰조직으로 시·도경찰위원회를 두고 위원장 포함 5인의 위원으로 구성하며 상임위원 1인을 포함하여 시·도지사가 3인, 시·도의회에서 2인을 추천하여 시·도지사가 임명한다. 위원장은 비상임위원 중에서 호선하며 시·도경찰사무에 대한 일반적 방침과 처리기준을 심의 의결한다. 시·도경찰청을 설치하고 자치경찰고유사무와 국가경찰에서 위임한 사무를 수행한다. 시·도경찰청장은 경찰청장

48) 전지인, “지방자치경찰제 도입의 쟁점과 바람직한 모형,” 경북대학교대학원 석사학위논문 (2009), p. 25.

49) 이현우 외 (2009), pp. 48-49.

50) 양영철, 전게서, p. 141.

이 시·도경찰위원회의 동의를 얻어 제청하고 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하며 그 관할 하에 경찰서를 둔다. 경찰서장은 시·도경찰청장의 제정으로 경찰청장이 임명한다.

3) 사무

시·도경찰사무는 관할구역내의 모든 경찰사무를 수행하되 자치경찰사무는 국가경찰의 지휘감독을 받지 않고 독자적인 권한과 책임으로 수행하며 국가경찰사무는 경찰청장의 지휘 감독 및 조정 통제 하에 수행한다.

4) 신분

경찰공무원의 신분은 경찰청과 그 부속기관 소속직원과 자치경찰에 소속된 정이상의 경찰공무원은 국가공무원으로 경감이하의 경찰공무원과 일반직 공무원은 지방공무원으로 한다.

5) 재정

자치경찰에 소요되는 경비는 자치단체가 부담함이 원칙이나, 자치단체의 재정자립도가 미흡한 점을 고려, 국가에서 지원하도록 한다.

3. 경찰청 개정 법률안⁵¹⁾

경찰개혁위원회의 자치경찰제 도입안은 당·정 협의를 통해 일부 이견을 조율하여 경찰청안으로 1999년 5월 4일 발표하였는데 「경찰법개정법률안」의 발표와 함께 자치경찰제 도입에 관한 논란은 사회 각 분야에서 다양한 반향을 불러일으켰다. 국민과 형사사법기관 그리고 지방자치단체 등에 의하여 다양한 반응이 나타났다. 그러나 정부의 자치경찰제 도입을 둘러싼 이해관계의 첨예한 대립은 결국 자치경찰제 논의를 중단시키는 결과를 가져왔다.

그 내용을 요약하면 다음과 같다.

51) 윤재욱, “자치경찰제 도입의 준거와 합리적인 도입방안,” 연세대학교대학원 석사학위논문 (2004), pp. 17-20.

1) 국가경찰조직

① 국가경찰위원회

국무총리 소속 하에 국가경찰위원회를 두고, 위원장과 상임위원을 포함한 7인의 위원으로 구성한다. 자치행정을 총괄하는 행자부와의 연계성 확보를 위해 행자부 차관을 당연직 위원으로 하고, 나머지 6인의 위원은 국무총리가 상임위원 2인(위원장과 상임위원)을, 국회의장과 대법원장이 비상임 위원 2인을 각각 추천하여 대통령이 임명한다. 국가경찰위원회는 국가경찰사무에 대한 일반적 방침과 처리의 기준을 정하여 그에 의해 경찰사무가 수행되도록 하되, 개별적·구체적 집행에는 관여하지 않도록 한다.

② 경찰청

국가경찰위원회에 경찰청을 두며, 경찰청장은 국가경찰위원회의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.

경찰청장은 소속 직원을 지휘·감독하여 경찰청 소관 사무를 수행하고, 국가경찰사무에 관하여 시·도경찰청장을 지휘·감독 및 조정·통제한다.

2) 자치경찰조직

① 시·도경찰위원회

시·도에 시·도경찰위원회를 두고, 위원장과 상임위원을 포함한 5인의 위원으로 구성하며, 시·도지사가 2인, 시·도의회가 2인, 국가경찰위원회가 1인을 추천하여 시·도지사가 임명한다.

시·도경찰위원회는 시·도의 경찰사무에 대한 일반적 방침과 처리기준을 정하여 그에 의해 시·도경찰사무가 수행되도록 하되, 개별적·구체적 집행에는 관여하지 아니한다.

② 시·도경찰청

시·도경찰위원회에 시·도경찰청을 두며, 시·도경찰청장은 국가경찰위원회가 경찰청장의 의견을 듣고 시·도경찰위원회의 동의를 얻어 제청한 자를 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.

시·도경찰청장은 소속직원을 지휘·감독하여 시·도경찰사무를 수행하고, 경찰청장의 지휘·감독 및 조정·통제를 받아 국가경찰사무를 수행한다. 시·도경찰청장 소속 하에 경찰서를 두며, 경찰서장은 시·도경찰청장의 제청으로 경찰청장이 임명한다.

3) 경찰사무 배분

모든 경찰사무는 자치단체의 사무로 함을 원칙으로 하되, 국가의 치안책임에 관련된 사무는 국가경찰사무로 열거하여 한정함으로써 국가경찰의 자치경찰 사무영역에 대한 침해를 방지한다.

국가경찰사무는 경찰청이 직접 수행하거나 시·도경찰에 위임하여 처리한다.

국가경찰사무 가운데 경찰법제, 치안정책 등 정책임안사무는 경찰청에서 직접 수행하고, 광역사건·사고, 대간첩작전, 경호·경비 등 국가공안사무는 경찰청에서 지휘·감독 하며 각종 경찰통제, 통신, 교육훈련 등 전국적으로 통일을 기해야 할 사무는 경찰청에서 조정 또는 통제하도록 정하고 있다.⁵²⁾

4) 인사

경찰청과 그 소속기관의 직원 및 시·도경찰청 소속의 경정 이상 경찰관은 국가공무원으로 하고, 경찰청장의 제청에 의하여 국무총리를 거쳐 대통령이 임용한다.

시·도경찰청에 근무하는 경감이하 경찰관은 지방공무원으로 하며, 시·도경찰청장이 임용한다.

경찰청장은 국가경찰위원회가 정한 기준에 따라 매년 인사운용계획을 수립하여 경찰청과 시·도경찰청, 시·도경찰청 상호간 경찰공무원의 교류를 통하여 균형 있는 인력배치를 도모한다.

5) 재정

시·도경찰에 소요되는 경비는 시·도경찰 재정교부금, 자치단체 일반회계로부터의 전입금, 기타 시·도 경찰에 속하는 수입금으로 충당한다.

52) 이현우 외, 전게서, p. 50.

시·도 경찰청 소속의 국가직 공무원의 봉급 기타 급여와 국가경찰사무에 소요되는 경비는 전부 또는 일부를 국가가 부담한다.

시·도경찰에 관한 경비를 별도로 경리하기 위하여 시·도에 시·도경찰경비 특별회계를 설치한다. 국가의 예산범위 내에서 시·도 경찰의 경비를 보조하고, 시·도경찰 경비보조에 관한 사무는 경찰청장이 관장한다.

<그림 4-1> 1999년 정부·여당의 자치경찰제 시안



출처 : 이현우 외, “자치경찰제도 도입에 관한 연구.” 『정책연구』 제3권 (2009).

<표 4-1> 국민의 정부 경찰법 개정안별 쟁점의 비교

	국민회의, 자민련 공동 개정안	국민회의 정책기획단 개정안	경찰청 개혁위원회 수정안
국가경찰위원회	제5조 국무총리 소속으로 설치 * 위원장과 17인의 위원 * 위원중 9인은 국회추천, 9인은 총리제청->대통령 임명 * 위원자격 제한: 현역군인, 검찰, 경찰, 안기부 근무자로 퇴직 후 3년 경과하지 아니한 자; 국가공무원법 제33조 제1항에 해당하는 자 * 위원의 임기는 4년이며, 정치활동 불가 * 정당 및 기타 정치활동 불가	제5조 국무총리 소속으로 설치 * 위원장과 6인의 위원(상임1) * 위원중 2인은 국회의장 추천, 2인은 대법원장 추천-> 국무회의 의결 후 대통령이 임명 * 위원자격 제한: 현역군인, 검찰, 경찰, 안기부 근무자로 퇴직 후 3년 경과하지 아니한 자; 정당 당적 이탈 후 3년 미경과자; 국가공무원법 제33조 제1항에 해당하는 자 * 위원의 임기는 3년으로 1차 연임가능 * 정당 및 기타 정치활동 불가	제5조 국무총리 소속으로 설치 * 위원장과 6인의 위원(상임1) * 총리 제청후 대통령이 임명 * 위원자격 제한: 현역군인, 검찰, 경찰, 안기부 근무자로 퇴직 후 3년 경과하지 아니한 자; 정당 당적 이탈 후 3년 미경과자; 국가공무원법 제33조 제1항에 해당하는 자 * 위원의 임기는 3년으로 1차 연임가능 * 정당 및 기타 정치활동 불가

지방경찰위원회	<ul style="list-style-type: none"> * 제21조 특별시장, 광역시장, 도지사 소속하에 지방경찰 위원회를 둔다 * 위원장 포함 10인의 위원으로 * 위원장 및 위원으로 정무직 지방공무원으로 보함 * 위원중 5인은 시도의회가 임명하고, 5인은 시도지사가 임명 * 위원임기는 4년 	<ul style="list-style-type: none"> * 제21조 특별시장, 광역시장, 도지사 소속하에 지방경찰 위원회를 둔다 * 위원장과 상임위원 1인 포함 4인 위원으로 구성 * 위원장과 위원은 명예직으로 하고, 상임위원은 지방경찰청장 계급에 상당하는 정무직 지방공무원으로 보함 * 시도지사가 위원을 임명하되 2인은 시도의회가 추천한 자를, 2인은 국가경찰위원회가 추천한 자를 임명 * 위원임기는 3년, 1차 연임가능 	<ul style="list-style-type: none"> * 제21조 특별시장, 광역시장, 도지사 소속하에 지방경찰 위원회를 둔다 * 위원장과 6인 위원으로 구성하되, 위원중 1인은 상임으로 * 위원장은 위원중 호선하며, 상임위원은 정무직 지방공무원으로 하되, 지방경찰청장에 상당하는 직급으로 함 * 시도지사가 위원을 임명하되 2인은 시도의회가 추천한 자를, 2인은 국가경찰위원회가 추천한 자를 임명 * 위원임기는 3년, 1차 연임가능
인사	<ul style="list-style-type: none"> * 시도지방경찰청의 경정이상 경찰관은 국가공무원으로, 경감이하 경찰관은 지방공무원으로 * 시도지방경찰청 소속의 경정 이상 경찰관은 지방청장의 제청으로 지방/국가경찰위원회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다 * 시도지방경찰청 소속의 경감 이하 경찰관은 지방청장의 제청으로 지방경찰위원회의 동의를 얻어 시도지사가 임명 	<ul style="list-style-type: none"> * 시도경찰청 소속 경찰관중 경정 이상은 국가공무원으로 하며 인사에 관하여는 경찰 공무원법 또는 국가공무원법을 적용한다 * 시도경찰청 소속 경찰관중 경감 이하는 지방공무원으로 하며 인사에 관하여는 경찰 공무원법 또는 지방공무원법을 적용 	<ul style="list-style-type: none"> * 시도경찰 소속 경정이상 경찰공무원은 국가공무원으로 하고, 시도경찰청장의 추천과 경찰청장 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하며, 경감이하의 경찰공무원은 지방공무원으로 하고, 시도경찰청장이 임명
예산	<ul style="list-style-type: none"> * 국고지급경비를 제외하고 시도지방경찰에 소요되는 경비는 당해 시도가 부담 * 시도 필요경비중 대통령령으로 정하는 부분은 국고에서 보조 	<ul style="list-style-type: none"> * 시도경찰에 소요되는 경비는 당해 시도에서 부담 * 시도경비의 일부는 대통령령으로 정하는 기준에 의하여 국가 예산범위안에서 보조 	<ul style="list-style-type: none"> * 시도경찰에 소요되는 경비는 당해 시도에서 부담. 그 재원은 시도 일반회계 전입금, 대통령령이 정하는 범칙금 등. * 시도경찰 경비 일부는 국가교부

출처 : 이종수, “자치경찰제도 도입을 위한 모형의 설계: 한국경찰 개혁방안으로서의 분권화 전략,” 『연세행정논총』 제24집 (1999)

제2절 노무현 정부의 자치경찰 논의과정

1. 자치경찰 도입 배경

1) 공공의제 선정⁵³⁾

53) 양영철, “참여정부에서 자치경찰제 도입실패에 관한 연구,” 한국행정학회 하계학술대회 발표논문

참여정부의 자치경찰제 도입은 대선에서 시작되었다. 노무현 민주당 대통령 후보는 대통령선거 1주일 전인 2002년 12월 10일에 대선공약으로 자치경찰제 실시를 제시하였다. 노무현 대통령 후보는 “우리 실정에 맞는 경찰제도 확립”과 경찰의 정치적 중립을 강화하고, 자치경찰제 도입을 추진하는 등 경찰 제도를 획기적으로 개선하겠습니다.”라고 하였다. 노무현 후보는 대통령 당선 뒤 대통령직 인수위원회에서 12대 국정과제중에 하나인 ‘지방분권과 국가균형발전’을 12대 국정과제중 하나로 정하고 이를 근거로 합리적인 자치경찰제도 도입을 주요정책추진 대상으로 선정하였다. 이로서 참여정부에서는 자치경찰이 정부의제 직전인 공공의제로 채택된 것이다.

2) 지방분권로드맵⁵⁴⁾에서의 자치경찰⁵⁵⁾

공공의제가 정부의제로 선정되기 위해서는 제도화가 되어야 한다. 자치경찰제 도입은 지방분권의 주제이기 때문에 지방분권분야에 제도화가 이루어져야 한다. 참여정부에 있어서 지방분권분야의 제도화란 지방분권로드맵과 지방분권특별법이다.⁵⁶⁾

참여정부 지방분권 로드맵은 지방분권은 지식정보사회의 도래, 세계화, 시민사회의 성장에 의해서 시대적 요구와 필요가 되었다는 전제하에 분권형 국가운영 패러다임으로의 전환을 요구하고 있다. 이러한 새로운 패러다임에 비추어 보아 현재 우리나라 경찰은 다음과 같은 문제점을 가지고 있다고 진단하였다.

- 지역치안수요에의 효율적 대응 미흡
- 치안행정에 대한 주민참여 부족
- 지방행정의 종합성 부족
- 지역치안에 대한 자기 책임성 부족

이러한 문제점을 해결하기 위해서 지방분권 로드맵은 다음과 같이 개선 방향을

문 (2008). p. 15.

54) 참여정부에서 국정원리와 이념으로 제시한 지방분권을 총괄하여 추진해나가고 있는 정부혁신 지방분권위원회(2003.4.7. 발족)에서는 참여정부의 5년간 자립형 지방화와 분권형 선진국가 건설을 위한 지방분권의 비전과 종합 청사진을 제시하는 ‘참여정부 지방분권 추진 로드맵’을 발표하였다.

55) 양영철 (2008), pp. 154-155.

56) 양영철 (2008), p. 15.

제시하고 있다.

- 지역특성에 부응하는 치안 행정
 - 국가경찰, 자치경찰 역할분담에 따른 조직, 기구 개편
- 치안행정에 대한 주민참여 확보
 - 주민 친화적 서비스 제공
- 치안행정의 종합적 수행
- 지역치안에 대한 자기 책임성 확보

이를 실시하기 위해서는 자치경찰제 도입이 시급하다는 결론을 내리고 <표 3-2>와 같은 일정으로 자치경찰제 도입을 추진하기로 하였다.

<표 4-2> 자치경찰 로드맵

2006년 2월		2007년 초		2008년 초	
법안 국회통과	시범실시 준비 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 시행령 제정, 조례·규칙안, 표준협약안 마련 등 ▪ 채용·시험·교육 ▪ 시설·장비·복제 	시범실시 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 평가, 문제점 발굴, 개선 등 보완 ▪ 본실시 신청 자치단체 접수 	전면실시		

출처 : 양영철, 『자치경찰론』, 2008.

2) 지방분권특별법⁵⁷⁾

참여정부는 지방분권특별법에 지방자치경찰에 대하여 “ 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰 제도를 도입하여야 한다.”⁵⁸⁾라고 규정함으로써 자치경찰 추진 근거를 마련하였다.

이러한 법률규정은 과거 정부처럼 정치권의 선언에 의지하던 방식에서 벗어나 시스템화 하는 과정이라고 볼 수 있다. 지방분권특별법의 법률적 규정은 안정적

57) 양영철 (2008), p. 155.

58) 지방분권특별법, 제10조제3항

이고 예측가능성이라는 법률의 속성에 의해서 자치경찰을 지속적으로 추진할 수 있는 터전을 마련해 주었다는데 큰 의의가 있다 하겠다.

2. 자치경찰도입 논의 개요⁵⁹⁾

참여정부에서는 대통령 선거 공약인 자치경찰제와 관련하여 지방행정과 치안 행정의연계성을 확보하고 지역 특성에 적합한 주민 생활 중심의 치안서비스를 제공함으로써, 지방자치단체의 종합 행정력을 높여 주민의 복리를 증진시키는 한편, 국가 전체의 치안 역량을 강화할 수 있는 제도적인 기반을 마련하기 위하여 시·군·구 자치구에 자치경찰제를 도입하려하였다.

이러한 과정을 거쳐 각계의 의견수렴, 합동회의, 해외 현지 시찰 등을 거쳐 '04년 7월 13일 정부 시안을 마련하고 '04년 8월 19일 관계 장·차관회의, '04년 9월 10일 지방분권대토론회, '04년 9월 16일 국정과제회의를 통해 최종적으로 시·군·자치구에 자치경찰을 두는 “주민생활중심의 자치경찰제” 도입방안을 확정하였다.

이후 자치경찰제 실무추진 로드맵을 작성하고 자치경찰제의 주요정책을 심의·자문하기 위해 정부혁신지방분권위원회에 관련 교수 등 전문가로 구성된 ‘자치경찰 특별위원회’를 두고, 실무추진기구로 중앙정부 관련부처 및 지방자치단체 공무원들로 편성한 ‘자치경찰제 실무추진단’을 구성 운영하게 되었다. 실무추진단에서는 도입방안을 하나의 법률로 구체화하여 “자치경찰법(안)”을 마련 국회에 제출하였다. 자치경찰제의 본격적 시행 전에 시범 실시를 통하여 장단점을 파악하기 위하여 최종적으로 17개 시범실시를 자치단체를 선정, 발표하였으며 제주특별자치도 제주자치경찰제는 법률 제7849호 “제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법”에 의해 제주특별자치도의 출범과 함께 창경 61년 사상 처음으로 '06년 7월 1일 국가경찰에서 자치경찰로 이관한 38명의 자치경찰로부터 전격 실시되었다.

59) 조규향, “자치경찰제도 운영방안에 관한 연구,” 조선대학교정책대학원 석사학위논문 (2009), pp. 55-56.

3. 정부혁신지방분권위원회의 자치경찰 방안⁶⁰⁾⁶¹⁾

1) 주민생활 중심의 자치경찰 창설방안

시·군·구 보조기관으로 자치경찰을 창설하고 인사권은 자치단체장이 행사하며 자치경찰 공무원은 특정직 지방공무원으로 한다. 그리고 자치경찰의 주요사무는 지역교통, 기초질서, 생활안전 등 행정 서비스적 치안을 전담하는 것으로 하였다.

이 방안은 국가경찰 체제의 장점 유지 및 광역치안 수요에 효율적으로 대응하기 위하여 현행 경찰 제도의 골격(조직 및 인력)을 유지하면서 만든 안이다. 자치경찰과 국가경찰과의 협력 체제를 강화하기 위하여 현재의 치안행정협의회 운영을 개선하여 치안행정협의회를 설치하되 구성에 지방의회의원 및 시민 대표들의 참여를 확대하고 치안행정협의회의 결정에 법적 구속력을 부여하며 시·도지사 직속 ‘지역치안협력관’을 설치하는 방안을 제시하였다.

2) 시·도 광역 단위 경찰위원회 설치방안

이 안은 지금까지 자치경찰 논의 과정에서 주류의 안으로, 합의제 행정기관인 시·도경찰위원회와 독립형 집행기관인 시·도 경찰청으로 자치경찰을 구성하는 방안, 경찰위원은 시·도지사가 임명하나 지방경찰청장은 대통령이 임명하며, 그 업무는 수사·정보까지 포함한 광범위한 경찰사무를 담당한다.

3) 기초자치단체 단독 자치경찰 운영방안

시군구청장 소속하에 자치경찰을 설치, 업무도 포괄적인 경찰업무를 수행하며 거의 대부분의 국가경찰 기능이 이관된 자치경찰 형태이다. 자치경찰의 책임자는 단체장이 지방의회의 동의를 얻어 직접 임명하며 도든 자치경찰관은 특정직 지방공무원 신분으로 하는 안이다.

4) 단체장의 기관장 인사 관여 방안

60) 양영철 (2008), pp.176-180.

61) 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 『자치경찰제 추진 중간보고서』 (2008), pp. 73-81.

가장 소극적인 자치경찰제 시행 안으로 현재의 국가경찰기관을 그대로 유지하
 되 지방경찰청장이나 경찰서장의 인사시 자치단체장이 개입토록 하는 방안이다.

<표 4-3> 정부혁신지방분권위원회의 자치경찰 방안

구분	주민생활중심의 자치경찰 창설	광역 단위 경찰위원회 설치	기초자치단체 단독 자치경찰 운영
주요 이념	• 민주성 및 주민대응성	• 정치적 중립성 및 효율성	• 민주성 및 주민대응성
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 인사위원회	• 지방경찰위원회	• 지방경찰인사위원회
책임 자임 명	• 단체장이 임명	• 지방경찰위원회 제청으로 대통령이 자치경찰장 임명 (국가경찰위원회·경찰청장의견)	• 지방의회 동의, 단체장이 자치경찰서장 임명
경찰 신분	• 특정직 지방공무원	• 국가공무원(경정이상) • 지방공무원(경감이하)	• 경찰서장 및 고유사무 처리자는 지방공무원 • 국가사무처리자는 국가 공무원
재정	• 일반회계	• 특별회계	• 일반회계
통제	• 자치단체장 및 지방의회	• 국가경찰위원회, 경찰청장	• 자치단체장 및 지방의회
수행 사무	• 고유사무 • 지역교통, 기초질서유지, 환경·위생 등 행정경찰사무	• 국가사무, 고유사무 병행 • 생활안전, 수사, 경비, 정보, 교통 기타 공공안전과 질서유지	• 고유사무, 기관위임사무 • 생활안전, 교통, 주민안전, 기초질서
장점	• 주민 대응성 및 치안 만족도 제고 • 지방행정의 종합성 구현	• 효과적 광역치안수요 대응 및 균질의 치안행정 가능 • 정치적 중립성, 업무수행의 공정성 확보	• 책임과 권한 소재 명확 • 이상적 지방자치 실현방안 (책임과 권한의 일치)
단점	• 지역간 치안불균형 우려 • 상호갈등 시 치안공백 발생우려	• 행정 책임소재 불명확 • 주민에의 근접성 부족	• 광역치안수요 대응 미흡 • 단체장의 권한 비대화

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

4. 경찰청의 자치경찰법안

경찰청은 항상 자치경찰제 논의가 이루어질 때마다 예민해질 수밖에 없다.
 일단은 자치경찰제가 실시되면 국가경찰이 독점체제가 무너지게 되고 국가경찰

의 인력과 사무를 자치단체로 이관하는 것이기 때문이다. 참여정부가 출범하고 2003년 4월에 경찰청도 경찰청혁신위원회내에 자치경찰분과위원회를 두어 자치경찰제도입을 만들기 시작하였다. 국가경찰이 자치경찰안을 만든 이유는 노무현 대통령이 지방분권을 강조하고, 수사권 독립과 자치경찰실시를 연계하여 자치경찰을 추진하였기 때문이다. 그러나 국가경찰이 제시한 자치경찰제 모형은 국가경찰중심의 자치경찰운영 모형인 일본모형과 거의 일치하고 있다.

이 안은 역대정권에서 경찰청이 내놓은 자치경찰안과 큰 차이가 없고 자치경찰을 국가경찰산하에 두고 실제로 관리하겠다는 것이다. 심지어 경찰서 과장급인 경정도 국가직으로 하겠다는 안으로 지방자치원리와는 거리가 멀었다. 이 때문에 이 안은 정부혁신지방분권위원회 위원장에 의해서 거부당했다.

5. 시·도지사협의회 자치경찰법안

정부안의 자치경찰제도에 대해서 가장 강력하게 반대를 하는 기관이 광역자치단체다. 광역자치단체가 반대하는 이유는 실시단위를 광역자치단체로 해야 한다는 것이다. 광역자치단체는 지금까지 논의되었던 자치경찰제가 실시단위가 모두 광역자치단체인데 왜 참여정부만 기초자치단체로 하느냐는 것이다.

광역자치단체는 16개 시·도지사로 구성된 전국 시·도지사협의회에 자치경찰제도는 시·도지사 소속하에 합의제 의결기관인 시·도 경찰위원회를 설치하여 시·도 경찰청을 관리·운영하도록 하는 안이 바람직하다고 주장한다.⁶²⁾

6. 노무현 정부의 자치경찰법안

참여정부 안인 ‘주민생활중심의 자치경찰제’의 주요 골자는 현행 국가경찰조직·운영시스템은 그대로 유지하면서, 시·군·구청장 소속 하에 직속기관으로 자치

62) ○ '05. 4 시·도 공동의견 제출 (국가경찰조직의 지방이관, 광역단위도입 등)
 ○ '05. 8 자치경찰법안 입법예고에 따른 시·도 공동의견 추가제출
 ○ '05. 6 시도지사 제주선언문 (실질적 자치경찰제 도입 재촉구)
 ○ '05.10 시도지사 공동성명서 (실질적 자치경찰제 도입 재촉구)

경찰대를 설치하여, 자치경찰은 방법순찰, 사회적 약자보호, 교통안전 및 단속, 기초질서 유지, 지역시설·행사 경비, 특별사범경찰사무 등 주민생활에 밀착된 치안서비스를 수행하도록 하는 것으로, 이는 현 국가경찰제의 장점과 지방분권의 취지를 조화롭게 구현하기 위한 것이라 할 수 있다.⁶³⁾

1) 법안제정의 기본원칙과 방향

(1) 기본원칙⁶⁴⁾

자치경찰법안은 자치경찰의 조직 및 작용 등에 관한 법률로써 자치경찰법이라는 별도의 법률을 신규 제정하기로 한 것은 새롭게 도입되는 자치경찰제도의 상징성을 고려한 때문이다. 이 자치경찰법은 국가경찰의 조직·작용·인사에 관한 경찰법·경찰공무원법·경찰관직무집행법과 지방행정의 조직·인사에 관한 지방자치법·지방공무원법을 각각 준용 또는 적용하면서 특례를 두었다.

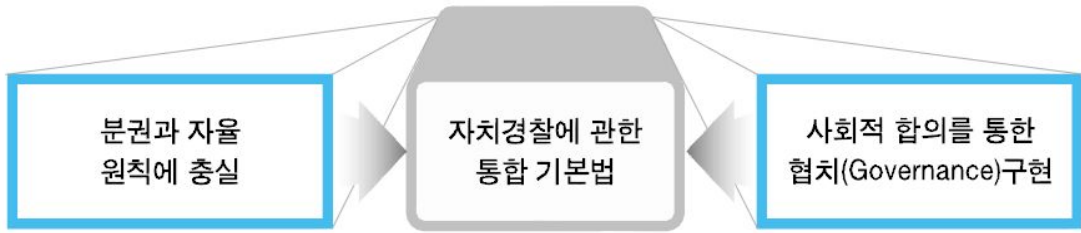
또한 자치경찰법안은 「주민생활중심의 자치경찰제도는」을 법률로 구체화하는데 있어 우선 ‘분권’과 ‘자율’이라는 지방자치의 원칙에 충실하도록 하였다. 즉, 국가와 지방이 합리적인 역할분담을 통해 치안역량을 강화하고, 지방 스스로 자기 책임 하에 창의적인 치안행정을 펼칠 수 있는 여건을 제공하도록 하였다. 또한 일방적인 결정이 아닌 많은 토론과 학습을 거쳐 합의에 이를 수 있도록 과정을 중시하여 충분한 의견수렴을 거쳐 공감 받을 수 있는 제도를 마련하기 위해 노력하였다.

자치경찰법 형식에 있어서는 기존의 경찰 관련법을 개정하기 보다는 새롭게 출범하는 자치경찰의 상징성을 살리면서, 지방분권촉진에 관한 특별법 제11조 제3항에서 자치경찰제도라는 법률적 용어를 사용하고 있으므로 자치경찰 제도를 규율하는 법의 명칭도 자치경찰법으로 정하게 된 것이다.

63) 행정안전부 자치경찰제실무추진단 (2008), p. 82.

64) 구길두, “한국의 자치경찰도입에 관한 연구,” 전남대학교대학원 석사학위논문 (2009), pp. 57-58.

<그림 4-2> 자치경찰법 제정의 기본원칙



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

(2) 기본방향⁶⁵⁾

① 자치경찰 행정예의 주민 참여보장

자치경찰은 주민의 의사에 의한 지역경찰활동이 가능하도록 주민의 참여와 통제 체계가 제도적으로 보장되어야 한다. 또한 단체장이 자의적으로 경찰권 운용을 방지하기 위한 통제 장치도 마련되어야 한다. 이 통제수단으로는 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.

② 자치단체에 실질적인 법집행력 확보

기초자치단체는 이제까지 다수·극렬 민원에 시달려 정당한 법집행을 포기하거나 행정기관이 민간경비업체를 동원하여 법을 집행하는 등의 애로가 있었다. 따라서 자치경찰이 기초자치단체의 법 집행력을 제고할 수 있는 필요한 권한을 부여하도록 한다.

자치경찰은 직무범위 및 관할구역 내에서 불심검문, 범죄예방 및 제지, 장비사용 등 경찰관직무집행법에 의한 직무를 수행할 수 있도록 국가경찰과 동일한 권한을 부여한다. 또한 특별사법경찰사무는 국가경찰에 고발형태로 의뢰하였는데 보건·위생·환경·산림 등 17여종의 사무를 자치경찰이 직접 수사하여 처리할 수 있도록 특별사법경찰관의 권한을 부여한다.

③ 국가경찰과 지역치안사무를 공동수행

경찰사무는 국가 목적적 사무와 지역적 사무로 명확히 구분하기 곤란하고, 예

65) 행정안전부 자치경찰제실무추진단 (2008), pp. 82-87.

방과 진압업무가 유기적으로 연결되어 있어 기계적으로 분할할 수 있는 성질의 것이 아니다. 프랑스, 스페인, 이탈리아 등 유럽의 자치경찰 입법례⁶⁶⁾에서도 치안 사무는 ‘기관위임사무’ 형태로 규정하고 있다. 따라서 자치경찰과 국가경찰은 일정 범위 내에서 공동으로 지역치안사무를 수행하되, 지역적·시간적으로 역할범위를 구분한다. 구체적인 한계는 경찰서장과 단체장이 정하도록 하여 업무혼선과 갈등을 예방하도록 한다. 지역주민입장에서는 국가경찰과 자치경찰 간 경쟁적인 치안서비스를 받을 수 있는 선택의 기회가 주어지게 되어 경쟁에서 탈락한 조직은 자연스럽게 도태될 수밖에 없어 치안서비스의 질이 한 단계 업그레이드될 것이다.

④ 주민의 선택에 의한 실시의 보장

자치경찰대는 지역주민들에게 자치경찰 시행여부를 선택할 수 있는 권한을 부여한다. 프랑스, 스페인⁶⁷⁾에서도 자치경찰의 실시여부와 조직형태를 당해 지방정부의 조례에 위임하고 있다. 자치경찰대는 규모나 재정상황에 따라 감당하기 어렵거나, 당해 지방정부의 주민의 요구가 약한 경우에는 자치경찰을 설치하지 아니하고 국가경찰로 하여금 지역치안수요에 대응하도록 하는 방식을 채택하고 있다. 우리의 경우는 의무적으로 또는 강제적으로 경찰사무를 기초자치단체의 사무로 처리하도록 하는 것이 아니다. 지역주민의 의견을 모아 지방의회에서 결정하도록 함으로써 자치경찰도입에 따른 책임성을 담보할 수 있다. 자치경찰 실시에 대한 사전 준비를 통해 제도 도입의 수용가능성을 높일 수 있고, 기초자치단체의 재정 능력을 감안한 자율적인 판단을 할 수 있도록 하였다.

이러한 선택권은 기초자치단체의 자기결정권을 보장해주어 지방자치와 분권

66) 프랑스 지방자치법 L2212-1 “시장은 국가의 행정통제 아래에서 자치경찰과 관련된 업무를 담당한다.”

스페인 치안조직법 제1조 “①공공안전은 국가의 고유한 권한이며 그 유지는 국가의 책임이다.

②지방정부는 법령의 범위내에서 공공안녕의 유지에 참여한다”.

이태리 시경찰제도법 제1조 “시청은 국가법이 규정하는 형식에 따라 시경찰업무를 관리할 수 있다”

67) 프랑스 36,763개의 기초자치단체인 코뮌 중 3,500곳에서(9.5%) 자치경찰 실시하고 있다.

년도	자치경찰의 수	기초자치단체 수
1984	5,641	1,748
1993	10,977	2,849
1999	13,098	3,030
2010	18,000	3,500

스페인인 광역17개 주 중 3곳과 기초자치단체 8,053개 중 5,500곳에서 자치경찰을 시행하고 있다.

취지에 더욱 부합하게 된다.

⑤ 국가경찰과 자치경찰간의 협력체제

자치경찰은 주민친화적인 지역치안활동을 통해 주민요구에 대응하는 맞춤형치안서비스를 제공할 수 있고, 국가경찰은 날로 기동화 지능화 광역화되고 있는 범죄 수사와 국가체계를 유지하기 위한 대규모 집회·시위, 경비, 경호, 정보, 보안 업무 등을 전담하여 수행함으로써 국가 전체적인 치안역량을 강화한다.

또한 국가·자치경찰간의 상호 협력은 공조·지원 및 갈등·분쟁을 협의·조정하기 위한 기구의 설치·운영이 필요하며 자치경찰의 운영상 독자성을 침해하지 않는 범위 내에서 국가경찰의 지도·조정 등을 보장할 수 있는 장치도 확보되어야 한다. 또한 국가·자치경찰 및 자치경찰 상호간에는 인사교류를 활성화하는 방안을 강구하고, 자치경찰의 교육훈련은 경찰업무의 특수성을 고려하여 국가경찰 교육훈련기관 등에 위탁하여 실시할 수 있도록 한다.

⑥ 소요경비는 기초자치단체 부담 원칙

소요경비는 원칙적으로 기초자치단체가 부담하는 것으로 하되 재정자립도를 고려하여 자치경찰제도가 정착될 때까지 지방교부세, 국고보조금, 범칙금 등을 확보하여 국가가 일정부분을 지원한다.

⑦ 시범실시

자치경찰제 도입과 관련하여 전면실시에 앞서 시범실시를 통해 시행상의 문제점 및 개선방안을 도출하여 완벽한 자치경찰제가 될 수 있도록 경과 조치를 마련하였다.

2) 자치경찰법안의 주요내용

정부가 국회에 제출한 「자치경찰법안」⁶⁸⁾은 제1장 총칙, 제2장 자치경찰의 조직 및 사무, 제3장 치안행정위원회 및 지역치안협의회, 제4장 자치경찰의 직무수행, 제5장 경찰상호 간의 관계, 제6장 자치경찰에 대한 지원 및 감독, 제7장 자치경찰공무원, 제8장 벌칙 및 부칙으로 구성되어 있으며 다음의 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

68) 2005. 11. 3 일자로 국회에 제출된 법안.

(1) 자치경찰대의 설치(안 제4조, 제24조 및 부칙 제4조제27항)

주민생활 중심의 치안서비스를 제공하기에 적합한 단위의 지방자치단체에 자치경찰대를 설치하여, 해당 지역주민의 의사가 최대한 반영되도록 한다. 따라서 시·군 및 자치구에 자치경찰대를 설치하되, 지방자치단체의 조례에 의하여 자치경찰대를 신설 또는 폐지할 수 있도록 하고, 소속 자치경찰공무원은 특정직 지방공무원으로서 시장·군수 또는 구청장이 임용하도록 한다.

(2) 자치경찰의 사무(안 제6조)

자치경찰은 생활안전지역교통 및 지역경비에 관한 사무와 지방자치단체 소관 특별사법경찰관리의 직무를 수행하도록 하여 주민생활과 밀접한 사무를 수행한다. 국가경찰과 자치경찰의 역할분담 및 사무수행 방법은 대통령령이 정하는 기준에 따르되, 구체적인 사항은 시장·군수·구청장과 경찰서장이 협약으로 정하여 공표하도록 한다.

(3) 치안행정위원회 및 지역치안협의회 설치(안 제9조 내지 제11조)

자치경찰사무를 처리함에 있어서 지역주민의 의견을 반영할 기구를 설치한다. 국가경찰과 자치경찰 간 또는 자치경찰 상호간의 업무협조 및 조정을 위하여 시·도지사 소속 하에 치안행정위원회를 두고, 시장·군수 및 구청장 소속 하에 지역치안협의회를 두도록 한다.

(4) 자치경찰공무원의 직무수행(안 제12조 내지 제14조)

자치경찰공무원도 경찰공무원으로서의 직무수행 권한을 부여한다. 자치경찰공무원은 「경찰관직무집행법」상 불심검문, 응급 구호를 요하는 자에 대한 보호조치, 주민의 생명·신체 및 재산의 손해를 방지하기 위한 조치 등의 권한을 행사하고, 필요한 최소한의 범위 내에서 지방경찰청장의 승인을 얻어 무기를 휴대·사용할 수 있으며, 직무수행 중 범죄를 발견한 경우에는 범죄의 내용 등을 국가경찰에 인계하고 현행범을 발견하여 체포한 경우에는 국가경찰에 인도하도록 한다.

(5) 자치경찰에 대한 지원 및 감독(안 제20조 및 제22조)

자치경찰의 권한남용을 방지하고 효율적인 치안서비스의 제공을 위하여 자치경찰에 대한 지원 및 감독이 필요하다. 국가는 자치경찰에 대하여 재정적인 지원을 할 수 있도록 하고, 자치경찰사무와 관련하여 시·도지사는 치안행정위원회의 의견을 들어 시장·군수·구청장의 명령·처분에 대하여 시정을 명하거나 시·군·자치구 의회 의결에 대하여 시장·군수 또는 구청장으로 하여금 재의를 요구하게 할 수 있으며, 행정자치부장관 또는 시·도지사는 시·군·자치구의 자치경찰사무에 대하여 감사를 하는 때에는 경찰청장에게 참여를 요청할 수 있도록 한다.

(6) 시범실시(안 부칙 제2조)⁶⁹⁾

자치경찰제의 운영상황을 미리 점검하고 문제점을 사전에 발굴하여 보완하기 위하여 자치경찰제 전면실시⁷⁰⁾에 앞서 일부 시·군·구에 대하여 법 시행일부터 1년 이내의 기간을 정해 시범실시를 할 수 있도록 특례를 규정하였다.⁷¹⁾

<표 4-4> 참여정부 자치경찰제 추진내용

구 분	내 용
실시단위	기 초(시·군·구)
조 직	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 경찰체제의 골격을 유지하면서 국가·자치경찰의 이원적 구조 • 시·군·구에 직속기관으로 ‘자치경찰대’ 신설 • 시·도에 치안행정위원회와 시·군·구에 지역치안협의회를 설치 국가·지방 경찰간 상호협조
인 사	<ul style="list-style-type: none"> • 자치경찰에 대한 인사는 시·군·구청장이 행사 • 국가경찰에 대한 인사는 현행 유지

69) 2005. 4. 1~4.20(1차), 8.29~9.5(2차)에 걸쳐 전국 지방자치단체를 대상으로 시범실시 희망 지역을 공모하였으며, 39개 자치단체가 응모하였다. 시범지역 선정 규모는 신청 시·도별로 각 1개 자치단체를 선정하는 것을 원칙으로 하되, 서울·경기는 인구규모, 자치단체 수, 치안수요 등 특수성을 고려하여 각 2개 자치단체를 선정하였다.

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
강남 서대문	서구	달서구	부평구	동구	유성구	울주군	포천 과천	정선	충주	서산	전주	강진	의성	남해

70) 자치경찰법안 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6월의 범위 내에서 대통령령이 정하는 날부터 시행한다.

71) 자치경찰법안 부칙 제2조(자치경찰제 실시에 관한 특례) 참조.

신분	• 특정직 지방공무원(모두 시군구 소속)
사무	• 국가경찰 : 수사, 정보, 외사, 보안 등 • 자치경찰 : 국가경찰과 별도조직, 공동사무 - 방법, 교통, 경비 등 • 특별사법경찰사무 범위에 한하여 사법경찰권 부여 (보건·위생·환경·건축 등 17개)
상호관계	• 치안행정위원회와 지역치안협의회에서 상호 협조 및 조정
재정부담	• 제도 정착시까지 국가에서 일정 부분 지원

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

제3절 이명박 정부의 자치경찰 논의과정

1. 자치경찰 도입 논의개요⁷²⁾

2008년 1월, 대통령직 인수위는 기존 정부안을 근간으로 시·도지사의 자치경찰대 통합 운용권, 시·도치안행정위원회의 기능 강화 등 광역단체 기능을 일부 보강한 수정안을 잠정 확정하였다.

이명박 정부 차원에서 자치경찰제를 위한 노력의 주요법적 근거를 마련한 것은 2008년 2월 29일 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제11조 제3항에 자치경찰제의 도입의무를 명시하게 한 것이다.⁷³⁾ 2008년 5월 27일에는 이명박 정부의 관계기관 간 조정회의를 통해 자치경찰제 도입방안을 확정하기도 했다.⁷⁴⁾ 2008년 7월에는 경찰청·행정안전부 공동으로 자치경찰법 제정안을 마련하여 2008년 7월

72) 강선주, “지방분권 강화를 위한 자치경찰제에 관한 연구,” 경상대학교대학원 석사학위논문 (2012), pp. 83-84.

73) 제11조(특별지방행정기관의 정비 등) ① 국가는 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무 중 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 하여야 하며, 새로운 특별지방행정기관을 설치하고자 하는 때에는 그 기능이 지방자치단체가 수행하고 있는 기능과 유사하거나 중복되지 아니하도록 하여야 한다.

② 국가는 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대한 주민참여를 확대하는 등 교육자치제도의 개선방안을 마련하여야 한다.

③ 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다.

74) 남재성, “자치경찰제에 대한 일선 국가경찰관들의 인식,” 『경찰학논총』 5권 (2)호 (2010), p. 5.

21일 경찰위원회 심의·의결, 2008년 7월 18일~29일 관계기관 의견조회를 거쳐 당정협의를 추진하였으며, 2009년 2월 6일 지방분권추진위원회에 자치경찰제 도입정부안 실행계획 심의·의결이 있었다.⁷⁵⁾

이명박 정부에서 당초 계획된 자치경찰제 추진시한을 보면 2008년 하반기까지 자치경찰법을 제정하고, 2009년 하반기에 1년간 시범 실시 후, 2010년 하반기부터 전국 확대 실시를 목표하였다. 그러나 '08년 10월 자치경찰제 도입과 지방행정체제 개편을 연계 논의하기로 결정하면서 지방행정체제 개편 추진 완료시점인 2014년 6월에 자치경찰제 관련 입법을 추진하기로 결정하였다.⁷⁶⁾

2. 기본방향

먼저 현 국가경찰의 골격을 그대로 유지하면서 지방분권 취지를 조화롭게 구현할 수 있는 자치경찰제 도입이 필요하다고 보았다. 단, 국가경찰의 안정된 치안역량과 남북분단 및 대규모 집회시위 등 현실적 여건을 감안하여, 국가경찰체제의 근간은 유지될 필요가 있다는 것이다.

따라서 자치단체별(광역·기초) 수행사무를 고려하여 시·군·구 단위 자치경찰제를 도입하되, 광역단위 범집행력 강화 및 광역과 기초단체 간 형평성 제고를 위해 시·도에 자치경찰 권한을 부여하는 방안이 유력하게 검토되었다.

다시 말해, 주민생활과 밀접한 사무는 기초단위에서 우선 처리해야 한다는 '지방자치의 원칙(보충성의 원칙)'에 따라 시·군·구 단위로 도입하되, 시·도에도 권한을 부여하는 혼합형 자치경찰제를 도입한다는 것이다. 이는 자치경찰을 통해 주민의사와 지역특성에 맞는 '주민생활 밀착형 치안서비스' 강화 등 국가경찰과 자치경찰간의 합리적 역할분담으로 국가 전체적인 치안수준 향상 및 주민치안만족도를 제고해야 한다는 취지를 담고 있다.

75) 이상수, “지방행정체제 개편에 따른 자치경찰제 도입방안 연구,” 『책임연구보고서』 2009-10 (2009), pp. 71-72.

76) 대통령소속 지방행정체제개편 추진위원회의 2012년 주요업무계획에 따르면 2014년 3월 통합 자치단체 설치법 제정, 통합 자치단체 및 대도시 특례 관련 법령 개정하고, 2014년 6월 자치구(군) 개편대안에 따른 관련 입법 추진, 道 기능재정립에 따른 입법 추진, 주민자치회 실시·운영 관련 입법추진, 교육자치·자치경찰제 관련 입법 추진을 완료한다는 계획이다.

3. 자치경찰 소위원회 활동⁷⁷⁾

대통령 소속 지방행정체제개편추진위원회 산하 자치경찰소위원회가 2011년 8월 공식적으로 발족되었다. 이는 행정안전부 산하 자치경찰제실무추진단과는 별도로 출범하여 우리나라 자치경찰제의 도입에 관해 주도적인 역할을 담당하게 되었다. 이 자치경찰제 소위원회는 위원장 1명, 위원 2명, 실무위원 3명으로 총 6명으로 출범해 미래 한국 자치경찰제의 기본 그림을 그려내게 된다.

주요과제는 그동안 역대 정부들이 추진했던 자치경찰제의 문제점을 들여다보고 어떤 문제점이 있으며, 정부, 여야, 광역자치단체, 기초자치단체, 경찰, 학계, 시민단체에 의견을 반영한 합리적인 자치경찰제모형을 만들어 내고 그것이 추진될 수 있도록 기초토대를 구축해 주는 것이다.

이른바 「지방행정체제개편에 관한 특별법」은 한시법으로 2014년까지로 알려져 있다. 이 기간 안에 창원시와 같은 거대 기초자치단체에 맞는 자치경찰 모형도 구상해 내야 한다. 이 법안은 2012년 5월 19대 국회의원들과 2012년 12월에 당선되어 2013년 2월 25일 취임하는 새 대통령 정부와도 겹친다.

본 위원회에서 다루는 주요 논의는,

첫째, 기존의 자치경찰법안에 대한 심층분석을 통해 보완해야 할 사안들에 대한 연구는 무엇인가?

둘째, 기초자치단체에서 자치경찰제를 도입 및 시행하게 된다면 창원시와 같은 거대 기초자치단체에 적합한 자치경찰제 모형은 아직까지 만들어지지 않았는데 이를 어떤 형태로 출범시킬 것인가?

셋째, 지금까지 구상되어 온 자치경찰제의 핵심 내용이 특별사법경찰 분야가 주류를 이루고 있었고 역시 그 방향으로 계속 진행된다면 그 조직, 권한, 범위 등에 대해 보완하고 추가 연구할 부분들은 무엇인가 하는 점이다. 국가경찰이 담당하고 있는 교통경찰 분야를 완전히 분리해서 자치경찰이 특별사법경찰업무로 취급해 나가는 일은 가능할 것인가?

넷째, 기존의 추진안들에 대해 추가적으로 연구용역들을 통해 보완해 나가야 할 부분들은 어떤 것들인가 등에 대해 논의가 계속되어야 한다.

77) 강선주 (2012), pp. 88-89.

4. 자치경찰법안 주요내용⁷⁸⁾

이명박 정부의 자치경찰제안은 도입단위를 시·군·구에 자치경찰대를 설치하는 것이며 대장은 자치총경이나 자치경정으로 하되 선택적으로 실시한다는 점이다. 주민이 참여하는 의결기구로 시도에 치안행정위원회를 두고 시·군·구에는 자치경찰위원회를 두어 국가경찰과 치안협력 및 조정업무를 관장한다는 것이다. 조정기능을 보좌하기 위해 국가경찰관이 치안협력관으로 배치된다.⁷⁹⁾

(1) 조직구조

도입단위로 시·군·자치구에 ‘자치경찰대’를 설치하되 선택적으로 실시할 수 있으며, 자치경찰대장은 자치총경 또는 자치경정으로 임명하되 필요시 개방형으로 보직을 부여하였다. 심의·의결기구로 치안행정위원회(시·도)⁸⁰⁾ 및 자치경찰위원회(시·군·자치구)⁸¹⁾를 두고 국가경찰과 치안협력·조정을 하고, 시·도 치안행정위원회 운영 지원과 시·도지사의 자치 경찰 지원·조정 기능을 보좌할 수 있는 자치경찰지원관을 설치하고, 치안협력관(국가경찰)배치한다.

(2) 사무

사무로는 방범순찰, 사회적 약자 보호, 주민참여 방법활동 지원, 교통소통 관리, 교통법규위반 지도단속, 시·군·구 공공시설 및 지역행사장 등 경비 등 주민생활과 밀접한 분야의 치안서비스를 제공하고 특별사범경찰사무로 현 자치단체 보유 환경·식품·위생 등(17종)을 수행한다. 국가경찰과의 구분은 공동수행사무로서 역할분담과 사무수행 방법 등은 상호간 협약을 통해 구분한다.

78) 전지인, “지방자치경찰제 도입의 쟁점과 바람직한 모형,” 경북대학교대학원 석사학위논문 (2009), pp. 46-48.

79) 신현기, “지방행정체제개편추진위원회를 통해서 본 자치경찰제의 과제와 모델 고찰,” 『자치경찰연구』 제5집 (1)호 (2012), p. 12.

80) 위원회위원은 11명으로 하되, 시·도지사가 위촉하고, 2명 즉, 행정부지사(행정부시장), 지방경찰청장장은 당연직으로 하고, 9명은 도(광역시), 도의회(광역시의회), 경찰청에서 각각 3명씩 추천한다. 위원장은 당연직 위원이 아닌 위원 중에서 호선한다. 위원회 주요기능은 시·군 자치경찰대간의 분쟁조정, 시·도와 시·도 국가경찰청간의 업무 협의 및 조정 등이 된다.

81) 자치경찰위원회는 지역주민 가운데 10인 이내 위원으로 구성하되, 시장·군수가 위촉하는 바, 1/3은 시·군의회, 1/3은 경찰서장, 1/3은 시장·군수가 추천한다. 자치경찰대는 시·군·자치구의 직속기관으로 설치한다. 자치경찰대장은 시장·군수·구청장이 자치경찰위원회의 동의를 얻어 임명한다.

(3) 직무집행

직무 집행은 경찰관직무집행법에 의해 직무를 수행하고, 일반범죄 수사권은 없고, 범죄 발견시 국가경찰 인계하며, 국가경찰과 구분하되 지역특성을 살리면서 전국적으로 통일된 복장을 하며, 무기는 필요최소한 범위 내에서 지방경찰청장의 승인을 받아 휴대·사용·장비는 국가경찰과 동일(표지로 구분)하다.

(4) 인사·교육

자치경찰은 시·군·구 소속 특정직 지방공무원이 되며, 자치경찰대장은 ‘자치경찰위원회’의 동의를 얻어 시·군·구청장 등이 임명한다. 채용에 있어서는 최초 설치 시 유인책으로 승진임용을 가능하게 하는 국가경찰 특별채용이 실시된다. 또한, 채용시험, 교육훈련 등은 국가경찰에 위탁 가능하다

(5) 국가경찰과의 관계

국가경찰과의 관계는 대등 협력관계이며, 경찰력 운영상황·경찰통계 등을 상호 통보, 상호지원, 시설장비 공동이용 및 통신망 설치 등 협조의무가 있다. 또한 전시·사변 등 국가비상사태나 테러·소요사태 시 경찰청장(지방경찰청장)이 자치경찰을 지휘·감독한다.

(6) 자치단체장의 자의적 운영 방지

매년 자치경찰활동 목표와 성과를 ‘자치경찰위원회’를 통하여 공표하여 활동성과 목표를 공표하게 하며, 보직·승진·전보·징계 등에 관한 사항을 심의·의결하는 별도의 인사위원회를 설치한다. 또한 지도·감독은 지방자치법을 준용하되, 감사시 전문성 있는 국가경찰을 참여하고 보장한다.

(7) 광역단위 기능 보장

시·도 치안행정위원회는 국가경찰과 자치경찰간의 협약으로 이루어지며 자치경찰간의 분쟁조정, 자치경찰의 지원·평가 및 통합운용 등에 관한 심의·의결을 한다. 또한, 시·도지사는 광역단위의 범집행력 보강을 위해 일부사무에 대하여 일

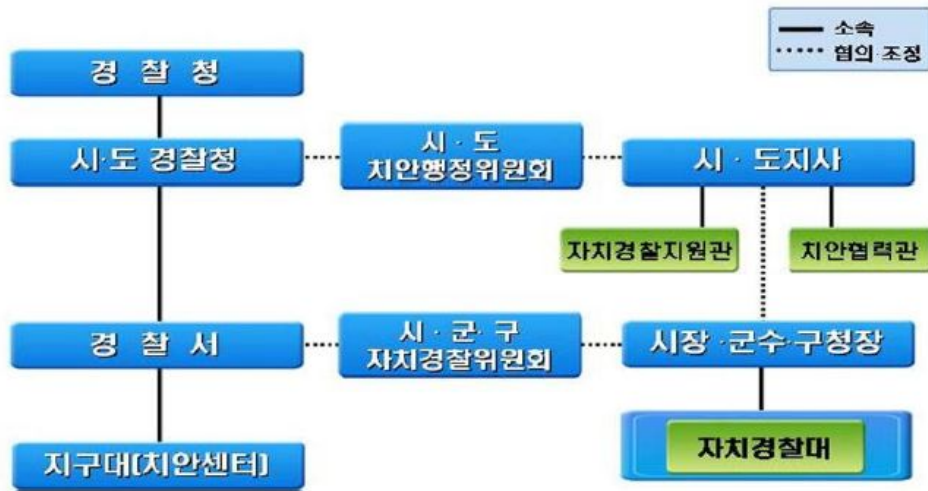
시적으로 관할권 내의 자치경찰을 통합 운용한다. 그 대상은 행정상 강제집행, 특별사법경찰사무, 대규모 행사 등 교통사무를 말하고, 시장·군수·구청장과 협의 및 시·도 치안행정위원회의 심의·의결의 절차를 거쳐야 한다. 또한, 시·도지사의 효율적인 보좌를 위하여 ‘자치경찰지원관’을 설치하고 ‘치안협력관(국가경찰)’을 파견 배치한다.

<표 4-5> 17대,18대 국회 제출 법안 비교

구분	17대 국회제출안	18대 국회제출안
도입 단위	기초(시·군·구)/선택적 도입	• 기초(시·군·구)/선택적 도입
조직	<ul style="list-style-type: none"> • 현 국가경찰제 골격 유지 (국가·자치경찰 이원적 운영) • 기초단위 자치경찰대(직속기관)설치 • 주민참여 기구 설치 <ul style="list-style-type: none"> -시·도 치안행정위원회(심의·의결) -시·군·구 지역치안협의회(협의·자문) 	<ul style="list-style-type: none"> • 현 국가경찰제 골격 유지 (국가·자치경찰 이원적 운영) • 기초단위 자치경찰대(직속기관)설치 • 주민참여 기구 설치 <ul style="list-style-type: none"> -시·도 치안행정위원회(심의·의결) -시·군·구 자치경찰운영위원회(심의·의결)
사무	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 생활안전·교통·경비 등 국가경찰과 공동사무(협약) • 17종 특별사법경찰사무 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 생활안전·교통·경비 등 국가경찰과 공동사무(협약) • 17종 특별사법경찰사무
인사	<ul style="list-style-type: none"> • 자치경찰공무원은 특정직 지방공무원 • 자치경찰대장(자치총경·자치경정)은 시장 등이 임명 • 최초 설치시, 국가경찰을 차상위계급 특별임용 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치경찰공무원은 특정직 지방공무원 • 자치경찰대장(자치총경·자치경정)은 자치경찰운영위원회의 동의를 얻어 시장 등이 임명 • 최초 설치시, 국가경찰 차상위계급 및 자치단체 일반직공무원 특별임용 가능
광역 기능	<ul style="list-style-type: none"> • 치안행정위, 협약 및 분쟁의 조정 등 • 시·도지사, 시정명령 및 감사권 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 치안행정위, 협약 및 분쟁의 조정 등 • 시·도지사, 시정명령 및 감사권 등 • 시·도지사, 자치경찰 통합운용권 • 시·도에 자치경찰 지원·조정을 보좌하는 기구 설치 및 국가경찰과 자치단체간 협력 강화를 위해 국가경찰공무원 배치

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

<그림 4-3> 이명박 정부의 자치경찰제도 모형



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

5. 이명박 정부의 자치경찰법안과 유기준 의원안의 비교

노무현 정부는 프랑스, 스페인, 이태리의 경우처럼 기초단위에서 자치경찰제를 실시하는 것을 강력하게 추진하였다. 이에반해 한나라당 유기준의원은 정부안에 대해 시·도광역시 차원에서 자치경찰제가 시행되어야 한다는 법안을 제출했었고, 이 양자는 17대 국회의 임기종료와 함께 자동폐기된 바 있다. 2008년 2월 이명박 대통령이 취임하고 18대 국회가 임기를 시작한 후 유기준의원은 두 번째로 2009년 11월 이른바 「경찰법 전부개정법률안」을 국회법 79조의 규정에 의해 대표 발의했다.⁸²⁾

유기준의원이 경찰법 전부개정 법률안을 제안한 가장 큰 이유는 지방자치제도가 정착되면서 치안행정에서도 지방분권적인 자치경찰제도를 도입하여 헌법상 지방자치의 이념에 충실하도록 하는 것이 시대적 과제로 부각되고 있다는 것이며, 자치경찰제도는 지역의 치안행정을 자치경찰이 담당함으로써 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고, 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공함으로써 주민의 복리증진함과 아울러 국가경찰과 함께 국가 전체의 치안역량을 강화할

82) 발의자들은 유기준, 김영진, 신학용, 유성엽, 박대해, 정해걸, 이명수, 진영, 노철래, 김옥이 의원 등 10인의 국회의원이다.

수 있는 방향으로 도입할 필요가 있다는 것이 그 이유였다.

따라서 현행법을 개정하여 경찰제도를 국가경찰과 자치경찰로 이원화하고 각각의 조직 및 소관업무를 명확히 구분하여, 국가경찰은 대공·정보·마약·테러 등의 국가안보와 국제범죄, 강력범죄 사무 등에 한정되도록 하고, 자치경찰은 교통, 생활안전, 지역치안을 포함한 일반범죄수사 등을 담당하되 이를 시·도 및 시·군·구의 경찰조직에 효과적으로 분장되도록 조정하여 국가 전체의 치안행정 및 민생치안의 역량을 더욱 강화하려는 것이라고 밝히고 있다.⁸³⁾

1) 조직

국가경찰과 자치경찰로 이원화 형태로 운영하되, 자치경찰은 특별시·광역시·도·제주특별자치도 자치경찰과 시·군·구 자치경찰로 분류한다. 시·도에 시·도지사의 지방행정과 치안행정의 협조요구에 관련된 사항, 자치경찰본부장 및 자치경찰대장의 임명제청 및 해임건의 등을 심의·의결하기 위하여 시·도 자치경찰위원회를 두도록 하고 있다.

관할 구역 내의 민생치안에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 특별시장·광역시장·도지사 소속하에 자치경찰본부를 두고, 시장·군수·구청장 소속하에 자치경찰대를 둔다. 자치경찰본부에는 자치경찰본부장, 자치경찰대에 자치경찰대장을 둔 자치경찰대 소속하에 자치지구대 또는 자치파출소나 자치치안센터를 두도록 하였다. 따라서 국가경찰은 시·군·구 경찰서까지 현행체제를 유지하되 현재 지역치안의 전담기구인 지구대와 치안센터의 상당한 조직과 인력을 자치경찰대로 이관·조정하게 된다.

2) 사무

국가경찰은 대공, 정보, 보안, 강력범죄 등 국가사무를 수행하며, 자치경찰은 광역자치경찰사무와 기초자치경찰사무로 구분한다.

광역자치경찰사무는 자치경찰본부 운영사무, 광역범죄진압·수사, 광역지역경비에 관한 사무, 국가경찰, 자치경찰대와 협력 및 응원에 관한 사항, 법령과 시·도 조례에 의해 광역사무로 정한사항이 있다.

83) 신현기 (2012), p. 15.

기초자치경찰사무는 범죄예방활동, 지역경비 사무, 지역교통 안전과 소통에 관한 사무, 지역 일반범죄 진압·수사에 관한 사무, 법령과 시·군·구 조례에 의해 자치경찰사무로 정한 사무 등 지역적 민생치안을 전담토록 한다.

3) 직무집행

자치경찰은 국가경찰의 사무를 제외한 일반범죄에 대해 포괄적 수사권을 행사하는 등 국가경찰과 동등한 입장에서 직무를 수행한다.

4) 인사

시·도 본부장은 시·도 경찰위원회의 제청으로 시·도지사가 임명하며 시·도 본부장은 자치 치안정감, 자치 치안감 또는 자치 경무관으로 보하며 자치경찰대장은 시·군·구의회의 동의를 얻어 시·군·구청장이 임명하며, 자치경찰대장은 자치총경 또는 자치경정으로 보하되, 시·도지사가 필요하다고 인정하는 경우에는 시·도 경찰본부장과 자치경찰대장을 개방형직위로 지정하여 운영할 수 있다.

자치경찰본부의 자치총경 이상의 자치경찰공무원은 자치경찰본부장의 제청으로 시·도지사가 임용하고, 자치경정 이하의 자치경찰공무원은 자치경찰 본부장이 임용하되 자치경정의 신규채용, 승진임용 및 면직은 자치경찰본부장의 제청으로 시·도지사가 한다. 자치경찰대의 자치경찰공무원은 자치경찰대장의 제청으로 시장·군수·구청장이 임명한다.

또한 특별시장·광역시장·도지사와 시장·군수·구청장을 자문하기 위하여 각 자치단체에 경찰공무원인사위원회를 두도록 하였다.

5) 경찰위원회의 구성과 권한

자치경찰의 정치적 중립성과 민주성을 보장하기 위하여 시·도지사 소속의 시·도 경찰위원회를 두고 정책결정과 집행을 분리하여 시·도 경찰위원회는 자치경찰 사무의 일반적 방침과 처리기준을 결정하고 광역 자치단체의 자치경찰본부와 기초지방자치단체에 있는 자치경찰대의 사무집행을 감독하는 권한을 가진다.

6) 지방자치단체에 대한 재정적 지원

예산 수립을 이원화하여 자치경찰 설치·운영에 필요한 예산은 시·도지사가 수립하고⁸⁴⁾ 기초자치경찰 예산은 시장·군수·구청장이 수립한다.⁸⁵⁾ 자치경찰 필요경비는 해당 광역자치단체 및 기초자치단체가 부담하는 것을 원칙으로 한다. 다만 국가는 법령으로 정하는 바에 의해 필요경비를 지원할 수 있다.⁸⁶⁾⁸⁷⁾

<표4-6> 정부의 자치경찰법안과 유기준의원안의 비교

구 분	정 부 안	유기준의원 (시도지사협의회)안
조 직	<ul style="list-style-type: none"> 국가·자치경찰 이원구조 시·군·구에 자치경찰과 신설 국가·지방경찰 간 업무협조 	<ul style="list-style-type: none"> 국가·자치경찰의 이원구조 시·도지사 소속 자치경찰본부, 시·군·구청장 소속 자치경찰대, 시·도 경찰위원회 신설
인 사	<ul style="list-style-type: none"> 지방경찰청장·경찰서장 임명권 현행유지 시·군·구청장이 자치경찰 임명 	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체장이 시·도 경찰위원회 제정으로 관할 경찰서장 임명
자치경찰 신분	<ul style="list-style-type: none"> 특정직 지방공무원 	<ul style="list-style-type: none"> 특정직 지방공무원
사무권 한	<ul style="list-style-type: none"> 방법·교통·보건·환경 등 20개 항목 사법경찰권 부여 	<ul style="list-style-type: none"> 방법·교통·경비·일반수사 등 업무 수행에 필요한 사법경찰권 부여
재정부 담	<ul style="list-style-type: none"> 국가에서 일정부분 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 원칙적으로 자치단체 부담 법률에서 정하는 항목은 국가부담

출처 : 김필두, “2012년 자치행정의 동향 및 전망.” 『KRILA Focus』 제42호 (2011).

84) 시·도지사는 시·도위원회의 심의·의결을 거쳐 수립한다.

85) 예산수립에 있어 기초는 시장·군수·구청장이 수립한다.

86) 2012년도 자치단체의 재정자립도는 특별시(88.7%), 광역시(68.6%), 도(34.85%), 시(37.1%), 군(16.4%), 자치구(36%)로 자치경찰 도입시 재원확보가 가장 큰 걸림돌이 될 것으로 예상되며 이에 따라 국가의 재정지원은 불가피하다.

87) - 급여, 급여성 경비, 연금 부담금 및 재해보상에 필요한 경비

- 경찰교양시설 유지·관리와 경찰학교 교육훈련 필요 경비

- 경찰통신시설 유지·관리 및 경찰통신필요 경비

- 범죄감식 시설 유지·관리 및 범죄감식에 필요 경비

- 범죄통계 필요 경비

- 경찰용 차량·선박 및 경비장비 정비 필요 경비

- 경호 및 경비 필요 경비

- 국가 안위에 관한 범죄, 특수범죄 수사 필요 경비

- 무력 공격사태 대처조치, 긴급대처사태 긴급대처조치 및 국가기관과 공동으로 행해지는 조치에 관한 훈련 필요 경비

- 범죄피해자 등에 대한 급부금에 관한 사무처리 필요 경비

제4절 각 정부별 자치경찰법안의 비교

1. 자치경찰의 행정이념⁸⁸⁾

행정이념이란 행정이 추구하는 기본적 가치 내지 행정인이 준수해야 할 활동규범이나 행동기준을 의미하며 행정활동의 기본적인 목적,수단에 관한 일련의 지속적인 가치라 할 수 있다. 이러한 행정이념을 통하여 자치경찰제에 있어서도 자치경찰이 추구해야 할 행정이념으로 합법성, 민주성, 효율성, 정치적중립성, 합목적성, 대응성, 분권성 등을 꼽을 수 있다. 이 중 합법성, 합목적성은 공통된 이념으로 세 정부 모두 포함된다. 이 분야에서는 각 정부가 추구하는 행정이념만을 중심으로 설명하고자 한다.⁸⁹⁾

1) 김대중 정부

김대중 정부에서는 자치경찰의 행정이념으로 정치적 중립성과 효율성을 중시하였다. 정치적 중립성이란 어느 정당이 집권하든 안하든 상관없이 경찰은 흔들림 없이 경찰 본연의 사무를 처리하는 것을 의미한다. 또한 경찰이 독자적으로 수사권을 행사할 수 있는 능력을 판단하는 조건으로서 정치적 중립성을 제시하는데 정권 또는 정치적 차원에서의 의도와 무관하게 객관적이고도 공정한 수사권의 행사를 확보할 수 있는 가를 의미한다.

효율성이란 효과성과 능률성을 의미한다. 효과성은 행위의 결과를 평가하는 하나의 기준이며, 조직의 목표 달성의 정도를 말하는 것으로 조직과환경의 관계속에서 목표 달성의 정도를 파악하는 것이다. 또한 능률성은 수단적·과정적 측면에 중점을 두는 데 반해 효과성은 목표에 치중하여 그달성도를 나타내는 개념이다. 경찰은 국민의 자유와 권리를 보호하고 사회공공의 질서를 유지하기 위하여 설치된 행정기관이므로 효율적으로 직무를 수행할 수 있는 합리적인 조직이어야 한다.

2) 노무현 정부⁹⁰⁾

노무현 정부에서는 주민대응성과 민주성을 중요시한다. 즉, 지방자치단체장의 치안책임을 명백히 하고 주민에 대한 책임을 확보하는 것이 필요하다고 본다. 치안행정에 대한 지역주민의 참여와 통제를 확대하여 주민의사에 민감하게 반응하는 주민밀착형 경찰상을 정립하고 자치단체의 범집행력을 보강, 지방행정의 종합성을 제고하고 국가경찰과 자치경찰의 역할 분담에 의한 국가 전체적인 치안역

88) 김기현, 박영숙, “정부별 지방자치경찰제와 이명박 정부의 자치경찰제의 과제,” 한국행정학회 추계국제학술대회 발표논문 (2010), pp. 13-16.

89) 전지인 (2012), p. 49.

90) 이현우 외 (2009), p. 60.

량의 강화를 중요시한다.

3) 이명박 정부

이명박 정부의 자치경찰제 이념은 분권성과 능동성을 중시한다. 분권성이란 중앙집권화된 경찰권을 지방으로 이양하여 지역치안은 그 지역경찰 스스로의 책임 하에 지역실정에 맞게 자율적으로 수행하도록 하게함으로써 경찰운영체제의 효율성을 높이고, 지역주민위주의 봉사치안을 지향하는 것을 말한다. 이러한 분권성의 의미에 따라 자치경찰제에서는 중앙집권화된 경찰권을 지방으로 이양함으로써 지방의 치안은 지방경찰의 책임 하에 지방의 실정에 맞추어 자율적으로 수행토록 함으로써 경찰운영체제의 효율성을 높이고, 지역주민 위주의 경찰행정을 원활하게 구사할 수 있는 것이다.

자치경찰제에 관한 시각이 발달하면서 기존의 권위주의 적인 경찰의 이미지에서 벗어나 주민과 함께하는 지역사회활동 즉, 서비스의 개념으로 자치경찰활동이 변화되었다. 이러한 개념에서 경찰의 활동이 수동적인 활동에서 능동적인 활동으로 변화되는 것이다. 그러므로 자치경찰제를 통하여 원활한 교통소통, 길안내, 등의 더 나은 서비스를 제공하기 위한 능동적인 경찰공무원의 태도가 필요하고, 능동성을 추구하는 것은 자치경찰제의 발전의 바탕이라 할 수 있다.

<표 4-7> 자치경찰 행정이념

역대정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부
행정이념	정치적중립성과 효율성	주민대응성과 민주성	분권성과 능동성

출처 : 위 내용을 본인이 요약함.

2. 실시단위

실시단위에 대한 도입방안은 크게 3가지 방안으로 요약된다.

첫째는 시·군·자치구의 기초자치단체를 기준으로 실시하는 안이다. 둘째는 특별시·광역시·도의 광역자치단체를 기준으로 실시하는 안이다. 셋째는 기초와 광역의 동시 실시안이다.

1) 김대중 정부

김대중 정부의 자치경찰안은 기본적으로 일본식 절충형 자치경찰제도에 기초하여 광역치안수요에 효과적 대응 및 최소의 조직개편·비용으로 자치단체의 치안행정의 관여를 담보할 수 있도록 광역자치단체, 즉 시·도지사 소속형태의 자치

경찰기구를 설치한다. 경찰기구는 합의제 행정기관으로서 지방경찰위원회, 집행기관으로 지방경찰청을 둔다.⁹¹⁾ 물론 기초단위 자치경찰은 광역자치경찰의 소속하에 두고 있다.

2) 노무현 정부

노무현 정부의 자치경찰제 안은 광역치안수요에의 효율적 대응이라는 현행 국가경찰체제의 장점을 유지하면서 지역교통, 생활안전 등 주민생활 중시의 치안행정을 담당하기 위해서 기초자치단체, 즉 시·군·구자치단체의 보조기관으로 자치경찰을 창설한다는 것이다. 인구규모, 지역특성 등을 고려하여 기초자치단체에 과규모로 자치경찰기구를 설치하고 자치단체의 인구 및 업무량, 재정력 등을 기준으로 표준인력을 산정한다. 또한 초기인력은 국가경찰에서 이관 및 공채로 확보하고 기초질서 단속 기능직 공무원, 청원경찰, 공익근무요원을 배치하여 활용한다.⁹²⁾

3) 이명박 정부⁹³⁾

이명박 정부의 자치경찰제 안은 자치경찰 계층을 단층화하는 것으로 자치경찰주체를 기초단위로 일원화하는 방안으로 선택적으로 도입한다. 다만, 시·도에 자치경찰 관련 사무를 보좌하는 기구 설치 및 국가경찰과 자치단체 간 협력강화를 위해 국가경찰공무원(치안협력관)을 배치하고 시·도안행정위원회를 설치하며 시·도지사에게 자치경찰 통합운용권, 시정명령 및 감사권 등을 부여하는 등 광역단위에 기본적인 조정·통합기능을 부여하고 있다.

<표 4-8> 실시단위

역대정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부
실시단위	광역단위	기초단위	기초단위

출처 : 최종술, “우리나라 자치경찰제(안)의 변천과정 비교.” 2009.

91) 이현우 외 (2009), p. 60.

92) 전지인 (2012), p. 49.

93) 지방분권위원회 회의안건

3. 조직형태

1) 김대중 정부⁹⁴⁾

국가경찰과 자치경찰간의 일원적인 체제로서 국가경찰과 자치경찰을 통합하여 운영하되 국가경찰이 중심이 되고 자치경찰은 그 산하에 놓인다. 이 안에 따르면 지방경찰청장과 경찰서장을 비롯한 경정이상의 간부인사권에 대한 경찰청장의 실질적인 인사독점권 및 지방경찰청에 대한 전반적인 지휘감독권이 주어져 병렬적인 상호대응의 관계가 형성되기 어려운 점이 있다. 이는 지방자치적 요소의 미비로 지방자치단체의 반발이 제기되기도 하였다.

2) 노무현 정부⁹⁵⁾

국가경찰과 자치경찰을 분리하여 이원적으로 운영함을 기본으로 하고 치안행정위원회와 치안행정협의회를 설치함으로써 지치행정과 치안행정의 연계성과 종합성을 제고하고자 한다. 또한 자치경찰 조직형태를 위원회제가 아닌 독립제를 선택하였는데, 그 이유는 자치경찰업무의 성격상 생활행정으로 정치적 요인이 개입할 여지가 적고, 기초자치단체 단위에서 도입되기 때문에 주민들에 대한 책임과 권한 소재를 명확하게 하는 것이 주민 편리성과 주민통제에 용이하기 때문이다. 그리고 자치경찰은 시·군·자치구의 직속기관으로서 자치경찰기구를 설치하고 자치경찰기구의 명칭을 ‘자치경찰대’로 하였다

3) 이명박 정부⁹⁶⁾

이명박 정부에서는 현 국가경찰제의 골격을 유지하면서 국가경찰과 자치경찰의 이원적인 운영을 하며 기초단위의 자치경찰대를 직속기관으로 설치한다. 다만, 선택적으로 실시하고 심의·의결기구로 ‘치안행정위원회(시·도)’ 및 ‘자치경찰위원회(시·군·자치구)’를 설치하고 국가경찰과 치안협력·조정한다. 보좌기구는 ‘시·도 치안행정위원회’를 운영하고, 시·도지사의 자치 경찰을 지원·조정기능을 보좌할 수 있는 ‘자치경찰지원관’을 설치하고, ‘치안협력관(국가경찰)’을 배치한다.

94) 이현우 외 (2009), p. 62.

95) 이현우 외 (2009), p. 62.

96) 김기현, 박영숙 (2010), p. 21.

<표 4-9> 조직형태

역대정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부
조직형태	국가경찰기관소속	시·군·구의 직속기관	시·군·구의 직속기관

출출처 : 최종술, “우리나라 자치경찰제(안)의 변천과정 비교.” 2009.

4. 국가경찰과 자치경찰의 사무배분⁹⁷⁾

1) 김대중 정부

김대중 정부에서는 국가경찰사무와 자치경찰사무를 구분하여 국가경찰사무는 경찰청이 직접 수행하거나 시·도경찰에 위임하여 수행하고, 광역자치단체의 자치경찰기관은 자치경찰사무에 대해서 독립하여 자기책임하에 자율적으로 고유의 경찰권을 행사하도록 하되, 광역사건·사고와 대규모 집회시위, 대간첩작전 등 국가적 비상사태에 대하여는 시·도 경찰청에 상호협력의무를 부과하고, 경찰청장이 직접 지휘·감독·조정토록 한다.

2) 노무현 정부

노무현 정부에서는 지역적 사무, 방법, 교통 등 국가경찰과 별도사무를 수행하는 방안을 채택하였다. 자치경찰은 국가경찰과 구분되어 동일한 사무를 수행하는 것이 아니라, 지역적인 사무, 방법, 교통 등으로 한정하였다.

정부의 자치경찰법안에 있어서는 자치경찰의사무에 대하여 생활안전·지역교통 및 지역경비에 관한 사무와 지방자치단체 소관 특별사법경찰관리의 직무를 수행하도록 하여 주민생활과 밀접한 사무를 수행할 필요가 있다. 국가경찰과 자치경찰의 역할분담 및 사무수행 방법은 대통령령이 정하는 기준에 따르되, 구체적인 사항은 시장·군수·구청장과 경찰서장이 협약으로 정하여 공표하도록 한다.

3) 이명박 정부

이명박 정부에서는 기존의 노무현 정부에서의 자치경찰법안을 따랐다. 따라서

97) 전지인 (2012), pp. 59-62.

자치경찰은 생활안전 사무, 지역교통 및 지역경비에 관한 사무 그리고 지방자치단체 소관 특별사법경찰관리 업무(보건, 위생, 주정차·환경 단속)를 수행한다.

자치경찰 사무에 대하여 국가경찰과 협약에 의하여 사무를 정하고 협약에 대해 시장 등은 지적치안협의회의 의견을 들어야 한다. 협약이 체결되지 않고 지속되는 상황 시 조속한 조정이 필요할 경우 치안행정위원회는 직권으로 조정이 가능하다.⁹⁸⁾

5. 인사⁹⁹⁾

인사관리 분야의 자치경찰제 도입방안에서 가장 관심이 집중되는 것은 자치경찰사무를 수행하는 경찰공무원의 신분을 어떻게 할 것인가이다. 역대 정부의 자치경찰제안은 자치경찰 공무원의 인사관리에 대해서 다양한 방안을 제시하고 있다.¹⁰⁰⁾

1) 김대중 정부

국가경찰공무원과 지방경찰공무원으로 구분하여 경찰청 및 그 소속기관직원 전원과 경정 이상의 경찰관은 국가공무원으로 하고 시·도에 근무하는 여타 공무원은 지방공무원으로 하되 상호 교류할 수 있도록 한다. 또한 시·도지사의 의견이 시·도경찰청 고위간부 인사에 반영될 수 있도록 하여 자치경찰을 시·도지사에게 맡긴다는 취지를 살리고 시·도지사가 시·도경찰위원 임명권을 보유한다.

2) 노무현 정부

자치경찰이 시·군·구청의 보조기관으로 설치하고 소속 자치경찰공무원은 특정직 지방공무원으로서 원칙적으로 자치경찰의 임용권자는 시·군·구청장이 된다. 그러나 처음 출범시에는 소요인력의 50%는 국가경찰에서 이관하고 나머지 50%는 신규채용으로 확보한다. 또한 기초질서 단속 등에 종사하는 청원경찰, 공익근무요

98) 지방분권추진위원회 회의안건

99) 이현우 외 (2009), p. 63.

100) 최종술, “우리나라 자치경찰제(안)의 변천과정과 비교,” 한국행정학회 동계학술대회 발표논문 (2009), p. 12.

원을 자치경찰부서로 재배치하여 활용한다. 또한 자치단체장의 자의적 운영을 방지하고 국가·자치경찰 간 연계성 및 협력강화 등을 위해 교육·인사고류를 활성화한다. 먼저 자치경찰의 교육 훈련은 경찰업무의 특수성을 고려하여 국가경찰 교육 훈련기관 등에 위탁하여 실시한다. 국가·자치경찰 상호간에 인사교류 할당제, 상호 파견제를 제도화하여 적극적으로 인사교류를 의무화하고 자치경찰 상호간에도 주기적 인사교류제 등 인사교류를 의무화하는 제도를 도입한다.

3) 이명박 정부

노무현 정부의 자치경찰법안과 마찬가지로 소속 자치경찰공무원의 신분은 특정직 지방공무원이지만 이명박 정부의 자치경찰법안의 경우 자치경찰대장은 자치경찰운영위원회의 동의를 얻어 시장·군수 또는 구청장이 임용하도록 하고 있으며 최초 설치시, 국가경찰 차상위계급 및 자치단체 일반직공무원의 특별임용이 가능하다.

6. 재정부담

1) 국민의 정부¹⁰¹⁾

자치단체가 부담함을 원칙으로 한다. 다만, 재정자립도가 미흡한 점을 고려하여 국가에서 지원한다. 시·도경찰에 소요되는 경비는 당해 시·도경찰재정교부금, 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금, 기타 시·도경찰에 속하는 수입으로 충당하고 시·도경찰소속의 국가직 경찰공무원의 봉급 및 기타 급여와 국가경찰사무에 소요되는 경비는 대통령령이 정하는 기준에 따라 국가가 전부 또는 일부를 부담토록 한다. 시·도경찰에 관한 경비를 따로 경리하기 위하여 당시 시·도에 시·도경찰경비 특별회계를 두도록 한다. 국가는 예산의 범위안에서 시·도경찰의 경비를 보조하고 국가의 시·도경찰경비조조에 관한 사무는 경찰청장이 관장하도록 한다.

2) 노무현 정부¹⁰²⁾

101) 이현우 외 (2009), pp. 63-64.

102) 이현우 외 (2009), p. 64.

자치단체가 부담하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 제도 정착시까지 국가에서 지원한다. 사무배분에 따라 당연히 이관되는 관련예산 외에 자치단체 부담분에 대해서도 일정부분 국가에서 지원한다. 소요재원은 지방교부세, 국고보조금, 범칙금 등으로 확보하되, 추후 관계부처 협의를 거쳐 확정하도록 하고 있다.

3) 이명박 정부¹⁰³⁾

자치단체가 부담하는 것을 원칙으로 하되 광역을 제외한 기초자치경찰에 대해서만 설치·운영에 필요한 경비 일부를 지원을 의무화 한다.

제5장 자치경찰법안의 주요쟁점과 개선방안

제1절 자치경찰 도입실패 원인비교

1. 김대중 정부의 자치경찰 도입실패

자치경찰 도입으로 인하여 직간접적으로 영향을 받는 관계기관들의 이해관계 문제가 정리되지 못한 점과 이로 인한 각 주체들의 의욕상실로 요약할 수 있다.

1) 검찰과 경찰간의 갈등¹⁰⁴⁾

수사권 독립은 자치경찰제의 필수조건이라는 것이 경찰의 입장임에 반하여 법무와 검찰은 자치경찰제와 수사권 독립은 별개의 문제라고 하는, 양 기관간의 입장차이로 인한 논란은 자칫 두 기관간의 권력싸움으로 비화될 가능성이 있으며 만약 이것이 심화되면 국론분열을 초래할 수 있다는 우려가 제기되었다. 따라서 국민적 여론을 수렴할 수 있는 시간적 여유가 필요하게 되었고, 자치경찰제 실시 연기라는 방향으로 의견이 모아지게 되었다.

103) 지방분권추진위원회 회의안건

104) 이현우 외 (2009), pp. 52-53.

2) 지방자치단체의 반발

실질적인 권한은 주지 않은 채 재정부담만 지게하는 경찰법 개정 법률안 제34조 ‘시·도경찰에 소요되는 경비는 당해 시·도경찰재정교부금, 지방자치단체의 이란 회계로부터의 전입금, 기타 시·도경찰에 속하는 수입으로 충당하고 시·도 경찰청 소속의 국가직 경찰공무원의 봉급 및 기타 급여와 국가경찰사무에 소요되는 경비는 대통령이 정하는 기준에 따라 국가가 전부 또는 일부를 부담토록’ 한다는 규정과 경찰공무원 신분의 구분에 대한 개정법률안 제32조 제3항 ‘시·경찰청 소속 경정 이상의 경찰공무원은 국가공무원으로하고 경찰청장의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임면하며 경감이하의 경찰공무원과 경찰공무원 이외의 공무원은 지방공무원으로 하고 시·도 경찰청장이 임용한다.’ 는 규정은 자치단체장을 인사권에서 배제하는 것이라는 논란을 일으키게 되어 지방자치단체의 반발을 일으켰다.

3) 정부와 정치권의 추진의욕 상실¹⁰⁵⁾

김대중 정부에서는 지방분권 및 민주성 차원에서 절충형 자치경찰제의 도입을 100대 국정과제로 선정하는 등 집권초기에 적극적인 추진의지를 보였다. 하지만 16대 총선에서 여당이 과반수 의석을 확보하는데 시래하면서 추진의지가 야고하되였고 차기 대선을 앞두고 정부의 부담으로 작용하여 정권 후반기에 자치경찰제 추진의지가 많이 약화되었다고 본다. 당시 자치경찰제 도입논의 과정에서 검·경 수사권 독립 여부와 법조출신, 경찰출신, 관료 출신들의 주장이 엇갈리면서 갈등이 고조되고 있음에도 불구하고 대통령이 공식입장을 밝히지 않고 신중론을 폈다는 사실이 이를 반영한다.

4) 경찰내부의 추진의지 약화

경찰의 가장 큰 관심사였던 경찰의 수사권 현실화에 대하여 검찰과 갈등 및 법무부, 검찰과 기타 부분으로부터의 압력에 직면하면서 수사권 현실화라는 경찰 최대의 현안을 자치경찰제의 도입과 관련시켜 추진해 온 경찰은 그거이 벽에 부딪치

105) 최종술, “자치경찰제에 대한 논의의 중단과 원인에 관한 연구,” 『한국공안행정학회보』 제 12권 (2001), p. 369.

게 되자 의욕을 상실한 채 자치경찰의 도입 논의를 중단시킨 주요요인이 되었다.¹⁰⁶⁾

특히 수사권 현실화라는 최대현안을 관철시키기 위해 노력했던 경찰기관이 검찰 법무부 등의 압력에 직면하면서 자치경찰의 도입논의를 중단시키는 주요 원인이 되었다.¹⁰⁷⁾

2. 노무현 정부의 자치경찰 도입실패

1) 정책참여자간 협상능력 결여

노무현 정부는 대통령선거공약의 이행을 위하여 자치경찰제 도입에 관한 의무규정을 신설하고 주민생활 중심의 자치경찰제 실시를 핵심으로 하는 정부안을 마련하였다. 특히 여당이 아니라 대통령이 주도하는 정부주도형 자치경찰 도입이 이루어졌으며, 관련 부처와 여당의원들을 설득하는 등 가장 적극적인 태도를 보였다.¹⁰⁸⁾

그러나 공식적인 참여자인 국회와 시도 자치단체장 및 여당 지도부로부터 지지를 얻는데 실패했다. 특히 정부안과 시도 공동안이 도입단위나 자치단체장의 권한 범위, 국가경찰과 자치경찰간의 권한, 기능, 예산 재분배 등에서 이해당사자간의 이익침해 가능성에 민감하게 반응한 가운데 정책참여자간의 협상능력 결여로 인해 타협점을 찾지 못하고 실패로 돌아갔다.¹⁰⁹⁾

2) 정부안의 자동 폐기¹¹⁰⁾

노무현 정부 출범 초기에 자치경찰 도입을 명문화한 지방분권특별법을 국회에서 만장일치로 통과시키면서 조기에 정부안을 확정시킨 후 국회에 제출했다. 그

106) 이현우 외 (2009), pp. 52-53.

107) 최종술은 국민의 정부에서 자치경찰제의 중단원인이 수사권 독립 혹은 수사권 현실화와 관련된 검찰과 경찰의 갈등에서 비롯되었다고 주장하였다. 이러한 갈등이 심화되면서 국민적 여론을 수렴할 시간적 여유가 필요했으며, 자치경찰제의 실시연기라는 방향으로 의견이 모아졌다고 평가하고 있다.

108) 한동효, “역대정부의 자치경찰제 도입 실패요인에 관한 연구,” 『지방정부연구』 제16권 (2)호 (2012), pp. 185.

109) 양영철, “참여정부에서의 자치경찰 도입실패에 관한 연구,” 『한국지방자치학회보』 제21권 (1)호 (2009), p. 168.

110) 한동효 (2012), p. 187.

러나 국회는 2007년 5월까지 두 차례의 심의만 했으며, 국가경찰도 수사권의 독립이 보장되지 않는 한 자치경찰제에 대한 적극성을 보일 필요가 없었다. 광역자치단체도 정부안이 기초자치단체 중심의 안이었기 때문에 반대 또는 미온적인 태도를 보였다. 이러한 집단 간의 이해관계가 상충하면서 17대 국회의 임기만으로 자치경찰제도의 전면적 도입에는 실패했다. 하지만 제주특별자치도 특별법에 자치경찰법안의 내용이 거의 반영되었고 제주자치경찰이 창설되어 시범적으로 운영된 것은 높이 평가된다.

3) 재원확보의 어려움

노무현 정부 당시 2005년 전국 시·군·구청장협의회와 자치여론조사 결과에서도 응답자의 96.3%가 자치경찰제 도입에 따른 자치단체의 낮은 재정자립도와 여기에 수반되는 치안 양극화 등이 가장 큰 문제점으로 제기되었다. 특히 정부법률안 제21조에 의하면, 국가는 시군구의 재정여건을 감안하여 자치경찰을 설치·운영하는데 필요한 경비의 일부를 지원한다고 규정하고 있지만, 당시 기초자치단체의 여건상 이를 충족하기에는 상당한 어려움이 있었다고 본다. 결국 정부안에 자치경찰제의 제도정착까지 국가에서 일정부분 지원한다는 취지를 가지고 있었지만, 그 시점이 모호하고 일정부분에 대한 명확한 근거를 제시하지 못해 정책설계 자체가 미비하여 정책혼선만 가중시켰다.¹¹¹⁾

4) 정책조정등의 조절문제

참여정부에서 자치경찰제 도입과 관련한 정책목표는 지역특성에 적합한 주민생활 중심의 치안서비스를 제공하기 위해 실시단위를 시군구 등 기초자치단체로 한정하여 관련 법안을 2005년 12월 국회 행자위에 상정했다. 이에 반해 시도지사협의회안과 유기준 의원 등이 제시한 자치경찰법안은 광역단위로 한 별도의 자치경찰법안을 발의했다. 그러나 시군구로 실시하자는 정부안과 광역단위로 실시하자는 안이 대립되는 등 합리적 조정이 이루어지지 못했다.¹¹²⁾

111) 한동효 (2012), p. 188.

112) 한동효 (2012), p. 189.

5) 이해관계자들간의 이기주의와 갈등

참여정부의 경우에 자치경찰제가 국정과제로 채택되면서 이를 적극적으로 수용할 수밖에 없었으며, 대통령도 적극적인 태도를 보였다. 그러나 광역자치단체는 정부안에 대해 적극적으로 반대했으며, 유기준의원 안으로 자치경찰제도의 대체 안을 만들어 국회에 제출하면서 정부와 갈등을 유발하였다. 또한 국회는 자치경찰제를 도입하는 자체부터 거부감을 행사했으며, 2005년 11월 자치경찰법안이 국회에 제출된 2007년 5월까지 국회는 두 차례에만 심의하는 등 소극적인 자세를 보였다.¹¹³⁾ 왜냐하면, 국회의원은 자치단체장을 정치적 경쟁자로 인식하기 때문에 자치단체장이 경찰권을 행사할 경우에 그들의 권력이 증가할 것이라고 판단하여 이를 적극적으로 수용하지 않고 민감하게 반응했다. 아울러 자치단체장의 경우에 자치경찰제가 도입될 경우에 운영주체가 되기 때문에 이를 찬성하지만 실시단위나 조직구조 등의 형태가 어떠한가에 따라서는 견해의 차이를 보일 수밖에 없다. 한 예로 도입단위가 광역자치단체일 경우에는 광역자치단체장은 이를 적극적으로 수용하려고 하지만, 기초자치단체일 경우에는 반대하는 성향을 가질 수밖에 없다. 결국 참여정부도 자치경찰제에 대한 경찰청안, 정부안, 시·도 공동안을 둘러싸고 정부, 국가경찰, 국회, 광역 및 기초자치단체 간의 이해관계가 얽히면서 자치경찰제의 도입은 실패로 끝났다.¹¹⁴⁾

3. 이명박 정부의 자치경찰도입 실패¹¹⁵⁾

1) 정부안의 자동폐기

노무현 정부에서 상정했던 정부안이 국회 행정안전위원회에서 다루어지지 못한 채 17대 국회의 임기만료와 함께 자동폐기되었다. 야당이었던 한나라당과 이견에서 오는 갈등으로 법안의 합의를 이끌어 내지 못했다. 야당이 대부분의 지역에서 의석을 차지했고 시행하고자하는 법안상의 상호이견의 폭이 너무 벌어져 잇는 관계로 합의를 위한 분위기와 거리가 너무 멀었다.

113) 양영철 (2009), p. 20.

114) 한동효 (2012), p. 192.

115) 신현기, 임종현, “자치경찰제의 전국확대실시 가능성에 대한 연구,” 『자치경찰연구』 제5집 (1)호 (2011), p. 13.

2) 지방행정체제개편에 관한 특별법(안)

18대 국회의 지방행정체제개편특별위원회가 2010년 4월 27일 소위 ‘지방행정체제개편에 관한 특별법(안)’을 의결했지만 국회본회의를 통과하지 못한 데에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 이는 2010년 9월에 가서 통과되고 그 활동을 시작하게 되었다. 이것이 순조로웠다면 어떠한 방식으로든 자치경찰제가 다소 진전을 보였을지도 모른다.

원래 이명박 정부는 전국을 시·군·구를 합쳐 70-80여개의 광역시로 만든 후 광역단위에서 자치경찰제를 시행하는 방향을 잡았던 것으로 보였으나, 마산-창원-진해 지역만 통합광역시에 성공하고 나머지는 논의에만 그치고 보류된 상태다. 이 당시 전국에서 유일하게 이곳만 통합을 이루게 되었고 상당한 센세이션을 일으킨 바 있다.

3) 국가우선순위에서 밀림

세계경제가 나빠졌고, 남북한 간의 첨예한 대립이 본격화되고 천안함 사건, 연평도 사건 등의 군사적 대결이 대두되어서, 이명박 정부에서 이전 노무현 정부의 자치경찰안을 중심으로 약간 변경하여 시행하려고 했으나 국내·외의 경제적 어려움에 직면해 자치경찰제는 국가적 주요 핵심테마에서 뒤로 밀려나게 되었다.

제2절 정부자치경찰법안의 주요 쟁점

1. 도입단위

자치경찰의 도입단위는 당연히 자치계층에 맞추어진다. 자치계층은 국가에 따라서 단층제와 다층제로 나뉜다. 다층제인 우리나라의 자치계층은 16개의 광역과 230개의 기초자치계층으로 나뉜다. 따라서 자치경찰의 도입단위는 광역자치계층으로 도입하느냐, 아니면 기초자치단체에 도입하느냐는 것이다.¹¹⁶⁾

116) 양영철 (2008), p. 203.

정균환은 기본적으로 군단위의 자치경찰은 인구규모가 작다고 본다. 예컨대, 영국 등의 행정구역 광역화추세에 맞춘 카운티 단위에서의 자치경찰 추세, 우리나라 기존 시·도 지방교육자치 단위에 맞추어, 그리고 과도기적인 점을 고려하여 시·도단위로 하는 것이 필요하다고 본다.¹¹⁷⁾

이황우는 지방자치경찰제도는 광역자치단체뿐만 아니라 기초자치단체에 이르기까지 실시하는 것이 원칙이지만, 우리나라의 특수성 예컨대 남북대치상황, 안보적 환경 등을 감안하여 광역자치단체에만 자치경찰기관을 두고 소속 지방경찰청은 관할구역의 하급경찰기관을 지휘 감독하도록 하여야 한다는 것이다.¹¹⁸⁾

김성호·안영훈·이효는 시도단위 절충형 자치경찰모형과 시군구단위 절충형 자치경찰모형을 제안하고, 이들 모형의 비교분석에 치중하고 있다. 시도단위 절충형 자치경찰모형이 도입되어야 할 당위성은 광역경찰행정력 약화를 방지하기 위하여 관할구역이 시도단위 정도는 되어야 한다는 것이고, 반면, 시군구단위 절충형 자치경찰모형은 시군구 주민이 체감할 수 있는 경찰행정서비스 질의 개선을 추구하고 있으며, 주민의 의사를 주민에게 가장 가까운 경찰관서의 치안행정에 반영하기 위한 제도라고 한다.¹¹⁹⁾

양영철은 지방자치경찰의 고유 업무는 단순한 일선행정업무인 지역교통관리, 위생 및 환경단속, 산불 방지 등 기초적인 생활질서에 속하는 사무들과 기초지방자치단체의 행정업무의 집행력을 보강하기 위한 사무들이기 때문에 기초지방자치단체의 관할로 하는 것이 적합하다고 본다. 광역지방자치단체의 집행기능은 많지 않으며 지역의 경계를 초월하는 광역수사 등의 업무는 고도의 권력작용이기 때문에 지방정부가 감당하기보다는 국가경찰의 권한으로 하되 기초지방정부의 협조를 유지하도록 하는 것이 바람직하다고 본다.¹²⁰⁾

전국시도지사협의회 편의 연구에서는 광역적인 치안수요에 적정 대응하고 집행의 효율성을 위해서는 광역 규모인 시·도단위로 자치경찰제도를 도입해야 한

117) 정균환, 『경찰개혁 하 ; 자치경찰』 (서울: 좋은세상, 1998), p. 46.

118) 이황우, “지방화시대에 다른 자치경찰 도입모형에 관한 연구” 『한국공안행정학회보』 제4권 (1995), p. 25.

119) 김성호, 안영훈, 이효, “자치경찰제의 준거틀과 모형설계,” 『한국지방행정연구원보고서』 제 291권 (1998), p. 246-278.

120) 양영철, “참여정부의 자치경찰 창설과 운영방안,” 『한국사회와 행정연구』 제15권 (4)호 (2005), p. 358.

다는 입장이다. 일본의 실패사례와 전문가 집단의 설문조사 및 역대정부의 추진 사례 등을 보더라도 광역단위의 자치경찰제 도입이 가장 타당하다는 것이다.¹²¹⁾

제주특별자치도 자치경찰단의 연구에서는 광역단위 조정기구의 설치 방안을 제안한다. 즉, 시·군을 초월하는 지역행사, 지역경비 및 환경·위생사범 등 광역적 수사를 위해 조정기구 설치가 필요하므로, 광역단위에 자치경찰본부(단)를 두어 기초단체간 업무조정 및 광역단위 업무수행이 필요하다고 한다. 이것은 광역단위와 기초단위에 각각 자치경찰을 두는 방안으로 간주된다.¹²²⁾

2. 자치경찰의 인사 및 조직운영

1) 자치경찰의 조직형태

자치경찰조직의 형태를 합의제로 할 것인가 아니면 독립제로 할 것인가 하는 문제는 경찰의 권력남용 내지 책임성과 관련하여 매우 중요한 문제이다.

합의제는 자치경찰기관을 위원회에 의한 합의제로 하는 모형이다. 합의제를 채택하면 경찰에 대한 정치적 압력을 배제하고 경찰이 중립적 입장에서 민생치안에 전념할 수 있게 된다.

최응렬은 합의제 행정기관으로 경찰위원회를 설치할 경우 다원화된 현대사회의 요구에 충족할 수 있고, 행정권한의 상호견제에 의해 권력의 남용을 방지함으로써 국민의 자유와 권리를 보장할 수 있을 뿐만 아니라, 경찰사무의 특성에 따라 판단의 독립·공정의 신중을 보장할 수 있어 독립제를 채택하는 것보다 유리하다고 본다.¹²³⁾

그러나 합의제는 강력하고 신속한 경찰업무의 집행이 어려워지고 정책결정과 업무 수행이 지연되어 비능률적이며 책임을 전가할 가능성이 있고 이익·압력단체의 활동무대가 될 우려가 있다.¹²⁴⁾

자치경찰기구를 독립제로 할 경우, 광범위한 경찰상의 목적이나 업무를 수행

121) 전국시도지사협의회, 『바람직한 자치경찰제에 대하여』(2005), p. 119-120.

122) 제주특별자치도 자치경찰단, “제주자치경찰 운영상황 및 발전방안,” 자치경찰제 실무추진단 자치경찰제 도입관련 워크숍(2009), p. 67.

123) 이현우 외, “자치경찰제도 도입에 관한 연구,” 경기개발연구원(2009), pp. 27-28.

124) 행정자치부 자치경찰제실무추진단(2008), p. 64.

하는데 있어서 단일책임자의 직접적인 통제로 치안행정의 책임성 확보가 가능하고 일사불란한 지휘 통솔로 기동성 있는 능률적 사무처리가 가능하다.

그러나 행정의 신중성과 합리성을 보장하기 어렵고 비민주적인 독단에 빠질 염려가 있다.¹²⁵⁾

2) 자치경찰의 기관형태¹²⁶⁾

자치경찰제의 기관 형태의 문제는 자치경찰의 주체를 누구로 할 것인가의 문제이다. 즉 자치경찰기관을 자치단체장의 직속기관으로 할 것인지 아니면 자치단체장으로부터 분리하여 독립기관으로 할 것인가 하는 것이다. 이는 지방경찰기관이 정치적 중립화를 보장할 수 있는가의 문제로서 중요한 관건이 되는 것이다.¹²⁷⁾

이황우, 정진환은 경찰의 정치적 중립성을 보장하기 위하여 독립된 기관으로 설치하는 것이 바람직하다는 의견을 제안하였고, 최종술은 자치경찰 조직을 지방자치단체장으로부터 분리하여 독립기관으로 설치하면 자치경찰기능이 지방정부로부터의 자주성을 보장받을 뿐만 아니라 과거의 중앙집권적인 국가경찰이 정치적 영향력으로 인하여 시국치안에 치중함으로써 민생치안을 소홀히 해온 전철을 자치단체장으로부터는 되풀이되지 않을 것이기 때문에 자치경찰은 지방자치단체장으로부터의 정치적 중립성이 보장되어 지방적 차원의 정치적 소용돌이에 휘말리지 않고 민생치안 업무에 전념할 수 있게 된다고 본다.

신인봉의 경우 자치경찰을 자치단체장의 직속기관으로 할 경우 경찰의 정치적 중립성을 확보하는데 한계가 있다는 주장이 있고, 자치단체가 자치경찰의 비용을 지출하므로 자치단체의 자치경찰에 대한 관여의 정당성, 필요성, 사전통제의 권한 있다는 점에서 자치경찰의 정치적 중립성 확보라는 면과 긴장·대립관계에 있고 결국 자치경찰에의 관여권한은 자치단체장에 있다는 점에서 경찰은 지역여건이나 자치단체장의 정치적 입장에서부터 자유로울 수 없다는 한계점을 가지고 있다는 주장도 있다.

125) 행정자치부 자치경찰제실무추진단 (2008), p. 64.

126) 이현우 외 (2009), p. 31.

127) 이현우 외, “자치경찰제도 도입에 따른 법률안 제·개정예 관한 연구,” 경기개발연구원(2009), p. 25.

3) 자치경찰에 대한 인사권

정균환의 연구는 신분 및 정원면에서 자치경찰 소속 경정이상 및 국가경찰 소속 경찰관은 국가직으로 하고, 자치경찰 소속 경감이하 경찰관은 지방직화를 주장한다. 지방경찰의 경시정(총경급) 이상을 국가직으로 하는 일본의 경우를 실례로 들고 있다.¹²⁸⁾

이황우는 지방경찰조직에는 모두 지방공무원으로 배치하는 것이 이상적이겠지만, 지방자치단체의 예산, 자치경찰과 국가경찰간의 협조 등을 고려하여 경정 이상의 경찰관은 국가경찰 또는 지방경찰관 중 하나를 선택하도록 하는 방안을 제안하고 있다.¹²⁹⁾

양영철은 자치경찰의 신분 및 계급은 지방소방공무원의 체계를 준용하되, 신분은 특정직 지방공무원으로 하고, 지방자치경찰의 계급은 자치 국가경찰의 부속 기관이나 하부기관으로 인식되지 않도록 해야 한다고 주장한다. 또한 자치경찰의 임용은 외부에서 신규채용하는 방안과 국가경찰관 중 지원자를 자치경찰로 신규 임용하는 방안을 제안한다.¹³⁰⁾

전국 시도지사협의회 편의 연구에서, 자치경찰은 기본적으로 광역자치단체 차원에서 도입함으로써 자치경찰본부장 임명, 시도경찰위원회 위원 임명, 자치경찰본부 소속 경찰공무원의 임명·인사고료, 자치경찰 신규 및 특별채용, 신규 및 특별채용자 배치·보직부여 등의 인사권은 시·도지사가 행하도록 해야 한다고 주장한다.¹³¹⁾

한편, 자치경찰의 소요인력 규모에 대해서 한국지방행정연구원은 이명박 정부안을 근거로 자치경찰의 전체 소요인력에 대해 논의하면서, 국가경찰 대비 자치경찰 사무비중 분석방식, 그리고 일선기관 샘플링으로 공무원의 인터뷰를 통한 추정방식을 통하여 국가경찰(99,554명)의 10%수준이라는 상징적인 규모를 건의하고 있다.

자치경찰제실무추진단은 자치경찰사무가 국가경찰과의 공동수행사무인 점을 고려, 기존 국가경찰의 인력운용상황을 소요판단의 기초로 활용하고, 경찰사무량

128) 정균환, (1998), pp. 21-22.

129) 이황우 (1995), p. 28.

130) 양영철, (2005), p. 360.

131) 전국시도지사협의회 (2005), pp. 119-120.

분석에 활용되는 ‘112신고사건’ 처리건수를 토대로 자치경찰사무의 비중을 구하여, 이에 해당하는 국가경찰의 수를 자치경찰분야 소요 인력으로 판단해야 한다고 한다.¹³²⁾

제주특별자치도 자치경찰단은 중장기 인력 활용 방안으로 사회적 약자 보호에 대한 치안서비스 확대, 그리고 읍면지역으로 자치경찰의 영역 확대를 제안한다. 또한 계급별 구조면에서 신규임용을 일시 충원하는 경우, 향후 기형적 형태를 이루어 조직 운영상 불합리를 초래하므로 년도별 시차 충원 또는 년차별 충원이 필요하다고 주장한다.¹³³⁾

이현우 외의 연구에서 자치경찰공무원은 특정직지방공무원으로 하고, 적정인력에 대한 산정 작업시, 현재 지방자치단체의 기구와 정원이 총액인건비제로 운영되고 있다는 점을 고려할 때, 이 제도에 대한 개선노력이 필요하다고 주장한다. 또한 인사권은 국가와 자치단체장이 구분하여 가지는 것이 바람직하지만, 국가경찰과의 연계 등을 위하여 자치경찰의 운영과정에서 국가경찰이 관여하는 제도의 수를 축소해야 한다고 주장한다.

3. 자치경찰의 재정

양영철은 자치경찰은 기초자치단체의 보조기관으로 자치경찰에 대한 소요경비는 자치단체 부담이 원칙이나 정착시까지 국가에서 지방재정 조정제도 등을 활용하여 자치경찰 소요경비를 지원하는 방안이 고려되어야 할 것이며 그 방안으로 지방교부세, 국고보조금 등 관련법령 개정 등을 통한 소요경비를 확보해야 한다고 주장한다.¹³⁴⁾

이황우는 자치경찰의 운영경비는 지방자치단체에서 부담하는 것이 원칙이다. 그러나 기관위임사무는 국가가 재정부담을 해야 한다. 그러나 자치단체의 재원이 열악한 사정을 감안하여 당분간 지방경찰에 소요되는 경비는 시.도의 재정여건에 따라 일정한 기준을 정하여 국고에서 지원토록 한다고 주장한다.¹³⁵⁾

132) 자치경찰제실무추진단, 자치경찰제도 워크숍자료 (2009), p. 5.

133) 제주특별자치도 자치경찰단 (2009), p. 67.

134) 양영철 (2005), p. 362.

135) 이황우, “바람직한 자치경찰제 실시방안,” 『사회과학연구』 제12권 2호 (2006), p. 21.

전국 시·도지사협의회 편 의 연구에서 자치경찰의 운영에 따른 지방자치단체 재정부족을 뒷받침하기 위하여 현재 국가경찰 인력과 장비유지를 위한 경비를 법정보조하도록 하고, 기타 필요한 경비에 대해서도 국가가 예산의 범위안에서 지원하도록 하였다. 다만, 초기실시 단계에서는 많은 재정지원이 필요할 것이므로 국가가 부담하지만, 근본적으로는 지방자치단체의 재정을 확충시켜 국가로부터 독립시키도록 할 필요가 있다고 본다.

이현우는 현행 제도의 비용이나 새로운 제도의 도입으로 인한 비용부담과 부작용을 최소화 할 수 있는 방안이 검토되어야 한다고 주장한다. 이명박 정부의 자치경찰법안에 따르면 지방자치단체가 재정을 부담하는 것을 원칙으로 하되 국가가 경비의 일부를 지원할 수 있도록 하고 있는데 기초자치단체의 열악한 재정을 고려한다면 광역단위에서 실시하는 것이 바람직하며 동시에 국가재정의 지원을 위한 노력이 있어야 한다고 주장한다.¹³⁶⁾

원소연·홍의표는 서울, 경기 등 일부 지방자치단체를 제외하고는 우리나라 대부분의 지방자치단체의 재정자립도가 50%를 하회한다는 점을 고려하였을 때, 지방비부담이 가중되는 구조에서는 자치경찰제의 활성화를 기대하기 어렵다는 점을 간과해서는 안되므로 지방자치단체에서의 자치경찰제 도입을 추진하기 위해서는 자치경찰제 운영을 위한 국비지원의 확대와 더불어 안정적인 재정확보방안이 전제되어야만 한다고 주장한다.¹³⁷⁾

정길우, 신현기는 국가균형발전 특별법(제35조의 2)에 따라 ‘자치경찰로 이체된 경찰인력에 대한 인건비 상당액 및 그 운영비 읍’에 한해 국비가 지원되어 지방자치 단체 재정부담이 가중되고 있으므로 자치경찰 운영에 필요한 경비를 국가에서 지원할 수 있도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있다고 제안한다.¹³⁸⁾

136) 이현우 외 (2009), pp. 174-175.

137) 원소연, 홍의표, “자치경찰제 도입을 위한 주요쟁점분석과 시사점 : 제주자치경찰사례를 중심으로,” 『인문사회과학연구』 제36집 (2012), p. 186

138) 정길우, 신현기, “제주 자치경찰의 기구개편과 성과에 관한 고찰,” 『자치경찰연구』 제1권 2호(2008), p.142.

4. 자치경찰의 사무배분 및 국가경찰과의 관계

1) 자치경찰의 사무배분¹³⁹⁾

정균환은 우선 국가경찰이 담당해야 할 사무는 국가안녕·질서유지에 관계되는 경찰운영에 대한 사무를 담당하고, 그 사무범위는 법률에 따로 예시규정을 둔다는 것이다. 반면, 자치경찰은 지역내의 경찰업무 전반을 계획·집행하고, 국가경찰이 담당할 사무에 대하여 위임을 받아 수행토록 한다.¹⁴⁰⁾

이황우는 지방경찰은 그 지역의 방범, 교통, 경비, 일반수사 등 민생치안에 주력하고, 중앙경찰은 기획·조정·통제, 치안관련기관 및 정부부처와의 업무협조, 국가안보와 관련되는 사항, 광역범죄, 대규모집회 및 소요사태 대처, 전국적인 유·무선 통신시설의 확보 및 유지, 경찰중견간부의 교육훈련 등을 담당해야 한다고 주장한다.¹⁴¹⁾

최종술은 경찰업무를 국가경찰사무와 자치경찰사무로 나누어 분담하고, 특정 범위의 사무는 국가경찰이 관여하는 방식으로 역할을 나누어야 한다고 본다. 예컨대 방범, 교통, 경비, 일반수사와 일부 인사권 등은 시도경찰이 자체적으로 처리해 나가고, 대공, 광역수사, 공안문제 등 특정범위의 업무와 자치경찰간의 갈등 조정 등은 국가경찰이 통제관리하는 형태로 해야 한다고 본다.¹⁴²⁾

전국시도지사협의회 편의 연구에서 국가경찰은 대공, 정보, 보안, 강력범죄 등 국가사무를 수행하며, 자치경찰은 교통안전, 지역경비, 지역치안, 일반범죄 수사 등 자치사무를 중심으로 수행하되, 권한과 책임을 일치시켜야 한다고 주장한다.¹⁴³⁾

제주특별자치도 자치경찰단의 연구는 자치경찰 업무의 실효성과 현장 장악력 강화를 위한 최소한의 필수 권한을 제도개선을 통하여 확보해야 한다고 지적하면서, 수사권한 확대, 즉결심판청구 권한, 음주운전 단속권한을 제안하고 있다.¹⁴⁴⁾

139) 이상대 “지방분권화에 따른 자치경찰제도의 도입실패에 관한 연구,” 한국국제대학교대학원 석사학위논문 (2010), p. 42-43.

140) 정균환 (1998) pp. 20-21.

141) 이황우 (2006), p. 27.

142) 최종술, “바람직한 자치경찰제 모형에 관한 연구,” 『한국행정학회보』 제33권 제2호 (1999), p. 157.

143) 전국시도지사협의회 (2005), p. 119-120.

144) 제주특별자치도 자치경찰단 (2009), p. 68.

2) 국가경찰과의 관계¹⁴⁵⁾

일반적으로 국가경찰과 자치경찰과의 관계는 대등적 자치경찰제의 형태이어야 한다는 점이다. 그리고 형식적인 대등적 지방경찰제도가 아니라 실질적인 대등적 지방경찰제도가 되어야 한다. 최종술은 독립적 자치경찰제의 형태는 국가경찰과 지방경찰의 긴밀한 협조가 요구되는 한국적 상황에서 보면, 국가경찰과 지방경찰을 완전히 분리하여 운영하는 것은 현실적으로 적절치 않다고 보았다. 국가경찰과 지방경찰의 협력강화 및 행정의 연계성을 확보하기 위해서는 절충형의 지방경찰제도가 적절하다고 주장하였다. 다만, 국가경찰과 자치경찰의 관계가 지방경찰에 위임된 국가경찰사무에 대해서는 관리 감독이 이루어져야 하겠지만, 자치경찰의 고유사무에 대해서는 자치경찰이 독립적으로 직무 수행을 해야 한다는 점을 강조하고 있다.

제3절 자치경찰법안의 개선방안

1. 광역자치단체 중심의 자치경찰 도입

1) 실시단위¹⁴⁶⁾

자치경찰제를 도입할 때 자치단체별로 인구·재정능력 및 치안여건이 다르기 때문에 신중히 고려해야 한다. 자치경찰제는 광역자치단체와 기초자치단체에서 시행할 수 있을 것이다. 참여정부 이전의 자치경찰제 논의는 광역자치단체를 기준으로 한 것이었으나 현재 실용정부에서 기초자치단체를 중심으로 자치경찰제를 도입하는 것으로 결정함으로 주민들의 입장에서는 다소 혼란스러운 측면이 있는 것도 사실이다.

자치경찰의 전형이라고 할 수 있는 영국의 경우를 살펴보면 1946년에는 특별시 경찰도 광역경찰의 필요성 때문에 도 경찰과 합병되어 광역경찰이 되었으며,

145) 이현우 외 (2009), p. 27.

146) 이정열 “자치경찰제 도입의 실천적 문제점 분석,” 영남대학교행정대학원 석사학위논문 (2009), pp. 81-82.

현재도 광역계획에 의해 인구 10만명 미만의 경우 경찰만을 통합하여 광역경찰이 존재하고 있는 등 자치경찰의 실시단위가 우리나라의 도 단위에 해당하는 County 위주로 되어 있다.

자치경찰이 갖는 가장 큰 장점이 주민과 가까이 있다는 점이다. 국가경찰시스템은 지역치안수요에 효율적으로 대응하기 어렵고 이에 대한 개선방향으로 자치경찰제를 도입해 역할을 분담함으로써 지역특성에 맞는 치안 행정 실현을 가능하게 할 수 있다.

시·군·구 단위의 기초자치단체에서 자치경찰을 실시하는 것이 주민위주의 경찰행정으로 민생치안을 확립하려는 자치경찰의 목적에 가장 부합할 수 있으나 우리나라는 기초자치단체의 인구규모가 적고, 기초자치단체간 재원확보 능력의 차이 등으로 기초자치단체간 경찰서비스의 지역 간 격차가 확대될 가능성이 많고, 대규모·광역 사건이나 사고의 공조미흡, 경찰관의 전보·승진 등 인사관리의 제약, 남·북 대치상황이라는 특수성, 경찰관의 교육훈련 시설부족, 경찰장비 활용의 어려움, 지방자치단체의 행정구역과 경찰서단위의 구역의 불일치 문제 등을 고려할 때 광역자치단체를 중심으로 자치경찰제를 실시한 후 지방자치가 확고하게 뿌리를 내리고 자치경찰제 실시의 제반여건이 갖추어 진다면 기초자치단체부터의 실시도 고려해 볼 수 있을 것이다. 즉, 양자의 장·단점을 비교하여 기초자치단체를 중심으로 자치경찰제를 도입하는데 따른 문제점에 대한 보완책이 필요하다.

2) 재설치의 제한

자치경찰법(안)은 자치경찰제도의 설치 및 폐지에 대해 조례로 할 수 있도록 위임 입법화하고 있다. 위임입법에 의한 조례에 의하여 자치경찰대를 설치하고 폐지하는 경우 자율성을 보장한다는 측면에서는 타당하지만, 문제는 자치경찰이 지역주민에 대하여 봉사하고 지역민의 권익과 인권을 보호하는 것을 목적으로 하고 있다는 것을 간과하고 있다. 자치경찰은 각 지방정부별로 조례로 제정하여 설치 및 폐지할 경우 행정법의 획일성과 집행의 강행성 등이 침해될 수 있다. 자치경찰이 주민에 대하여 기본권을 보호하는 점을 고려할 경우 조례로 위임할 것이 아니라 법의 안정성과 기본권 보호라는 측면에서 법으로 규정하는 것이 바람

직하다.¹⁴⁷⁾

자치경찰법(안) 제4조는 자치경찰대를 설치 후 폐지할 경우 폐지일부터 3년이라는 제한규정을 두어 그 이내에는 재설치를 제한하고 있다. 이는 자치경찰대 폐지에 대하여 신중성을 고려하도록 한 조항이라 볼 수 있다. 그러나 자치경찰은 주민에 대한 치안서비스를 제공하는 것으로 기초자치단체가 이를 폐지 시 그 절차를 엄격히 할 필요가 있지만, 폐지 후 재 설치까지는 국가경찰이 그 업무를 대행하나 국가경찰은 전문성을 강조하는 시스템으로 체제가 변화하여 지역주민의 안녕을 저해할 수 있는 소지가 있다. 따라서 주민의 안녕과 질서 유지를 위한 지방자치제도의 본연의 취지에 부합되기 위해서는 재설치 제한을 배제하여야 한다. 이를 위해서는 선택적 실시가 아니라 의무실시가 선행되어야 한다.¹⁴⁸⁾

3) 조직구조

자치경찰의 조직을 구성함에 있어 경찰기관을 합의제로 할 것인가 아니면 독립제로 할 것인가에 대하여 논의가 이루어져야 한다. 경찰의 조직과 지휘관의 중립성에 대한 제도적 장치가 이루어지지 않았을 때 경찰은 그 정치성·권력성으로 인하여 정치운용 여하에 따라서는 악용될 소지가 많다.

독임제는 사회적 변화에 기동성을 갖고 대응할 수 있다. 자치경찰은 경찰업무를 수행하는 데 있어서 단일책임자의 직접적인 통제에 의해 능률적으로 처리되며 책임소재가 분명해진다. 그러나 행정의 신중성과 합리성을 보장받기 어렵고, 비민주적인 독단에 빠질 우려가 있다.

이에 반하여 합의제는 중앙정부로부터 과도한 통제와 감독을 최소화할 수 있고 자치단체장에 의한 정치적 이용가능성을 배제할 수 있어 정치적 중립성과 독립성을 보장할 수 있으며 민의를 반영하고 주민의 행정참가를 촉진 시킬 수 있으나 정책결정과 업무수행이 지연되어 비능률적이며 책임을 전가할 가능성이 있고, 이익 및 압력단체의 활동무대가 될 우려가 있다.

합의제와 독임제는 모두 제각기 특징을 가지고 있으나 합의제 및 독임제의 각 문제점은 최소화하고 장점을 최대화하기 위하여 행정관청인 경찰위원회를 두되

147) 김원중, “자치경찰법(안)의 일반적 고찰,” 『법학연구』 제22집 (2006), p. 84.

148) 구길두 (2009), pp. 78-79.

정책결정은 경찰위원회 소관으로 하고 집행은 경찰기관이 담당하도록 하는 방안이 제시되어야 한다.

2. 사무범위의 확대 및 명확화

1) 사무범위의 확대¹⁴⁹⁾

사무범위의 문제는 자치경찰이 현재 같이 주민의 생활안전활동에 관한 사무, 지역교통활동에 관한 사무, 시·군·구의 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무, 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무 등을 수행하는 것은 현재 제주자치경찰제와 유사하나, 나아가 지역특성에 맞는 범죄사건에 법 집행력을 일정부분 가질 수 있도록 단순절도, 폭력, 살인, 음주단속 등의 일반범죄사건에 대한 수사권한을 자치경찰에 부여할 필요가 있다.

2) 사무의 명확화¹⁵⁰⁾

자치경찰대는 그 사무로 주민안전과 기초생활질서 그리고 지역경호경비업무 등 행정사무와 식품·위생·환경 등 17종의 특별사법경찰사무를 담당하고 있다. 자치경찰의 사무는 협의적 의미의 행정경찰의 경우 국가경찰과 자치경찰이 상호 업무를 수행할 수 있도록 하고 있다. 이러한 행정경찰사무에 대하여 자치경찰에 법적 권한을 부여할 뿐 아니라 국가경찰도 이를 담당하고 있어 중복성의 문제를 내포하고 있다. 법치행정의 원칙에 의한 법률유보에 의해 자치경찰의 사무범위를 국가경찰과 분리하여 명확히 규정하여야 한다. 사무의 범위규정에 대한 명확성은 현대 법치주의 국가에서 경찰행정의 기본원리이다. 주민의 안녕과 보호를 위하여 그 범위와 수권을 명확히 하여야 한다. 명확성의 원칙이 지켜질 경우 그 사무에 대하여 책임이 분명하여 지므로 책임행정을 할 수 있다.

자치경찰의 사무를 국가경찰과 중복하여 처리할 것이 아니라 자치경찰 본연의

149) 이현우 외 (2009), p. 188.

150) 주영학, “자치경찰제도의 정립방안에 관한 연구”, 제주대학교대학원 석사학위논문 (2009), pp. 80-81.

취지에 부합되게 하기 위하여 독립하여 자치경찰사무로 규정하여야 한다. 자치경찰은 자치지역 내에서 발생하는 경찰사무에 대하여 독립하여 집행하고 그에 대하여 책임을 가질 수 있게 하여야 한다. 사무의 중복성으로 인력·재정의 낭비와 그 사무를 기피하며 책임을 부담하지 않으려는 경향을 가지므로 사무를 독립화하여 경찰행정의 책임행정을 달성할 수 있도록 하여야 한다.

3. 자치경찰의 중립성 확보 및 국가경찰과의 인사교류

1) 자치경찰의 중립성 확보¹⁵¹⁾

정부안에서 자치단체장은 자치경찰대장의 임명권한을 가지고 있다. 또한 개방형으로 운영할 수 있도록 함에 따라 외부에서 수혈된 자치경찰대장은 그 정치적 운명을 자신을 임명해 준 자치단체장과 같이 하는 것이 보편적인 현상이 될 것으로 본다. 따라서 자치단체장의 의중에 따라 자치경찰을 좌지우지할 가능성이 상존하며 각종 선거 때나 관련 상황처리 시 소속 정당에게 유리한 방향으로 자치경찰에게 영향력을 행사할 경우에는 선거결과가 왜곡되거나 선거분쟁으로 이어질 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 정치적 중립성 문제에서 비교적 자유로운 소방행정과 달리 경찰행정에 있어서는 엄격한 정치적 중립성이 요구되는데, 비록 관료의 무사안일주의에 대한 우려도 있지만 자치경찰대장을 개방형으로 운영하는 것은 정치적 예측의 문제가 있을 수 있는 만큼 쟁점사항에 대한 공론화의 과정을 거치는 등의 추가적인 논의를 하거나 임용요건을 보다 엄격히 할 필요성이 있다. 또한 자치경찰대장에 대한 임용권도 자치단체장이 행사하기 보다는 자치단체장의 제청으로 시도 치안행정위원회에서 임명하여 광역적 조정·통제 기능의 확대와 동시에 정치적 중립성을 강화하는 방안을 모색해 볼 수 있다.

2) 국가경찰간 인사교류

자치경찰법(안)제28조에는 자치경찰공무원의 능력을 발전시키고 국가경찰사무와 자치경찰사무의 연계성을 높이기 위해 국가경찰과 자치경찰 또는 자치경찰

151) 이정열 (2009), p. 86.

상호간 긴밀한 인사교류를 하도록 하고 또한 인사교류를 함에 있어서도 임용권자와의 협의를 통해 매년 소속 자치경찰공무원 정원의 100분의 5 이상을 그 소속을 달리하는 기관에 근무하도록 하고 있다.

하지만 현재 실시되고 있는 일반직공무원의 중앙정부와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 인사교류는 활발하지 못한 실정으로 오히려 낙하산 인사 등의 문제로 자치단체 상호간 갈등양상이 표출되기도 한다. 따라서 본 인사교류 규정이 한 지역에 오래 근무함에 따른 토착세력과의 유착과 무사안일주의 등 관료적 병폐를 극복하기 위해 도입하였으나 실효성 측면에서는 의문이 있으며 교류대상을 선정함에 있어서도 자치단체장의 자의가 개입될 여지가 크다.

프랑스, 스페인 등에서는 그 역할과 임무를 달리한다는 이유로 국가경찰과 자치경찰 상호간 인사교류를 실시하지 않고 있다는 점을 고려할 때, 자치경찰의 국가경찰로의 인사교류가 과연 바람직한지가 의문시 되고 1년 내지 2년의 짧은 기간만 근무하고 되돌아간다면 책임의식과 동료의식 등 부형의 자산이 손실될 수도 있으며 공·사상자에 대한 보상주체 등 복잡한 법적 문제도 발생할 수 있을 것이다.¹⁵²⁾

또한 국가경찰과의 인사교류를 강제하는 것은 거주이전의 자유 등 기본권을 침해할 우려가 있다. 인사교류는 자발적으로 원하는 자에 국한하는 방안을 검토해야 한다. 그리고 비록 강제로 실시하더라도 교류지역과 수행업무를 사전에 미리 공표하는 등 자율적인 인사교류를 활성화 한다. 교류대상은 업무능력 평가의 상호 인정 등의 방법으로 책임감 있는 공무수행이 이루어지도록 법적·제도적 장치를 마련해야 한다. 또한 인사교류대상자에 대한 승진, 전보, 근무평정, 교육훈련, 포상 등에 불이익을 주어서는 안되므로 이러한 내용을 자치경찰법(안)에 명시적으로 규정하여야 한다. 그리고 자치경찰이 국가경찰로 인사교류를 할 경우 국가경찰사무 중 지역 경찰사무에 한정하도록 하는 등 특정부서에 국한해서 근무하게 하여 인사교류에 따른 업무 부담을 최소화해야 하고, 세부협력을 통해 공·사상자에 대한 보상 문제 등을 사전에 충분히 조율하여야 할 것이다.¹⁵³⁾

152) 이정열 (2009), pp. 86-87.

153) 구길두 (2009), p. 83.

4. 자치경찰 예산지원에 대한 법적장치 마련

지방자치제 경찰제도의 도입을 위한 지방재원의 확보는 지방자치단체의 자체 수입으로 충당하는 것이 가장 이상적이다. 그러나 현재의 지역별 산업구조와 조세기반 구성으로 보아 전적인 국세의 지방세 이양으로 자체 수입을 확보하는 것은 지방자치 단체의 부익부, 빈익빈 현상을 조장하여 지역격차를 심화시키는 결과로 된다.

따라서 자치경찰의 운영경비는 자체 부담으로 하되 국가적 활동에 소요되는 경비는 국고에서 보조지원이 되어야 하며, 특히 차량 및 통신기기 구매비, 경찰기동대 운영, 교육기관의 신·개축비, 특정한 중요범죄의 수사비 등은 국고에서 보조해 주는 체계로 전환되어야 한다. 이는 국가경찰이 지방자치경찰에 대한 간접적 지휘·감독권이 되며, 전국적 상황에 효율적으로 대처할 수 있는 좋은 계기가 될 수 있기 때문이다. 또한 빈약한 지방재원의 확보를 위해서는 국세 중 일부분 이양과 지방교부세의 증액 또는 지방양여세의 확대로 해결하여야 할 것이다. 이를 위해서는 내국세 할당비율의 확대와 지방교부세법 시행령의 개정이 필요하다.¹⁵⁴⁾¹⁵⁵⁾

1) 국고보조금 지원¹⁵⁶⁾

국고보조금은 국가와 지방의 이해관계가 있는 특정사업에 대해 국가에서 일정부분을 재정적으로 지원해 주는 재원으로 한시적 지원으로 제한되어 있어 제도 정착시까지 국가에서 재정지원을 하고 특정사업에만 사용하도록 용도가 엄격히 정해져 있어 전용이 불가능한 점 등을 고려할 때 자치경찰 재정지원금으로 타당하다.

구체적으로 자치경찰제 도입에 따른 국고보조금의 지원대상을 살펴보면 국가

154) 강선주 (2012), pp. 187-188.

155) 일반적으로 자치단체가 부담해야 할 경비로는 시·도 경찰 소속 지방직 경찰공무원의 인건비, 시·도 경찰의 조직 및 행정관리 등 운영경비, 시·도 경찰의 방법활동 및 교통의 안전·소통에 관한 사무비, 경비업무에 관한 사무, 수사사무 관련 경비 등을 들 수 있으며, 국가가 부담해야 할 경비로는 국가경찰유지 및 관리에 소요되는 일체의 경비, 국가경찰의 시·도 경찰 지휘 감독 업무 경비, 시·도 경찰소속 국가직 경찰공무원의 인건비 등을 들 수 있다.

156) 강선주 (2012), pp. 188-189.

경찰에서 자치경찰로 과건근무하게 되는 경찰관의 인건비, 자치경찰의 사업 중 국가경찰의 위임사무, 지정사무 등에 소요되는 경비 등이며 자치경찰과 중첩되거나 관련 있는 경비도 대상이 될 수 있다. 즉, 교통안전시설의 설치·개선·위험발생 방지활동 등 방법순찰과 방법시설운용, 자치경찰의 업무수행에 필요한 필수장비 구입 등이 대상이 될 수 있으며 이중에 국가경찰의 인건비나 국가경찰 위임사무 등에 소요되는 경비는 전액 지급하여야 할 것이다.

자치경찰 도입초기에는 시설확보, 장비구입 등과 같은 사업성 경비가 필요한데 이러한 경비는 안정적으로 확보되어야 하므로 자치단체가 자의적으로 사용목적 변경할 수 없도록 사용용도가 정해진 국고보조금의 지급이 적합하다. 또한 자치경찰기구가 자치단체에 설치되기는 하나, 일정한 범위 내에서 국가적 경찰기능을 수행할 것으로 예상되며 특정사업 수행 시 성격상 국가적 재정지원의 경우가 있음을 감안할 때 국고보조금은 규모 여부를 떠나 자치 경찰 재원으로 필요하다 할 것이다.

2) 경찰교부금 신설¹⁵⁷⁾

국세의 지방세로의 이전이 곤란하거나 충분한 재원확충의 방안이 되지 못할 경우 경찰교부금제도의 신설을 검토해 볼 수 있다. 경찰교부금은 자치경찰재정의 확보와 자치경찰간 균형재정을 유지하는데 유리한 방법으로서, 지방자치단체의 재정력 취약 및 불균형으로 인한 지역 치안확보의 차질과 지역간 치안서비스의 불균형 방지 등을 위해 시도경찰기관의 설치 및 경영에 필요한 재원을 국가가 교부하여 주는 제도이다. 이는 전국적으로 표준적인 경찰서비스 수준을 확보하는데 필요한 재원을 확보하는 재원보조장치로 활용하게 된다. 이러한 교부금은 경찰사무경비로 자율 편성하여 사용이 가능한 재원이다.

3) 세원증대를 통한 자주재원 확보

자치경찰이 수행하는 도로교통법과 경범죄 처벌법에 의해 등에 의거하여 교통·범칙금 등을 자치경찰 재원에 충당시키는 방안을 고려할 수 있다.¹⁵⁸⁾

157) 강선주 (2012), p. 192.

158) 최용환, “자치경찰제 도입 및 제도정착에 관한 연구,” 『연구보고서』 제12권 (2010), p. 88.

범칙금을 자치경찰로 이관하여 자주재원의 주요재원으로 활용할 경우 교통·도로 기능이 자치경찰기능으로 배분되는 취지에 부합하고 자주재원(세외수입)의 성격으로 융통성이나 탄력성 있는 재원으로 활용 가능하다는 기본적인 장점이 있다. 뿐만 아니라 세외수입 증대(범칙금 징수증대)노력으로 자치경찰단위의 교통 단속 활동 강화, 지역특성에 맞는 교통시책 등 주민편익 위주의 시책 적극추진 가능, 장기적으로 지역주민의 자치경찰행정에 자발적으로 참여할 수 있는 의식제고, 기존에 범칙금 예산이 교통경찰 이외의 용도로 집행되는 현상의 방지, 현재 중앙과 자치단체로 이원화된 범칙금·과태료 부과처분의 혼란과 복잡성 방지 등의 다양한 장점과 효과를 기대할 수 있을 것이다.¹⁵⁹⁾

5. 국가경찰과의 상호 협력과 치안행정위원회 기능강화

1) 국가경찰과의 협력¹⁶⁰⁾

국가경찰과 자치경찰 간 상호 간 협력에 대한 대안은 다음과 같다.

첫째, 자치경찰은 특별사법사무 업무를 수행함에 있다. 그러나 필요한 경우에는 국가경찰에 인력·장비 등 지원 요청을 할 수 있도록 규정화해야 한다. 스페인은 집회시위 보호나 광역자치경찰의 고유 업무 수행 시 필요한 경우 국가경찰에 원조 요청을 할 수 있으므로 우리나라도 이점을 참고하여야 한다.

둘째, 긴급사태 발생 시에는 국가경찰과 자치경찰의 지휘 명령권을 국가경찰의 장에게 지방경찰에 대한 권한을 부여해야 한다. 현재 통합방위법 2조에 '통합방위 병종사태'가 선포된 경우 경찰관련구역의 국가경찰기관의 장(지방경찰청장)은 국가방위요소(국군, 경찰, 예비군, 민방위대, 국가기관 및 자치단체 등)를 통합하여 지휘·통제한다고 되어있다. 이 법률이 말하는 기초자치단체에 자치경찰이 포함되어 있다고 해석하여 자치경찰을 지휘한다고 할 수 있으나, 통합방위 사태가 아닌 비상사태 시에는 자치경찰 지휘권에 문제가 생길 수 있다. 따라서 긴급사태시 지휘·명령권과 유사한 제도를 명시해야 한다. 다만, 긴급권의 내용과 효력, 통제와 한계를 분명히 하여 남용되지 않도록 제한하는 규정을 두어야 한다.

159) 강선주 (2012), p. 191.

160) 구길두 (2012), pp. 86-87.

셋째, 자치경찰에 대한 주민통제 강화 차원에서 지방의회의 감시권을 인정하
되, 사법경찰 기능에 대해서는 제한해야 한다.

넷째, 자치경찰은 관할구역 내 경찰권 행사를 기본권으로 한다. 필요한 경우에
는 사전절차를 거쳐 관할 구역 밖에서도 허용함이 바람직하다. 즉, 인근 기초자
치단체에 위치한 공장에서 배출한 오염물질이 해당 기초자치단체의 상수원을 오
염시킬 경우에는 인근 기초자치단체에 통보하는 것보다는 직접 단속하는 것이
효과적일 것이다. 이와 같이 오늘날의 범죄형태 하에서는 지역적 범위를 관할구
역으로만 한정하는 것은 비현실적이라고 할 수 있다. 그러나 경찰권 확대는 자치
경찰간의 갈등과 대립을 야기함으로써 장기적으로 상호협력체계 발전에 장애로
작용할 수 있음도 입법적으로 고려되어야 한다.

2) 치안행정위원회 기능강화¹⁶¹⁾

정부안에는 국가경찰과 자치경찰간, 자치경찰 상호간에 분쟁이 있을 경우 시·
도 소속 치안행정위원회에서 조정하도록 하고 있으나 이는 분쟁이 발생한 이후
의 소극적 조정역할에 지나지 않아 자치경찰에 대한 광역적인 조정·통제기능이
어렵다고 지적한 바 있다. 미국의 경우도 관할을 벗어나서 행하는 범죄나 광역화
· 조직화된 200여개의 범주에 속하는 범죄에 특별히 대처하기 위해 FBI를 비롯
한 50여개의 연방경찰이 행사하는 수사권에 자치경찰이 적극 협조하고 있다. 따
라서 우리나라에서도 자치경찰업무에 대해 광역적 조정·통제를 강화하기 위한
보완책이 필요하다.

첫째, 시·도 치안행정위원회의 조정통제 기능을 확대할 필요가 있다.

현재의 시·도 치안행정위원회 기능에 ‘자치경찰대간 공조·협력’, ‘자치경찰대장비·예
산 지원에 대한 사항’, ‘자치경찰 운영에 대한 지도·감사에 관한 사항 및 자치경찰대
장을 포함한 자치경찰공무원의 인사교류에 관한 사항’을 추가하는 등 시·도치안행정
위원회의 심의·의결 범위를 확대하여 위원회의 기능을 강화하고 광역단위의 조정
· 통제 기능을 보강할 필요가 있다.

둘째, 치안행정위원회의 권한 강화와 더불어 지역치안정책에 관해 시·도지사
및 치안행정위원회를 보좌하기 위해 시·도에 소규모 부서를 설치하는 방안이나

161) 이정열 (2012), p. 91.

광역적 기능조정과 국가경찰과 자치경찰의 연계를 강화하기 위해 시·도지사 보좌기관으로 치안정책관 또는 치안협력관을 배치하는 방안도 검토될 수 있다.

제6장 결론

자치경찰 도입 목적은 치안행정에 대한 지역주민의 참여와 통제를 확대하여 주민의 의사에 민감하게 반응하는 주민밀착형 경찰상을 정립하기 위한 것이라 할 수 있다. 또한 지방자치단체의 법집행력을 보강함으로써 지방행정의 종합성을 제고하기 위한 것이다. 아울러 국가경찰과 자치경찰의 역할 분담에 의한 국가 전체적인 치안역량의 강화에 그 목적이 있다. 이러한 자치경찰 도입목적 중에서도 가장 현실적인 필요성은 지역주민들의 치안수요를 해결함으로써 치안에 대한 주민의 만족도를 높이는데 있다.

그러나 자치경찰이 도입된다고 하더라도 곧바로 경찰의 민주화와 주민보호가 이루어지는 것은 아니다. 자치경찰은 지방정치권에 예속될 수 있고, 지방자치단체의 정치적 중립성이 이루어지지 않은 것에 비추어 악용될 가능성이 높다는 점, 지방재정이 취약해 자치경찰운영에 편차가 생길 수 있으며, 무엇보다도 그 역할과 권한이 분명하지 않을 경우 사회적 약자들을 상대로 인권침해의 소지가 매우 높다는 점 등이 신중하게 고려되어야 한다.

이러한 문제들을 예방하기 위해서는 우리나라 실정에 맞는 자치경찰법안을 제정하여 전국적으로 자치경찰을 정착시키는 것이 무엇보다 중요하다. 자치경찰법안에는 향후에 야기될 문제를 예방하는 차원에서 본 연구의 의의가 있다.

정부의 자치경찰법안 정립방안을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 자치경찰의 실시 범위는 경찰 본연의 기능을 사회 또는 개인의 생명과 재산보호, 즉 민생치안으로 한정하고 지역 주민에 보다 가까이 있는 기초자치단체를 대상으로 자치경찰을 실시하는 것이 바람직 할 것이다. 그러나 우리나라는 기초자치단체의 인구규모가 적으며, 기초자치단체간 재원확보능력의 격차 등으로

기초자치단체간 경찰서비스의 지역 간 격차가 확대될 가능성이 많고, 대규모·광역 사건이나 사고의 공조미흡, 경찰관의 전보·승진 등 인사관리의 제약, 경찰관의 교육훈련 시설부족, 경찰장비활용의 어려움 등을 고려할 때 광역자치단체를 중심으로 자치경찰을 실시한 후 지방자치가 확고하게 뿌리를 내리고 자치경찰 실시의 제반여건이 갖추어 진다면 기초자치단체까지의 실시도 고려해 볼 수 있을 것이다. 즉, 양자의 장·단점을 비교하여 기초자치단체를 중심으로 자치경찰을 도입하는데 따른 문제점에 대한 보완책이 필요하다.

또한 합의제 및 독임제의 각 문제점은 최소화하고 장점을 최대화하기 위하여 행정관청인 경찰위원회를 두되 정책결정은 경찰위원회 소관으로 하고 집행은 경찰기관이 담당하도록 하는 방안이 제시되어야 한다.

둘째, 자치경찰의 사무는 협의적 의미의 행정경찰의 경우 국가경찰과 자치경찰이 상호 업무를 수행할 수 있도록 하고 있다. 그러나 자치경찰의 사무를 국가경찰과 중복하여 처리할 것이 아니라 자치경찰 본연의 취지에 부합되게 하기 위하여 독립하여 자치경찰사무로 규정하여야 한다. 사무의 범위규정에 대한 명확성은 현대 법치주의 국가에서 경찰행정의 기본원리로서 명확성의 원칙이 지켜질 경우 그 사무에 대하여 책임이 분명하여 지므로 책임행정을 할 수 있다.

또한 자치경찰은 그 사무로 주민안전과 기초생활질서 그리고 지역경호경비업무 등 행정사무와 식품·위생·환경 등 17종의 특별사법경찰사무를 담당하고 있는 바 앞으로는 지역특성에 맞는 범죄사건에 법 집행력을 일정부분 가질 수 있도록 단순절도, 폭력, 살인, 음주단속 등의 일반범죄사건에 대한 수사권한을 자치경찰에 부여할 필요가 있다.

셋째, 경찰행정에 있어서는 엄격한 정치적 중립성이 요구되는데, 자치경찰단장 또는 대장을 개방형으로 운영하는 것은 정치적 예측의 문제가 있을 수 있는 만큼 쟁점사항에 대한 공론화의 과정을 거치는 등 임용요건을 보다 엄격히 할 필요성이 있다. 그리고 자치경찰단장 또는 대장에 대한 임용권도 자치단체장이 행사하기 보다는 자치단체장의 제청으로 시도 치안행정위원회에서 임명하여 광역적 조정·통제 기능의 확대와 동시에 정치적 중립성을 강화하는 방안을 모색해 볼 수 있다.

넷째, 자치단체의 재정자립도로 인하여 지역주민이 불균등한 치안서비스를 받

지 않도록 자치경찰에 대한 국고를 보조하는 명확한 규정을 마련하여야 할 것이다. 자치경찰도 자치행정의 일부인 바 자치경찰의 경비는 지방자치단체가 부담하는 것을 원칙으로 하고 국가적 활동에 소요되는 경비는 국고에서 보조지원이 되어야 한다. 이는 국가경찰이 지방자치경찰에 대한 간접적 지휘·감독권이 되며, 전국적 상황에 효율적으로 대처할 수 있는 좋은 계기가 될 수 있기 때문이다. 또한 빈약한 지방재원의 확보를 위해서는 국세 중 일부분 이양과 지방교부세의 증액 또는 지방양여세의 확대를 해결하여야 할 것이다.

다섯째, 국가경찰과의 협력·보완관계가 구축되어야 한다. 국가경찰과 자치경찰은 대등한 협력관계를 유지하면서 경찰력의 운영상황 및 경찰통계 등을 상호 통보하도록 하여 효율적으로 운영한다. 이러한 운영을 위해 상호 지원체계, 시설장비의 공동사용, 통신망을 설치하는 등 협력사항을 의무화할 필요가 있다. 그리고 전시·사변 등 국가 비상사태나 테러 및 소요사태가 발생할 경우 등을 대비하여 경찰청장 또는 지방경찰청장이 자치경찰을 지휘·감독하는 시스템을 구축할 필요성이 있다. 자치단체장의 자의적 운영을 방지하기 위해 매년 자치경찰활동의 목표와 성과를 지역치안협의회를 거쳐 공표하고, 자치경찰사무에 대한 감사 시 전문성 있는 국가경찰이 참여하는 방안을 모색해야 한다.

여섯째, 광역적 조정·통제기능의 미흡한 점을 보강하기 위해 시도치안행정위원회의 조정통제 기능을 확대하여야 한다. 현재의 시·도 치안행정위원회 기능에 ‘자치경찰대간 협력·공조’, ‘자치경찰대 장비·예산 지원에 대한 사항’, ‘자치경찰운영에 대한 지도·감사에 관한 사항 및 자치경찰대장을 포함한 자치경찰공무원의 인사교류에 관한 사항’등을 추가하는 등 광역단위의 조정·통제 기능을 강화하고, 시도지사의 역할을 강화하기 위해 시도지사를 보좌하는 치안정책관을 두는 방안도 검토되어야 한다.

정부의 자치경찰법안은 대체로 프랑스, 스페인, 이탈리아 등의 유럽국가에서 운용되고 자치경찰에 착안한 것으로 보인다. 제도적인 측면에서도 분명한 도입모형 채택이 중요하지만, 운영자의 활용능력 면에서는 조직신설 형태의 기초자치경찰제도가 절대적이고 변경불가능한 도입모형이다. 그렇지만 자치경찰 도입이 필요하다면 측면에서 현 자치경찰법안의 미흡한 부분을 수정·보완하여 전국단위로 신속하게 실시하여야 한다.

자치경찰 도입에 있어서 가장 중요한 역할을 하는 행위 주체자는 바로 주민이라고 할 수 있다. 주민은 경찰서비스의 대상이 되는 단순한 고객으로만 존재하는 것이 아니라 전국적인 수준에서는 국민 전체가, 지역적인 수준에서는 주민들이 경찰활동의 주체이고 경찰기관이라는 의식을 확산시켜야 한다. 주민들이 이러한 주인의식을 가져야만 지역사회의 발전을 위하여 활동하는 자치경찰에게 더욱 적극적인 지원을 보낼 것이며, 동시에 주민들도 주인의식을 갖고 직접적인 봉사활동, 지원활동, 참여활동 등을 적극적으로 실천함으로써 진정한 의미의 자치경찰이 될 수 있을 것이다.

<참 고 문 헌>

1. 단행본

- 신현기. 『자치경찰론』 서울: 응보출판사, 2005.
- 양영철. 『자치경찰론』 서울: 대영문화사, 2008.
- 양영철외 6. 『제주특별자치도의 이해』 서울: 대영문화사, 2008.
- 이영남·신현기. 『경찰조직관리론』 서울: 법문사, 2003.
- 정군환. 『경찰개혁 하 ; 자치경찰』 서울: 좋은세상, 1998.
- 제주특별자치도. 『제주자치경찰의 이해』, 2006.
- _____. 『제주특별자치도 추진백서』, 2007.
- 행정안전부 자치경찰제실무추진단. 『2004-2007 자치경찰제 추진 중간보고서』, 2008.

2. 논 문

- 강선주. “지방분권 강화를 위한 자치경찰제에 관한 연구.” 경상대학교대학원 석사학위논문 (2012).
- 강세웅. “자치경찰의 성공적 정착을 위한 발전방안에 관한 연구.” 제주대학교행정대학원 석사학위논문 (2012).
- 구길두. “한국의 자치경찰도입에 관한 연구.” 전남대학교대학원 석사학위논문 (2009).
- 김기현, 박영숙. “정부별 지방자치경찰제와 이명박 정부의 자치경찰제의 과제.” 한국행정학회 추계국제학술대회 발표논문 (2010).
- 김성호 외 2명. “자치경찰제의 준거틀과 모형설계.” 『한국지방행정연구원 보고서』 (1998).
- 김영식. “참여정부 자치경찰제 도입방안의 쟁점에 관한 연구.” 한양대학교 행정·자치대학원 석사학위논문 (2006).
- 김원재. “한국형 자치경찰제도의 바람직한 방향.” 관동대학교대학원 석사학위논문 (2011).
- 김원중. “자치경찰제도의 법리적 검토.” 『지방자치학회보』 16권 1호 (2004).
- _____. “자치경찰법(안)의 일반적 고찰.” 『법학연구』 제22집 (2006).
- 남재성. “자치경찰제에 대한 일선 국가경찰관들의 인식.” 『경찰학논총』 (2010).
- 박성수, 박주상. “자치경찰제도에 대한 경찰공무원의 인식에 관한 연구.” 『한국지방자치연구』 제9권 제1호 통권18호 (2007).

- 박종두. “한국의 자치경찰제 도입방안에 관한 연구.” 연세대학교행정대학원 석사학위논문 (2008).
- 박진성. “「노무현 정부」의 자치경찰제도 도입에 관한 연구.” 전남대학교 석사학위논문 (2006).
- 배종과. “자치경찰제도 도입에 관한 연구.” 동아대학교정책과학대학원 석사학위논문 (2002).
- 석기호. “우리나라 자치경찰의 효율적 운영방안:제주경찰을 중심으로.” 원광대학교 행정대학원 석사논문 (2008).
- 신상은. “지방자치경찰제의 비교에 관한 연구.” 인하대학교대학원 석사학위논문 (2005)
- 신현기. “자치경찰제 모형의 다양성과 제주자치경찰제의 특성에 관한 연구.” 『자치경찰연구』 제3권 제2호 (2010).
- _____. “지방행정체제개편추진위원회를 통해서 본 자치경찰제의 과제와 모델 고찰.” 『자치경찰연구』 제5집 (1)호 (2012).
- 신현기, 임종현. “자치경찰제의 전국확대실시 가능성에 대한 연구.” 『자치경찰연구』 제5집 (1)호 (2011).
- 양영철. “외국의 자치경찰과 우리의 선택.” 행정안전부 자치경찰실무추진단 세미나 자료 (2009).
- _____. “참여정부의 자치경찰 창설과 운영방안.” 『한국사회와 행정연구』 제15권 4호 (2005).
- _____. “참여정부에서의 자치경찰 도입실패에 관한 연구.” 『한국지방자치학회보』 제21권 (1)호 (2009)..
- 양영철·이기우. “지방자치경찰의 창설방안에 관한 제언.” 한국지방자치학회·서울행정학회 학술세미나 발표자료 (2004).
- 원소연, 홍의표. “자치경찰제 도입을 위한 주요쟁점분석과 시사점 : 제주자치경찰 사례를 중심으로.” 『인문사회과학연구』 제36집 (2012)
- 이강중. “자치경찰제도의 도입과 효율적인 운용방안에 관한 연구.” 동국대학교행정대학원 석사학위논문 (1999).
- 이상대. “지방분권화에 따른 자치경찰제도의 도입실패에 관한 연구.” 한국국제대학교대학원 석사학위논문 (2010).
- 이상수. “지방행정체제 개편에 따른 자치경찰제 도입방안 연구.” 『책임연구보고서』 (2009).

- 이승철·곽영길. “자치경찰 도입 및 운영에 관한 연구.” 『한국자치행정학회보』 24권 2호 (2010).
- 이승철, 권용현, 송건섭. “지방자치경찰제 도입모형 구축을 위한 실증적 연구.” 한국행정학회 하계학술대회 발표논문 (2005).
- 윤영환. “한국의 자치경찰제 모형에 관한 연구.” 강원대학교 대학원 석사학위논문 (2005).
- 윤재욱. “자치경찰제 도입의 준거와 합리적인 도입방안.” 연세대학교 대학원 석사학위논문(2004).
- 이정열. “자치경찰제 도입의 실천전 문제점 분석.” 영남대학교 행정대학원 석사학위논문 (2009)
- 이종수. “자치경찰제도 도입을 위한 모형의 설계: 한국경찰 개혁방안으로서의 분권화 전략.” 『연세행정논총』 제24집 (1999).
- 이현우 외. “자치경찰제도 도입에 관한 연구.” 『정책연구』 제3권 (2009)
- 이현우 외. “자치경찰제도 도입에 따른 법률안 재·개정에 관한 연구.” 『정책연구』 제7권 (2009).
- 이황우. “우리나라 실정에 맞는 자치경찰제도.” 치안연구소 자치경찰제도 공청회 발표논문 (1999).
- _____. “지방화시대에 다른 자치경찰 도입모형에 관한 연구.” 『한국공안행정학회보』 제4권 (1995).
- _____. “바람직한 자치경찰제 실시방안.” 『사회과학연구』 제12권 2호 (2006).
- 제주특별자치도 자치경찰단. “제주자치경찰 운영상황 및 발전방안.” 자치경찰제 실무추진단 자치경찰제 도입관련 워크숍 (2009).
- 전지인. “지방자치경찰제 도입의 쟁점과 바람직한 모형.” 경북대학교대학원 석사학위논문 (2009)
- 정길우, 신현기. “제주 자치경찰의 기구개편과 성과에 관한 고찰.” 『자치경찰연구』 제1권 2호 (2008).
- 조규향. “자치경찰제도 운영방안에 관한 연구.” 조선대학교정책대학원 석사학위논문 (2009).
- 조모연. “자치경찰제도입방안 및 효율적 운영에 관한 연구.” 공주대학교경영행정대학원 석사학위논문 (2008).
- 주영학. “자치경찰제도의 정립방안에 관한 연구.” 청주대학교대학원 석사학위논문 (2009).

- 최기문. “한국적 자치경찰제 확립방안에 관한 연구.” 동국대학교대학원 박사학위 논문 (2000).
- 최병대. “참여정부 자치경찰제 도입방안의 쟁점에 관한 연구.” 한양대학교 행정·자치대학원 석사학위논문 (2006).
- 최용환. “자치경찰제 도입 및 제도정착에 관한 연구” 『연구보고서』 제12권 (2010).
- 최종술. “한국의 과거 및 현재의 경찰제도와 미래의 경찰제도 변화에 관한 이론적 분석.” 한국행정학회 추계학술대회 발표논문 (2005).
- _____. “우리나라 자치경찰제(안)의 변천과정과 비교.” 한국행정학회 동계학술대회 발표논문 (2009).
- _____. “역대정부의 경찰정책과 이명박 정부의 경찰정책과제.” 『한국자치행정학회보』 제22권 제2호 (2008).
- _____. “역대정부의 자치경찰제 도입방안과 비교 연구” 『지방정부연구』 (2009).
- _____. “자치경찰제에 대한 논의의 중단과 원인에 관한 연구.” 『한국공안행정학회보』 제12권 (2001).
- 한동효. “역대정부의 자치경찰제 도입 실패요인에 관한 연구.” 『지방정부연구』 제16권 제2호 (2012).
- 허진영. “제주자치경찰제도 운영과 발전방안에 관한 연구.” 제주대학교대학원 석사학위논문 (2008).

3. 기타 자료

[http://en.wikipedia.org/wiki/Municipal_Police_\(France\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Municipal_Police_(France))

2012년 행정안전부 자치경찰제실무추진단 방문시 제주자치경찰단 보고자료

지방분권촉진위원회 제52차 회의안건

경찰청. “<http://www.police.go.kr/>”

제주자치경찰단. “<http://jmp.jeju.go.kr/>”

제주특별자치도청. “<http://www.jeju.go.kr/>”

지방분권촉진위원회. www.pcd.go.kr

통계청. <http://www.kostat.go.kr/>

행정안전부 자치경찰제실무추진단. “<http://wgmp.mopas.go.kr/>”

Abstract

Research on the Improvement of Municipal Police Measures

- centering to municipal police measures from the
successive governments -

Sang-Heum Yoon

Department of Political Science & Diplomacy

Graduate School of Public Administration

Juju National University

Republic of Korea

After the implementation of the local autonomy system in Korea, various tasks for the decentralization were proposed and promoted by the successive governments. The introduction of the municipal police was proposed as part of the tasks for local autonomy system and the decentralization, and every governments intended to promote municipal police.

Relatively recently the Korean government examined the introduction of municipal police seriously. The municipal police was discussed intermittently from the beginning of the national police in 1945 but interrupted by political and historical circumstances. After the Kim Dae-jung government adopted the municipal police as a political agenda the discussion was restarted in earnest. However, insufficient condition hold the municipal police introduction back and finally the municipal police was established July 1, 2006 by Roh Moo-hyun

government.

Meanwhile Lee Myung Bak government announced the early implementation of the municipal police by including the introduction of the municipal police at the city · county · district level in a-hundred- grand scheme, but it comes to a standstill due to the various political circumstances.

However the introduction of the municipal police dose not lead the immediate democratization of the police and public security. The municipal police can be subordinated to local political authority and some matters should be considered including high possibility of abuse of power in the light of political neutrality failure by local authority, the operational deviation in each municipal police due to the vulnerability of the local finance, and, above all, the high possibility of human rights violation on the disadvantage from unclear role and authority of the municipal police.

In order to prevent those matters, the establishment of municipal police measure suitable to Korea and its nationwide settlement is vital. In that respect this thesis has great significance to prevent possible issues.

The possible measures on the municipal police are as follows.

First, Considering low population in basic local government, possibility of the police service gap among local governments caused by financing ability, lack of cooperation in large-scaled cases, limitations on personnel management such as promotion or transferring, lack of training facility for police officer and difficulties in using police equipment only after implementing municipal police centering to local government, letting local autonomy system taking firm root in Korea, and building fundamental conditions for municipal police the implementation of municipal police at a basic local government is possible.

Also in order to minimize disadvantage of representative system and arbitrary system and maximize their advantage, the measures that allows the police committee as an administrative office to make policy decision and police execute the decision are needed.

Second, the municipal police work should be prescribed separate from that of national police to meet the purpose. The clarity in working range is the basic principle of police administration in a constitutional state and the clarity makes administrative responsibility possible

Third, when it comes to the right to appoint the head of municipal police let the security administration committee rather the local governor appoint the head following recommendation from the local governor to expand the adjustment and control range beyond its area at the same time to enhance political neutrality.

Fourth, the law that the governments provides the municipal police with financial supports to prevent inequality in public security service among local governments caused by the fiscal self-sufficiency of the local government should be enacted.

Fifth, mutual supplementary cooperation between national police and municipal police is needed. National police and municipal police should maintain cooperation and report the operational condition of police force and police statistics to each other. Achieving that relationship requires compulsory cooperational matters such as mutual support system, sharing facility equipment, establishing networks.

Sixth, extending the adjustment and control function of the security administration committee supplements limited the adjustment and control function.

Citizens take a vital role in implementing the municipal police. More citizens should recognize that they are not only the object of the police service but also the main subject of the police activity and police themselves.

Citizens with this recognition will actively support the municipal police. At the same time leading citizens to take part in volunteering or supporting work completes true municipal police.