

자치경찰제 확대 및 강화 방안

Study on Alternative Solutions for the Amelioration
of the Korean Municipal Police System

2008. 12.

연구진

안영훈(연구위원)

강기홍(수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

우리나라는 새로운 지방분권 제도의 하나로 2007년 3월부터 제주특별자치도에 자치경찰제가 실시되고 있다. 하지만 이 제도는 시행 초기부터 사전 제도시행 준비부족, 인력과 재정지원의 부족과 함께 특별자치도에 적용된 관계로 광역자치단체 중심으로 변형되는 등 시행상 여러 가지 문제점들이 보이고 있다.

2008년 새로 구성된 이명박 정부는 ‘지방분권촉진특별법’의 전면 개정과 함께 100대 국정과제를 선정하고 추진하면서 ‘자치경찰제의 도입’을 이행한다고 제안하였다. 사실상 「자치경찰제의 도입 및 확대」를 국정과제의 하나로 결정한 이유는 지금까지 제주자치경찰제 운영이 갖고 있는 몇 가지 쟁점들 예컨대, 자치경찰인력 부족, 운영재정 확보의 어려움, 주민치안활동 공급 수준의 미달, 지역사회의 적극적 참여나 국가경찰과의 공조체제의 결여 등과 같은 불완전한 제도 운영으로 나타난 문제점들을 개선하여 주민생활에 직접적으로 도움이 되는 지방분권 제도의 하나를 적극적으로 도입·확대하려는데 그 목적이 있기 때문이다.

우리 연구원은 자치경찰제도의 도입 등에 관한 연구 분야는 주로 안영훈 박사를 중심으로 1997년 자치경찰제 도입모형에 관한 연구로부터 시작해서 지속적으로 정부의 자치경찰에 관한 국정과제 실천을 이론적으로 그리고 실무적으로 지원해 왔다. 이번에도 안영훈 박사를 비롯한 연구진이 향후 새정부가 요구하는 바람직한 자치경찰제 도입 및 확산을 위하여 지금까지 나타난 문제점들을 심도 있게 분석한 후 그 결과를 토대로 여러 개선 대안들을 제안하고자 노력하였다. 아무쪼록 본 연구 내용이 실무적으로 국정과제를 실현시키는데 큰 도움이 되기를 바라면서 연구진의 노고에 감사를 드린다.

2008년 12월

한국지방행정연구원 원장 **유 정 석**

요 약

1. 연구의 목적

본 연구는 자치경찰제가 의미하는 개념과 기본모형의 도출을 위하여 자치경찰과 관련된 국가경찰, 사법경찰과 행정경찰의 개념, 보충성의 원칙 적용 등에 관하여 논의한 후, 현행 우리나라 제주자치경찰 사례를 중심으로 국가 경찰과 자치(광역·기초)경찰간 사무배분 실태와 현황을 분석한다. 이러한 우리나라의 사례는 특히 유럽 지방자치 선진국인 프랑스, 스페인, 이탈리아의 자치경찰제 운영체제를 참고하고 제도를 설계했다는 점에서 이 나라들의 자치경찰제 운영체제를 구성요소별로 비교분석한 후 우리에게 주는 시사점과 그 운영상의 교훈을 정리하고자 한다. 그리하여 현재 제주자치경찰 및 정부법(안)에 근거한 자치경찰제의 문제점을 이해한 후 개선방안을 도출하여 이후 새정부가 자치경찰제를 시행할 때 보완해야 할 방안들을 중점적으로 제안하려는데 그 연구의 목적이 있다.

이를 위해서 자치경찰제의 주요 쟁점사안별로 프랑스, 스페인, 이탈리아 유럽3국의 운영사례와 함께 우리나라 제주자치경찰에 관한 현장조사, 제주자치경찰관들과의 심층인터뷰 등을 통해서 현재 적용·운영 되고 있는 자치경찰법(안)의 유용성과 문제점 등 실무적인 경험 사례를 분석하여 개선방안을 제안하고자 한다.

2. 지방자치제도와 자치경찰제의 개념

먼저 본 연구가 제시한 자치경찰의 개념은 다음과 같다. 즉, 자치경찰이란 지방자치정부가 자치행정권을 갖고 관할지역 주민을 위한 자치경찰 서비스를 자율적으로 제공하는 자치정부의 한 집행조직이고 이것이 바로 지방자치정부의 책임 하에 경찰활동을 하는 자치경찰(Municipal police, police municipale, polizia

municipale)이다.

구체적으로는 자치경찰의 기구, 인력 및 재정, 지휘체계 등이 직접적으로 (기초)자치정부에 귀속되는 경우를 의미한다. 이 자치경찰 정의에 따르면 영국의 지방경찰(local police authorities)은 본 연구의 본래적(협의의) 자치경찰 정의에는 해당되지 않는다. 실제 프랑스, 스페인, 이탈리아의 기초자치정부가 조직하여 운영하는 자치경찰 기구는 그 자치경찰의 인사권, 재정운영 등이 직접적으로 기초정부의 수장인 시장에게 귀속되어 있고, 시장의 행정경찰권 하에서 지역사회의 이익을 실현하는 수단으로 사용되고 있다.

이러한 분류기준을 참고로 자치경찰과 지방경찰의 구분을 도식화 하면 다음과 같이 정리된다.

지방경찰 = 국가의 지방경찰(지방경찰청) + 자치경찰(기초) + 자치경찰(도수준) + (벨기에식) 혼합경찰(자치경찰+국가의 지방경찰) 등의 의미를 갖는다

3. 유럽3국의 자치경찰 기본운영틀

프랑스, 스페인, 이탈리아에서 자치경찰 기능은 역사적 발전상황에서 살펴본 바와 같이 오래 전부터 기초자치정부 시장에게 귀속되며 “사회질서와 안전, 시민 보호, 공중위생 등을 확실히 유지할 목적으로” 예방적 수단으로써 시장이 총괄적인 행정경찰권을 갖고 도로교통, 관광보호 등에 관련되는 특별경찰행정권도 수행한다. 자치경찰 설치의 기본조건은 국가와 지역정부가 정한 자치경찰 관련법에 근거하여 기초자치단체나 광역자치단체가 자율적으로 자체재원으로 인사권과 조직권 등을 행사하도록 조직·구성되는 것이 자치경찰의 기본운영체제이다.

프랑스, 스페인, 이탈리아 등 유럽 3국의 자치경찰 활동의 기본운영체제는 다음과 같은 특징을 보인다.

첫째, 자치경찰 활동은 기초자치단체의 기본임무이다.

둘째, 자치경찰법에 기초한 자치경찰 활동이다.

셋째, 사법경찰관리로서의 권한과 보조역할을 수행한다.

넷째, 자치경찰의 보조인력을 활용하는 규정을 두고 있다.

다섯째, 다양한 자치경찰에 대한 국가의 감독 제도를 두고 있다.

그리고 이들 유럽 3국의 자치경찰 관련법 체계의 존재는 바로 국가경찰과 자치경찰간 권한배분을 법적으로 명확하게 구분하고자 한 노력의 결실이다. 지역 사회 현장에서도 이러한 법 내용에 근거하여 국가경찰과 자치경찰이 상호 임무를 구분하여 수행하고 있다. 프랑스, 스페인, 이탈리아의 자치경찰은 지방공무원의 한 직군으로 일반 지방공무원과 동일한 법적 지위를 가짐. 교육훈련, 퇴직제도 등 지방공무원으로서 동일한 원칙과 법제도의 적용을 받고 있다.

예방중심으로 활동하는 자치경찰은 국가에 따라서 국가경찰과의 기능분담에 차이가 있을 수 있지만 기본적으로 자치경찰과 국가경찰과의 관계는 보충성의 원칙(Principle of subsidiarity)에 의해서 이루어진다. 광역자치단체와 기초자치단체간 경찰기능 배분관계에 있어서도 지역사회 경찰활동(Community oriented policing and problem solving policing)의 개념과 동일한 차원에서 주민에게 직접적인 경찰서비스의 경우 1차적으로 기초자치단체 경찰에게 임무를 부여하는 것이 보통이다. 이와 같이 자치경찰 활동은 합리적 기능배분 정책에 의한 치안업무 수행이 필요하기 때문에 범죄예방, 치안불안의 억제, 범죄자 진압 등에 관한 정책에 있어서 국가와 지방자치단체, 국가경찰과 자치경찰간 합리적인 사무배분에 의한 정책집행이 요구되고 있다. 또한 자치경찰 활동은 국가경찰 활동에 보충적 기능을 수행하며, 국가경찰과의 수평적, 수직적 협력관계를 갖게 된다. 동시에 자치경찰활동은 지역 거버넌스의 성격을 갖는다.

4. 우리나라 제주특별자치도의 자치경찰제 운영실태

우리나라는 제주특별자치도의 시작과 함께 2007년 7월 1일부터 제주특별자치

경찰제를 실시하게 되었다. 제주자치경찰제는 제주도에 고도의 자치권을 부여하기 위해 분권의 핵심사항인 자치경찰이 포함되어, 전국적인 도입에 앞서 제주특별자치도 추진과제로 채택된 바 있다. 이를 위하여 제주도는 주민투표를 통해 행정체제를 단일광역체제로 개편, 자치경찰법(안)을 道단위에 적용하기 위해 일부 수정된 내용을 「제주특별자치도법」상에 반영하였다.

제주자치경찰은 주민생활과 밀접한 지역 방범활동 등의 사무수행을 부여받고 있다. 예를 들면, 주로 크게 4가지로써, ① 방범순찰, 안전사고 예방활동, 아동·여성 등 사회적 약자 보호, 학교 폭력 예방, 기초질서 위반행위 단속 등 생활안전활동, ② 교통안전 및 교통소통, 주민참여 지역 교통활동 지원, 교통법규 위반행위 단속 등 지역교통활동, ③ 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무, ④ 그리고 국가·공동수행사무의 경우에는 구체적인 ‘사무수행 기준과 방법’은 도지사 및 지방경찰청장이 「업무협약」을 체결하여 결정하고 있다.

제주특별자치도 행정기구 설치조례 시행규칙 제16조에 근거하여 자치경찰단장은 자치총경으로 보하고, 자치경찰단에 경무팀·및 관광환경팀을 두고, 경무팀장·생활안전팀장 및 관광환경팀장은 자치경정으로 보한다.

5. 우리나라 제주특별자치경찰제의 문제점

지금까지 살펴본 결과, 제주자치경찰은 결원인력 미채용으로 주민생활과 밀접한 지역방범활동, 공공시설 및 지역 행사장 등의 지역경비 등에 관한 업무수행에 곤란을 겪고 있다. 즉, 현행 자치경찰단장(총경), 자치경찰대장(경정 또는 경감)의 직급과 타부서의 실·국장의 직급차이로 대등한 업무협조가 쉽지 않은 상황이 종종 발생하고 있다. 또한 직급하향으로 자치경찰제의 직제가 ‘과’와 ‘계’의 중간인 ‘팀’체제로 조직, 편성되어 타 실국과의 형평성도 결여된 상황이다.

기본적으로 자치경찰의 인력규모는 국가경찰에 비해서 작을 뿐만 아니라 자치경위 이상의 간부 숫자도 적기 때문에 지나치게 계급을 상향하여 신규채용 또는 특별채용을 시행할 경우 점진적으로 내부승진의 기회가 줄어드는 상황이 발

생활 수 있다. 국가경찰의 경우에는 경정, 경위, 순경의 계급에서 공채시험제도를 시행하고 있는 바, 자치경찰의 경우에도 자치경사, 자치순경에 한하여 공채 시험에 의하여 임용하도록 시행령에 명문으로 규정하고 있으므로(시행령 제20조) 이러한 점을 고려해서 국가경찰로부터의 특별채용에 의한 이관 정도를 제한적으로 조정할 필요가 있다.

다른 한편으로 현재 자치경찰법(안)에서는 자치경찰의 간부급(경위) 이상에 대한 공채시험제도가 명시되어 있지 않아서 우수한 자치경찰의 인력확보가 쉽지 않은 상황이다. 이러한 채용제도의 경직성으로 인하여 자치경찰의 전문능력 부족현상을 초래할 수 있을 것이므로 이에 대한 해결책을 마련할 필요가 있다. 최초 자치경찰 채용시 특사경 관련 전문지식이 있는 일반직 공무원과 관련 민간인을 특별임용 할 수 있음에도 국가경찰로부터 지원자가 많다는 이유 등으로 특별채용을 하지 못하였다. 채용 후에도 자치경찰에 특화된 교육 프로그램이 미흡했다는 이유로 업무처리의 전문적인 기술 부족을 호소하고 있다.

근무수행 방식의 문제점으로는 토·일요일 및 공휴일에 지역문화 축제와 대규모의 국제행사 등이 많은 제주지역의 특성상 내방객이 많은 휴일에도 일정시간 자치경찰이 활동해야 할 필요성이 제기되고 있기 때문에 이에 따른 인력확보 방안이 주요 쟁점사항이 되고 있다. 제주공항에 근무하는 자치경찰의 인원은 14명인데, 이는 총인원 대비 17%, 순찰인원 대비 24.5%로 너무 많은 인력이 배치되어 근무하고 있어서 자치경찰 인력배치가 불합리하다는 의견도 있다.

2008년 현재 제주특별자치도 자치경찰공무원 정원은 127명으로 제주특별자치도 내 국가경찰공무원 약 1,600명을 고려하면 10분의 1도 미치지 못하는 매우 적은 인원으로 운영되고 있다. 스페인, 이탈리아 보다 자치경찰 인력이 부족한 프랑스 자치경찰도 국가경찰 인력의 15% 수준을 넘어가고 있는 상황 등을 고려해 볼 때, 대체로 현재 제주자치경찰의 인력은 상당히 부족한 실정임에는 틀림없다. 그러나 새로운 제도의 실험이라는 중요한 의미를 지닌 제주자치경찰이 성공하기 위해서는 인원 충원 면에서 자치경찰의 정규 인력뿐만 아니라 지역사회

에서 자치경찰 활동을 보좌하거나 보완하는 자치경찰 보조인력의 확보, 주민의 자율방범대 활용(영국 사례), 시민자원 봉사대와의 연계활동 등 지역사회와의 유기적인 관계 형성을 통한 협력체제를 활용하는 것 등 자치경찰제 외에도 연관된 제도들의 총체적 보완도 반드시 고려할 필요가 있다는 점을 시사하고 있다.

6. 자치경찰제 확대 및 강화 방안

1) 자치경찰의 인력 및 기구편성 기준 개선안

자치경찰의 적정 인력 및 조직 모델을 개발하기 위해서는 먼저 지방자치단체의 규모와 자치권의 범위를 고려한 지방자치단체의 자치경찰의 인력과 기구를 판단해야 한다. 자치경찰은 지역 주민의 수, 유동인구의 수, 지역의 특성 등을 고려하여 경찰관 수를 결정하고, 인구 밀집도 및 지역 형태 등을 고려하여 조직의 형태를 구성한다. 즉, 각 자치단체가 자치경찰기구를 편성, 운영하기 위해서는 기본적으로 법령(안)에서 규정한 내용을 근거로 하여 각 자치단체의 지역적 특성을 고려해야 하기 때문에 주로 인구수, 도시화율, 행정구역상 면적, 지역의 지리적 특성 등을 중점으로 고려하여 자치경찰을 운영하는 것이 필요하다.

2) 자치경찰 조직편성의 판단기준 개선안

자치경찰 기구 조직과 관련한 편성기준으로는 기본적으로 자치단체내 설치된 기존의 조직체계를 참고하고, 국가경찰과 자치단체 내 지방공무원의 구성형태나 직급별 구성비 등을 참고하여 이를 조화시킨 방안을 도출하는 것이 필요하다. 이 경우, 자치경찰조직의 편성은 직무의 중요도, 업무량, 기관의 특성, 직무의 독립성과 연계성, 그리고 지역주민에 대한 서비스 요구수준 등을 종합적으로 고려하여 기구의 규모와 형태를 결정해야 한다.

3) 자치경찰제 운영체계 확대방안

자치경찰제 확대를 위해서는 자치경찰 활동의 목표를 설정해야 하며, 구체적으로는 지역주민의 생활안정을 도모하고, 지역내 발생할 수 있는 범죄에 대한 두려움을 제거하고, 자치단체의 활동에 대한 지역주민의 만족도 증가가 주 목표가 되어야 할 것이다. 또한 지역사회내 범죄문제의 발생을 사전에 방지하는 것 등도 목표로 하고, 경찰과 지역주민간 관계개선, 지역사회의 안전에 관한 인지도 증진에 있다. 그리고 생활안정, 방법, 교통단속 등을 주업무로 해야 한다.

나아가 문제해결 중심의 지역사회 경찰활동을 실천하도록 해야 한다. 지역사회가 안고 있는 문제들이 무엇인지 먼저 예측해서, 이러한 문제들을 예방할 수 있도록 노력한다. 자치경찰은 주변지역을 잘 알고 있을 뿐만 아니라, 그 지역에 살고 있는 주민들에 대해서도 잘 알고 있기 때문에, 지역주민들도 경찰에 대해서 잘 알도록 해야 한다. 자치경찰은 지역주민이 무엇을 해주기를 원하는지를 잘 알고 그 요구를 정확하게 들어주도록 한다.

4) 인사제도의 개선방안

현행 자치경찰 신규채용에 있어, 유럽 3국과 같은 자치경찰의 신규채용제도(즉, 보조직급의 신설 등)를 도입하여 자치경찰 보조직급을 신설하여 해당 자치경찰 결원시 우선적으로 정규직 순경시험에 응시하도록 함으로써 합격자를 자치경찰로 채용할 필요가 있다. 그리하여 이들에게 자치경찰업무를 일정기간 보조하게 하여 체득한 업무수행 기술 및 경험을 활용함으로써 자치경찰의 능력향상을 제고할 수 있다.

또한 자치경찰의 특별임용 요건을 국가경찰과 달리 지역특성에 맞는 새로운 특별임용 요건을 마련하는 것이 필요하다. 예를 들어, 특별사법경찰사무를 담당하는 자치경찰의 채용인력 609명은 특사경 업무(17종)처리 관련자격증과 경력을 가진 기존의 일반직 공무원의 자치경찰 전직 등을 거쳐 특별임용 하는 방안 등이다.

나아가 자치경찰공무원의 특화된 교육훈련 프로그램을 개발해야 한다. 국가경찰기관에 자치경찰의 위탁교육훈련을 실시함에 있어 기존의 국가경찰 교육훈련 프로그램과 구별되는 자치경찰 공무원의 특화된 교육훈련 프로그램 개발로 전문능력 향상을 도모할 필요가 있다.

자치경찰의 전면실시에 따른 자치경찰 인력 9,315명에 대한 지속적인 교육훈련 등을 대비하여 장기적으로 「자치경찰교육훈련기관」을 설치·운영함으로써 지역사회의 경찰활동에 부합되는 자치경찰의 교육훈련을 기할 수 있을 것으로 본다.

자치경찰사무는 지방행정의 법집행 지원을 주로 하고 있으므로 특사경 업무 담당공무원 또는 관련 민간전문가를 초빙하여 강사로 활용함으로써 자치경찰의 업무처리에 따른 전문지식 및 기술을 습득할 수 있다.

5) 자치경찰 보조인력 확대 및 강화 방안

교통 및 방법, 경비와 관련된 조직 및 기능을 진단하면 다음과 같은 인력을 읍면동 사무소 또는 주민자치센터에 배치하여 자치경찰의 인력으로 활용할 수 있을 것이라 생각된다. 특히 자치경찰의 주요 업무가 지역교통관리라는 점을 고려하면 현재 자치단체에서 수행하고 있는 교통, 차량, 불법주정차 관리업무 전체가 자치경찰대 소속으로 기능적으로 통합하여 교통의 계획과 집행이 일치를 통한 업무의 효율화를 기하는 것이 바람직할 것이다.

현재 기초자치단체를 비롯한 읍면동사무소에 행정보조원으로 공익요원을 배치하고 있다. 자치단체 내에 공익요원이 근무를 하고 있으나 활용도는 매우 낮은 편이다. 이를 자치경찰 보조인력을 배치함으로써 인력활용도를 제고할 수 있다. 이와 같은 방법으로 산화 경방요원의 활용, 관광지 근무 공무원 이관에 의한 인력활용도 가능하다.

나아가 유럽 선진국과 같이 유급직의 자치경찰 보조인력제를 채택하는 방안이 있다. 예를 들면, 자치경찰과 함께 활동하기에 적합한 유급직 인력을 채용하

여 자치경찰업무에 관한 일정 교육을 받게 한 후 자치경찰 보조인력으로 활용 가능하다. 또는 유급 봉사자로 채용하여 일정한 교육을 수료한 사람에 한하여 채용하거나 아니면 채용 후에 일정기간 동안 교육을 수료하도록 하여 단순 봉사자가 아닌 자치경찰 전문보조인력(봉사자)으로 활동할 수 있도록 한다. 현재 자치단체의 인력확보에 관한 자치조직권과 관련하여 총액인건비제 도입의 경우 지방자치단체의 정원책정상 본청기구 이외에도 직속기관의 설치, 출장소의 설치, 동 설치, 사업소의 설치 등을 지방자치단체가 자율적으로 결정할 수 있으므로 이에 근거하여 자치단체의 인건비성 경비를 확보하여 시행이 가능하다.

7. 향후 추진방향

2008년 새정부는 제주자치경찰과 같이 특수한 상황 하에서 출발한 자치경찰제에 대한 제도적 보완을 위하여 자치경찰제를 확대하고 강화하는 방향에서 국정과제를 지속적으로 추진하고자 결정한 바 있다. 이 점에 대해서 가능하다면 지방자치 원리에 충실한 제도적 실험이 되었으면 한다. 시범사업을 성공적인 제도 도입으로 연결시키기 위해서는 실험법 제정을 통한 자치제도의 실험정책(Experimentation)을 보다 전략적으로 추진하는 것이 필요하다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적과 범위	2
제2절 연구의 방법과 분석틀	3
1. 연구의 방법	3
2. 연구의 분석틀	5
 제2장 자치경찰제의 이론적 논의 및 기본운영체제 분석	 7
제1절 자치경찰제의 원리와 의의	7
1. 지방자치 원리와 자치경찰	7
2. 자치경찰제의 개념과 종류	10
3. 자치경찰 활동의 현대적 의미	19
제2절 유럽 3국 자치경찰제의 기본운영체제 비교분석	21
1. 자치경찰 비교요인	21
2. 자치경찰제 관련 법규	21
3. 자치경찰의 지위와 직무	26
4. 자치경찰의 기구	31
5. 자치경찰의 인력관리	35
6. 국가경찰과 자치경찰간 협력관계	44
7. 소결 : 유럽 자치경찰제의 기본운영틀	55
제3절 우리나라 자치경찰제의 기본운영체제 분석	76
1. 우리나라 자치경찰제의 도입	76
2. 현행 자치경찰제 기본운영체제	80
3. 현행 자치경찰 기능의 특성과 내용	89

제3장 자치경찰 실제 운영사례 분석	102
제1절 외국 자치경찰제 운영사례	102
1. 자치경찰제의 인력 및 교육운영	102
2. 보조인력운영	128
3. 바람직한 자치경찰제의 기본운영틀	132
제2절 우리나라 제주자치경찰제 운영사례	139
1. 제주자치경찰제 출범 당시 운영체제	139
2. 2008년 현재 제주자치경찰제 운영실태	153
3. 제주자치경찰 운영체제상 문제점	160
제4장 자치경찰제 확대 및 강화방안	170
제1절 자치경찰제의 인력·기구 확대 및 강화 방안	170
1. 현행 우리나라 자치경찰법(안)상 자치경찰 인력산출 기준	170
2. 자치경찰의 인력 및 기구편성 기준 개선안	172
3. 자치경찰제 확대를 위한 운영체제 강화 방안	178
4. 적용사례 : 도농복합형 시자치경찰제 개선 운영모델	187
제2절 자치경찰의 인적운영체제 확대 및 강화 방안	201
1. 자치경찰의 임용 및 훈련제도의 개선방안	201
2. 자치경찰 보조인력 확대 및 강화 방안	206
제3절 자치경찰의 사무수행 절차의 확대 및 강화방안	212
1. 자치경찰의 사무수행 원칙 및 과정	212
2. 사무수행의 현실적 어려움	213
3. 자치경찰 사무수행 절차의 개선	213
제5장 결론	221
참 고 문 헌	225
부 록	230

I. 【자치단체별 자치경찰 계급별 정원기준 현황】	231
II. 【시도별 자치경찰 계급별 정원기준 현황】	239
III. 【시도별 자치경찰 보조인력 소요판단 현황】	247
Abstract	255

표 목 차

- 〈표 2-1〉 자치경찰제 구분에 따른 국가 18
- 〈표 2-2〉 행정경찰 기능 중심의 자치경찰 임무 27
- 〈표 2-3〉 스페인 자치경찰의 수행사무 28
- 〈표 2-4〉 이탈리아 자치경찰의 수행사무 30
- 〈표 2-5〉 주민 수에 따른 자치경찰 인력배분 비율(2003년 기준) 36
- 〈표 2-6〉 자치경찰 계급별 인력비율(2004년 기준) 37
- 〈표 2-7〉 스페인 기초자치정부 주민 수에 따른 자치경찰 평균 인력수 41
- 〈표 2-8〉 유럽3국과 주요선진국의 자치경찰법 및 자치경찰직무 (정리표) 56
- 〈표 2-9〉 자치경찰법안 주요 내용(총 36조) 82
- 〈표 2-10〉 특별사법경찰권 부여기준 및 관련사례 85
- 〈표 2-11〉 분야별 관련법상의 특별사법경찰권 대상 범죄 85
- 〈표 2-12〉 자치경찰이 수행 가능한 특별사법경찰사무의 내용 (17여 종) 86
- 〈표 3-1〉 주민 수에 따른 자치경찰 인력배분 비율(2003년 기준) 102
- 〈표 3-2〉 자치경찰 계급별 인력비율(2004년 기준) 103
- 〈표 3-3〉 스페인 기초정부 주민 수에 따른 자치경찰 평균 인력수(2004) 110
- 〈표 3-4〉 스페인 기초정부 주민 수에 따른 자치경찰 평균 인력수 111
- 〈표 3-5〉 마드리드시 자치경찰 인력 및 계급체계 118
- 〈표 3-6〉 마드리드시 자치경찰의 임용자격 118
- 〈표 3-7〉 자치경찰제 유형별 비교 138
- 〈표 3-8〉 제주자치경찰의 주요 사무 142
- 〈표 3-9〉 조직구성원의 직무 142

〈표 3-10〉 제주특별자치도 자치경찰이 처리하는 특별경찰사무 내용	144
〈표 3-11〉 제주자치경찰의 기구	145
〈표 3-12〉 정원표	146
〈표 3-13〉 서귀포 자치경찰 인력	146
〈표 3-14〉 제주시 자치경찰 인력	147
〈표 3-15〉 제주자치경찰 특별채용	149
〈표 3-16〉 제주자치경찰 인력확충	150
〈표 3-17〉 제주자치경찰 채용지원현황	150
〈표 3-18〉 제주자치경찰 임용시험	151
〈표 3-19〉 신규 임용자의 위탁교육	152
〈표 3-20〉 제주특별자치도 신규 자치경찰공무원 최종합격자 학력별 분석	155
〈표 3-21〉 제주자치경찰 공무원 특별채용의 필기시험과목	156
〈표 3-22〉 제주특별자치도 자치경찰공무원 특별채용 모집과정 현황	157
〈표 3-23〉 중앙경찰학교에서의 자치경찰 교육에 관한 교과편성	158
〈표 3-24〉 지방공무원 인력개발원에서의 교과편성 및 내용	159
〈표 3-25〉 제주시 자치경찰대 배치 인력(40명)의 활동상황	162
〈표 3-26〉 서귀포시 자치경찰대 배치 인력(25명)의 활동상황	163
〈표 3-27〉 제주국제공항 관광질서 및 교통질서 확립 등 처리실적	163
〈표 3-28〉 공항호객행위 단속 등 공항질서유지에 대한 자치경찰 기여도에 대한 주민 인식	165
〈표 4-1〉 자치경찰 관할지역의 생활환경 및 행정환경 현황분석	181
〈표 4-2〉 K시 자동차 등록 현황 (2008년 3월)	190
〈표 4-3〉 국가경찰 인력이 수행하는 자치경찰 직무수행의 배분비 (2005년 기준으로 산정)	192
〈표 4-4〉 K시 초기 자치경찰 예상 인력	193
〈표 4-5〉 K시 자치경찰의 주요 활동지역(예시)	197

〈표 4-6〉 K시 자치경찰의 교대 근무방식(예시)	198
〈표 4-7〉 관광지 관리 사업소 직원 현황	209
〈표 4-8〉 자치경찰 사무수행 개선방안	214
〈표 4-9〉 자치경찰 범죄수사 처리	217

그림목차

〈그림 1〉 연구의 분석틀 6

〈그림 2-1〉 스페인 중앙정부-지방정부 경찰행정 협력체계도 50

〈그림 2-2〉 자치경찰법안 구성 : 8장 제36조 83

〈그림 2-3〉 자치경찰의 주요활동 내용 95

〈그림 2-4〉 자치경찰 일상활동에 따른 기본조직도 96

〈그림 3-1〉 2006년 이후(상단) 변화된 자치경찰 계급체계(프랑스) 104

〈그림 3-2〉 니스시 자치경찰 조직도 108

〈그림 3-3〉 마드리드 시자치경찰 조직도 117

〈그림 3-4〉 제주자치경찰단 기구 145

〈그림 3-5〉 제주자치경찰 제복의 흉장 및 표지장 148

〈그림 3-6〉 제주자치경찰 기구(2008년 11월 현재) 154

〈그림 4-1〉 자치경찰의 인력, 기구편성 고려요인 173

〈그림 4-2〉 자치경찰의 조직편성시 고려요인 176

〈그림 4-3〉 자치경찰제 확대 및 강화를 위한 구성체계 179

〈그림 4-4〉 자치경찰활동 계획의 운영체계 183

〈그림 4-5〉 자치경찰의 조직편성 기본구성도 186

〈그림 4-5〉 K시의 도농복합형 구성 비율 189

〈그림 4-6〉 K시의 주택구성 유형 189

〈그림 4-7〉 도농복합 지역인 K시의 자치경찰 기본조직도 195

〈그림 4-8〉 제주도 관광지 관리사업소 관할 관광지 현황
(7개 사무소 19관광지) 209

〈그림 4-9〉 국가경찰에 의한 교통법규 위반사례 처리 과정 214

〈그림 4-10〉 자치경찰의 직무수행과 연계된 국가경찰과의 연계사무처리
 예상도 1 217

〈그림 4-11〉 국가경찰의 사무처리 과정 218

〈그림 4-12〉 자치경찰의 직무수행과 연계된 국가경찰과의 연계사무처리
 예상도 2 220



제1장 서론

제1절 연구의 목적

1. 연구의 배경

정부의 자치경찰제 시행은 시·군·자치구에 자치경찰기구의 창설을 근간으로 하였으며 자치경찰의 조직규모는¹⁾ 인구 및 지역특성을 고려하여 결정하고, 자치경찰의 신분은 특정직 지방공무원으로 단체장이 인사권을 행사하도록 하며 그 규모는 최저 20명, 최고 102명 수준에서 고려하고 있다. 자치경찰의 수행사무는 주민생활과 밀접한 사무와 현재 자치단체가 보유하고 있는 산림보호, 식품, 환경 등 특별사법경찰사무의 수행이 중심이 되고 있다. 그리고 자치경찰을 운영하는 재정부담은 원칙적으로 자치단체가 부담하나 제도의 정착을 위해서 지방교부세, 국고보조금, 범칙금 등으로 국가가 일정기간, 일정부분을 지원하는 것을 원칙으로 정한 바 있다.

자치경찰기구를 처음 출범시킬 때 자치경찰 인력은 총 9,315명으로 추정했고 이중 32%(3,000명)는 국가경찰에서 이관하고 나머지 68%(6,315명)는 신규채용하는 것을 원칙으로 하였다. 그리고 국가경찰과의 인사교류의 의무화를 규정하였으며 국가경찰과 자치경찰간 협력 강화를 위해 시·도에는 치안행정위원회, 시·군·구에는 지역치안협의회를 설치 및 운영하도록 정한 바 있다.

이와 같은 원칙 하에 2006년 7월1일 제주특별자치도가 출범되면서 우리나라

1) 자치경찰기구·인력편성방안 연구보고서 (2005.9, 한국지방행정연구원) 참조.

에서는 최초로 제주자치경찰이 설치·운영되었다. 하지만 처음 운영되는 제주자치경찰의 경험에 비추어 자치경찰의 인력부족 및 지역주민과의 네트워크 활용의 어려움 등 문제점들이 제기되고 있어 이에 대한 해결방안 마련을 위하여 자치경찰제의 확대 및 강화 방안을 연구하게 되었다.

자치경찰제도의 확대방안은 2008년 새 정부의 “섬기는 정부 36개 국정과제” 중 공약과제이자 인수위 법무·행정분과가 주관하는 일반과제로 「자치경찰 도입」으로 정한 추진과제의 하나로 설정되어 있는 만큼 지방자치 발전과 주민안전을 위한 주요한 분권과제의 하나로 여겨지고 있다. 특히 새 정부는 자치경찰제도 실시 시범단체의 수를 2~30개 정도로 확대 및 강화하는 방안을 고려하고 있는 바, 기초중심 뿐만 아니라 시·도 광역자치단체차원에서의 자치경찰 기능과 역할을 고려한 새로운 자치경찰제 운영체제를 모색하고 있다.

지난 정부에서 시군구 기초자치단체 중심의 자치경찰제 운영초안을 마련한 자치경찰법(안)에 근거하여 2007년 3월부터 제주특별자치도에서 자치경찰제가 시행되고 있으나 광역자치단체 중심으로 변형되었고, 사전 제도시행 준비부족, 인력과 재정지원의 부족 등 문제점이 나타난 상황에서 보다 발전된 자치경찰제 운영방안을 제안할 필요성이 대두되었다.

2. 연구의 목적과 범위

이에 본 연구는 시군구 기초자치단체를 중심으로 제정되었던 자치경찰법(안)을 근간으로 이루어지는 제주자치경찰제의 실제 운영체제를 살펴본 뒤, 아직 시행되지 않고 있는 시군구 중심의 자치경찰제 운영체제에 관해 개선되고 적합한 운영모델을 검토해 보고자 한다. 따라서 현재 시행되고 있는 유럽 3국인 프랑스, 스페인, 이탈리아 중심의 자치경찰제 운영체제를 심도 있게 분석한 뒤, 우리나라 제주자치경찰제 운영 실태와 비교하여 보다 세부적인 자치경찰제 기본운영 틀을 도출하고 그에 근거하여 현재 정부법(안) 중심의 제주자치경찰제 운영상의 문제

점을 파악하여 지적된 문제점들을 개선할 수 있는 대안을 제안하고자 한다.

특히 우리나라에 적합하다고 사료되는 자치경찰제의 기본운영 틀의 도출을 위하여 자치경찰에 관련된 이론적 논의를 먼저 한 뒤, 우리나라 시군구 자치경찰법(안)의 기초가 되었던 프랑스, 스페인, 이탈리아 자치경찰제의 운영실태를 구성 요소별로 분석 하고, 이를 다시 우리나라의 제주자치경찰제 운영 현황과 비교분석해 보다 폭 넓고 자율적인 자치경찰제 운영 틀을 제시하고자 한다.

이렇게 함으로써 향후 새정부가 제주특별자치도 이외의 본토 지역에도 자치경찰제를 확대 및 강화할 경우에 고려 대상이 되는 자치경찰 구성요소인 자치경찰의 인력 책정기준, 기구편성 근거, 자치경찰의 사무수행 내용 등을 기본 분석 요소로 설정하고 사례분석의 중심 내용으로는 프랑스, 스페인, 이탈리아, 우리나라의 제주자치경찰제 등을 연구대상으로 한정하고자 한다.

이러한 비교분석을 통해서 향후 우리나라 본토에 본격적으로 자치경찰제 도입을 위해 필요한 내용을 보완하고, 실무적으로 활용할 때 현재보다 개선된 운영체제를 제안하려는 데 직접적인 연구목적에 갖고 있다. 우리나라 자치경찰제의 시군구 운영단위를 확대한 시도단위에서의 자치경찰제 안에 대해서는 현재 정치권에서 자치계층체제 개편과 관련한 여러 논의가 진행되고 있기 때문에 후속연구에서 다루기로 하고, 여기서는 주로 내년에 정부가 추진하고자 하는 자치경찰제 확대 실시에 대비한 개선된 대안을 제시하는 연구로 한정하고자 한다.

제2절 연구의 방법과 분석틀

1. 연구의 방법

자치경찰제라는 새로운 제도 운영을 위해서 참고해야 될 사항들을 다양하게 주장할 수 있겠으나, 본 연구는 우리나라 자치경찰제의 도입 및 운영상에 가장 기본적으로 지방자치 원리에 충실한 자치경찰제의 시행을 제안하고자 한다. 중

중 우리가 외국으로부터 제도를 받아들이고자 할 때 우리나라의 정치, 경제, 사회적 환경을 충분히 고려해서 우리 실정에 맞는 제도적 사전 맞춤작업이 필요하다고 하지만 가장 중요한 것은 그 제도가 갖고 있는 본질적인 기본원리와 취지를 무시하는 데에 따르는 제도 운영 과정에서 문제점이 발생한다는 점이다.

현재 우리의 지방자치제도에서 새로운 제도로써 ‘자치경찰제’를 확대 강화하려는 시점에 와 있기 때문이다. 즉, 자치경찰제라는 새로운 제도를 만들어 확산시킬 때에는 반드시 이 제도가 의미하는 기본원리를 이해하고 그 기본 틀의 원형(Prototype)에 충실히 따르면서 합리적인 선에서 우리 실정에 맞추는 변화가 필요하다고 할 것이다.

이러한 문제의식 하에 본 연구는 먼저 자치경찰제가 의미하는 개념과 기본모형의 도출을 위하여 자치경찰과 관련된 국가경찰, 사법경찰과 행정경찰의 개념, 보충성의 원칙 적용 등에 관하여 논의한 후, 현행 우리나라 경찰제도 현황 및 운영상의 장·단점 분석을 위하여 제주자치경찰 사례를 중심으로 국가 경찰과 자치(광역·기초)경찰간 사무배분 실태와 현황을 분석한다. 그리고 이러한 우리나라의 사례는 특히 유럽 지방자치 선진국인 프랑스, 스페인, 이탈리아의 자치경찰제 운영체제를 참고하고 제도를 설계했다는 점에서 이 나라들의 자치경찰제 운영체제를 구성요소별로 비교분석한 후 우리에게 주는 시사점과 그 운영상의 교훈을 정리할 필요가 있다고 판단하였다. 그리하여 이 내용들을 우리나라 제주 자치경찰의 운영실태와 구성요소별로 다시 비교하여 현재 제주자치경찰 및 정부법(안)에 근거한 자치경찰제의 문제점을 이해한 후 개선방안을 도출하고자 한다.

또한 제주자치경찰의 운영체제를 분석하기 위하여 주요 쟁점사안별로 제주자치경찰에 관한 현장조사, 제주자치경찰관들과의 심층인터뷰 등을 통해서 현재 적용·운영 되고 있는 자치경찰법(안)의 유용성과 문제점 등도 실무적인 경험을 통해서 검증해 개선방안을 제안하고자 한다.

이상의 연구방법을 요약하면 다음과 같다. 먼저 문헌분석 방법에 의존하여 자치경찰제의 확대 및 강화 방안을 모색하기 위하여 이와 관련된 논문, 보고서, 정부기관의 관련자료, 국내외 관련법규 등을 분석하는 문헌분석적인 방법을 활

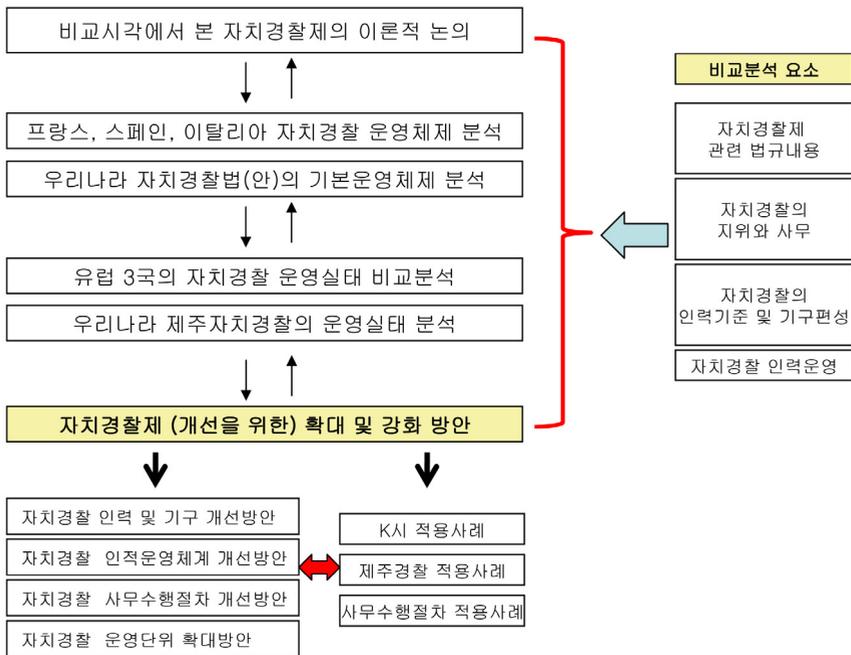
용하였다. 문헌분석은 각 연구대상의 국가들이 역사적, 법적, 정치 제도적으로 형성된 자치경찰의 운영사례 등의 기본원리와 그 운영들의 내용을 상세히 밝혀 주고 각국의 상이한 특징도 들어 내 줄 수 있기 때문이다. 또한 비교연구의 시각을 채택하였는 바, 이는 우리 실정에 적합한 자치경찰제 운영을 위한 개선안을 모색하기 위하여 주요 선진국이면서 우리나라와 법체계 및 행정체계를 같이 하는 프랑스, 스페인, 이탈리아 자치경찰의 운영사례를 조사 및 비교분석한 후 시사점을 도출하였다. 비교연구에 있어서 1차적으로 「현상학적인 조사」에 의거하게 되면 실증자료와 경험적 사례를 중심으로 비교연구를 하기 때문에 적어도 각국의 다양한 자치경찰 활동에 관한 현실 적합성 등을 관찰할 수 있게 하기 때문이다. 이어서 우리나라의 사례를 현장조사를 기초로 하여 현행 제도운영의 틀이 되는 자치경찰법(안)을 기준으로 관찰하게 되면, 관찰결과로부터 자치경찰제의 개선이 가능한 여러 개선방향을 살펴볼 수 있다. 구체적으로 제주자치경찰단 및 제주시와 서귀포시의 자치경찰 인력에 의한 운영경험 등을 직접 심층조사하고, 현장조사도 십여 차례 다녀왔다. 또한 자치경찰법(안)을 입안했던 행정안전부의 자치경찰제 실무추진단, 경찰청 등 관계자들과의 면담, 이들 정책수립 및 집행 책임기관 이해관계자들과의 심층 면접조사 결과도 참고하여 현재보다 발전된 자치경찰 확대 및 강화 방안을 찾고자 하였다.

2. 연구의 분석틀

본 연구보고서의 기본적 분석요소는 자치경찰제를 구성하고 있는 요인들을 중심으로 비교연구를 진행하였다. 먼저 자치경찰제의 골격이 되고 있는 자치경찰법(안)의 내용을 토대로 그 운영체제를 살펴보았으며, 다시 이를 기준으로 자치단체의 인구 규모에 따른 자치경찰 운영인력의 확대가 가능한 방안을 살펴보았다. 이러한 인력확대는 당연히 자치경찰 기구편성의 다양성을 추구할 수 있다는 가정 하에 유연하고 확대 가능한 자치경찰 조직을 구성하기 위한 자치경찰 기능 확대 방안도 동시에 심도 있게 분석하였다.

실무적으로는 주로 프랑스, 스페인, 이탈리아의 자치경찰제 운영내용을 검토하여 필요한 인력충원 및 교육, 인적역량의 확대 방안 등에 대한 대안들을 찾고자 하였다. 특히 지역주민과 함께 밀접한 관련성 내지는 민원접촉의 현장으로 작용해야 하는 자치경찰 보조인력 확대를 통한 지원방안 등도 심도 있게 검토하였다. 현재 제주자치경찰이 수행하고 있는 사무범위의 한계로 인한 주민들의 평가가 만족스럽지 않은 상황에서 향후 자치경찰제 확대 및 강화를 위하여 가장 시급히 보완해야 할 내용의 하나인 자치경찰 사무수행의 개선방안도 중점적으로 검토하였다. 이와 같이 도출된 개선 방안이 유용하도록 실무 적용이 가능한 사례들도 제시하여 개선방안의 실효성을 높이고자 하였다. 이상으로 연구 추진 내용과 분석틀을 정리하면 다음 그림과 같다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀





제 2 장 자치경찰제의 이론적 논의 및 기본운영체제 분석

제1절 자치경찰제의 원리와 의의

1. 지방자치 원리와 자치경찰

가. 자치권(local autonomy)의 의미와 자치경찰

지방자치의 기본원리에 충실한 자치경찰제를 도입한다는 것은 무엇을 의미하는가? 그것은 지방자치의 원리와 지방자치정부의²⁾ 구성 및 운영원리를 살펴보면 더 자명할 것이다.

UN의 세계인권선언문 제21조에는 자치분권의 기본적 가치인 지방자치정부의 자율성이 갖는 중요성에 대하여 국민의 의지가 국가, 지방정부의 기초가 되어야 한다고 언급하면서 이를 상기시켜 주고 있다. 그리고 1985년 유럽회의(Council of Europe)가 제정하고 유럽 30여 개국 이상의 회원국 국회가 인준한 유럽 지방자치정부헌장(European charter of local self-government)에는 더욱 자세하

2) 지방(자치)정부와 지방자치단체의 용어 사용 : 지방자치단체'의 용어는 독일 및 프랑스에서 사용하던 용어를 일본이 '지방공공단체'로 직역하여 사용했다. 이를 우리나라 지방자치법상 법적 용어로 차용하면서 우리나라에 국한할 때에는 '지방자치단체'로 사용하였다. '(기초, 도, 지역)자치정부'의 용어 사용은 유럽 지방자치정부 헌장(European charter of local self-government)의 제3조2항에서 규정한 "지방자치정부는 직접평등비밀선거에 의해서 자유롭게 선출된 대표들로 구성된 대의기구에 의하여, 그리고 이 대의기구에 대하여 책임을 질 수 있는 집행기구를 통해서 자율적으로 권리와 능력이 행사"되는 지방정부를 의미하므로 이 정신에 따라 본 연구도 미래지향적 의미에서 지방자치단체와 같은 의미로서 '지방(자치)정부'를 구분없이 사용하고자 한다.

게 지방자치(local autonomy)의 원리와 이를 실현하는 지방자치정부의 구성 및 운영에 관한 기본원리와 조건을 제시하고 있다. 이 현장이 유럽 상황을 배경으로 지방자치(정부)의 주요 원리에 대하여 천명하고 있지만, 이미 이러한 내용은 국제사회에서 지방자치 원리로 인정받고 있다.

이 현장의 정신에 따르면 지방자치 활성화를 위해서는 한 국가의 법률로 지방자치정부가 실질적인 권한을 행사할 수 있는 수단 제공이 가능하도록 규정해야 한다고 명시하고 있다. 또 국가와 지방자치정부가 각각의 권한집행 시에는 양자의 갈등과 중복을 피하고 지역주민의 이익을 위해 일할 수 있는 방향에서 법률적 규정이 되어야 한다는 것을 강조하고 있다(현장 제3조1항). 이와 덧붙여, 지방자치가 형식적인 자유가 아닌 실질적인 자유로써 유익한 효과를 발생시킬 수 있도록 하기 위해서는 다음의 4가지의 조건들이 동시에 함께 결집되어야 한다고 제시하고 있다. 즉, ① 제1조건 : 지방자치정부는 직접평등비밀선거에 의해서 자유롭게 선출된 대표들로 구성된 대의기구에 의하여, 그리고 이 대의기구에 대하여 책임을 질 수 있는 집행기구를 통해서 자율적으로 권리와 능력이 행사될 수 있어야 한다(제3조2항). ② 제2조건 : 지방자치정부의 기본적 권한과 책임범위는 반드시 헌법 또는 법률로 규정 되어야 한다(제4조1항). ③ 제3조건 : 지방자치정부에 대한 행정적 통제는 헌법과 법률의 근거에 의하여 헌법원리와 적법성 목적에 맞게 이루어져야 한다(제8조1~3항). ④ 제4조건 : 지방자치정부는 국가 경제정책과 일치되고, 자치권의 범위와 일치된 조건 하에 자율적으로 책임과 권한을 수행할 수 있는 재정적 자원(제9조), 자율적 인적 자원의 확보(제6조) 등 자치권 행사에 필수적인 수단을 가질 수 있어야 한다고 규정하였다. 재정적 자율성에 대해서는 제9조에서 규정하고 있다.

자치경찰이라고 하는 지방자치의 한 기능과 그 권한에 관한 행사는 주민이 직접 선출한 집행기구를 통해 국가의 법체계와 합법성을 준수하는 범위 내에서는 자치정부의 자율적 의지인 자치조직권, 재정자율권 하에서 행사할 수 있어야 한다는 점과 직접적인 관계가 있고, 그러한 원리를 기본으로 해야 하는 것이 바로 자치경찰의 기본운영원리로 작용되어야 한다는 점을 상기하고자 한 것이다.

이러한 원리를 뒷받침 하는 것이 또한 보충성의 원칙일 것이다.

나. 보충성의 원칙(principle of subsidiarity)과 자치경찰

유럽연합의 마스트리흐 조약에서 각 회원국과 유럽연합 간 권한배분의 방향을 유도하기 위하여 실질적인 참고원리로써 보충성의 원칙이 제시되었다³⁾. 이 원칙은 본래 독일, 스위스 등 연방국가 정치체제에서의 정치적 기본원리로서 작용되어 왔다. 독일에서는 이 원칙이 정치적 정당성의 기본규범으로 여겨지고 또한 조직규범 혹은 정치적 목적을 위한 원칙으로⁴⁾, 나아가 연방정부와 주정부간 권한배분에 관련된 헌법적 전제로서 여겨져 왔다. 그리고 스위스에서의 보충성 원칙은 하위의 정치체가 기능을 책임질 능력이 되지 않을 경우 상위 정치체가 그 임무를 대신하는 것을 규정하고 있다⁵⁾.

이러한 원칙에는 시민사회가 일련의 공공이익을 위한 임무수행의 책임도 담당할 수 있다는 것을 가정하고 있으며, 시민사회가 감당할 수 없는 공백 또는 결함부분에 대해서는 공익을 해치지 않는 방식으로 공공기관이 이를 책임질 수 있다는 것도 가정하고 있다⁶⁾.

이러한 의미의 보충성 원칙에 근거하면 자치경찰의 기능은 시민사회와 자치정부, 그리고 다시 자치정부와 중앙정부 사이에서의 기능배분이 되는 것이 바람직 할 것이다⁷⁾. 그리하여 자치권 실현이 가까운 곳에서부터 자율적으로 기능 수행을 할 수 있어야 하고, 그러한 기능 수행의 범위가 커질 때 시민사회로부터

3) Alan Norton, *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Edward Elgar, 1994. p.28~30.

4) H. Kalkbrenner, *Die rechtliche Verbindlichkeit des Subsidiaritätsprinzips*, in *Recht und Staat*, Berlin, 1972, p.515-539.

5) K. Cornevin-Pfeiffer, R. Jquier, *La Suisse et ses institutions* in L. Weber, *Les finances publiques d'un Etat fédératif*, la Suisse, Genève, Economica, 1992, p.25.

6) C. Millon-Delsol, *Le principe de subsidiarités*, Paris, Puf Que-Sais-Je ?, 1993, p.59.

7) 중앙권한지방이양촉진법 역시 “국가와 지방자치단체간의 사무를 배분함에 있어서는 지방자치법 제11조에 규정된 국가사무를 제외하고는 가능한 한 지방자치단체에 배분하여야(제4조 제1항) 한다”고 명시적으로 선언하고 있다.

기초자치정부가, 기초자치정부로부터 광역자치정부가, 광역자치정부로부터 국가가 기능을 보충적으로 수행할 수 있도록 하는 것이 바람직한 것으로 볼 수 있는 것이다. 경찰서비스를 제공하는 것은 시민과 경찰기관이 공동으로 경찰서비스를 산출하는 공동생산체제로 확보될 수도 있다. 이것이 바로 현대 국가에서 경찰서비스가 거버넌스의 성격을 갖는 것을 의미한다.

2. 자치경찰제의 개념과 종류

가. 경찰의 개념

경찰의 개념은 시대에 따라 의미가 다르기도 하였으나 현대에 와서 점차 넓은 의미를 갖게 되었다. 본래 ‘경찰’이라는 영어와 프랑스어의 police는 polis 라는 그리스말에서 유래하였는데, 15세기부터 나타난 용어 police는 16세기 왕의 칙령에 “공공질서 유지를 목적으로 한 제도(Institution)”의 의미로 사용되기 시작하였다⁸⁾.

본래 의미는 18세기와 19세기에 한 국가 또는 한 도시의 내부 사회질서 행정 또는 내무행정을 통칭하는 의미를 가졌으나 “세금, 정부 보조금, 전매권, 기업독점권 등의 문제에 대한 내부적 규제활동”을 포함하는 의미를 내포하기도 하였다⁹⁾. 프랑스 혁명을 거쳐 학설에 의해서 고정된 고전적인 의미에서의 ‘경찰’이란, 경찰법을 준수하도록 하는 기능을 수행하는 공권력, 또는 질서를 유지시키려고 하는 활동으로 이해되었다. 이후 근대국가에서는 공법의 안녕, 질서에 대한 위협방지를 의미하기도 하였다.

8) H.Buisson, *La police, son histoire*, imp. Wallon, vichy, 1949, p.16. 어원의 설명을 보면 다음과 같다 : French, from Old French policie, civil organization, from Late Latin poltia, from Latin, the State, from Greek politeia, from polits, citizen, from polis, city. (Excerpted from *The American Heritage(r) Dictionary of the English Language, Third Edition* (c) 1996 by Houghton Mifflin Company).

9) 브리테니카 백과사전, ‘아담 스미스, police’ 편.

현대에서 경찰이라는 개념은 행정권의 권위 하에 법 준수를 책임지는 것과 동시에 공공질서의 유지 및 재정립의 목적에 있으며, 또한 사법권의 지휘, 감독, 감시 하에 사법경찰 임무를 수행하는 행위 및 이를 수행하는 공무원들의 조직화된 공공서비스 기관 전체를 의미한다(Decocq, 1998:10). 즉, 현대적 개념의 ‘경찰’은 사회질서의 유지와 범죄수사를 목적으로 ‘특별임무’를 수행하는 기능과 특정한 공직자인 ‘경찰관’의 집합적 조직인 경찰기관(조직)을 동시에 의미한다.

나. 행정경찰과 사법경찰의 구별 필요성

1) 구별의 시작

프랑스가 1795년 죄와형벌법전(Code des délits et des peines) 제18조에서 경찰은 행정경찰과 사법경찰로 나뉜다고 규정하면서 경찰기능이 구분되어 왔다.

행정경찰의 본래적인 목적은 예방에 있으며, 공공의 질서유지를 위한 법규준수를 지키도록 하는 것이었다. 따라서 행정경찰은 행정질서와 관련되어 행정재판에 귀속되어 왔다.

반면, 사법경찰의 목적은 공공질서유지를 파괴하는 행위에 대한 진압, 퇴치를 목적으로 하는 경찰활동이라고 할 수 있다. 파괴행위를 한 당사자를 색출하고 형사재판에 기소하여 처벌을 받도록 하는 것이기 때문에 사법판사 및 검사에 귀속되는 분야로 인식되어 왔다.

그 후, 행정법과 형법, 형사소송법, 민법 등 공법학자와 사법학자들의 법학 영역 구분에 따라서 ‘경찰’행위를 구분하게 되었던 것인데, 사실상 행정경찰, 사법경찰의 개념적 구분은 본래 올바른 분류가 아니었으며, 실제로 현장에서 그 구별도 쉽지 않다.

2) 사법경찰 기능의 중요성

그러나 우리가 살펴 볼 프랑스, 스페인, 이탈리아 유럽3국의 자치경찰제도에 서 국가경찰과 자치경찰간 기능을 배분하는 기준에는 행정경찰 기능과 사법경

찰 기능을 준거로 두 경찰의 역할 구분을 하고 있다. 즉, 유럽3국에서 자치경찰을 책임지는 시장, 또는 위임권을 행사하는 부시장(시의원) 등은 공통적으로 유럽3국의 형사소송법 상 사법경찰관의 지위를 갖는다. 반면, 국가경찰공무원 경력을 가진 자치경찰관, 수사경찰관의 경력을 가진 자치경찰관 등 일부 특별한 경우를 제외하고, 자치경찰관은 사법경찰관을 보조하는 사법경찰리(보조)의 제한적인 지위만을 부여받고 있다. 우리나라에서도 사법경찰관과 달리 사법경찰리는 검사의 지휘 하에 범죄자를 추적, 피의자 소재탐문, 체포 등에 참여하는 지원인력 역할을 수행하기도 한다.

이와 같이, 프랑스, 스페인, 이탈리아에서 사법경찰관과 일반경찰관을 구별하는 데에는 충분한 이유가 있다. 국가경찰과 달리 자치경찰은 기본적으로 사법경찰리의 지위에 있기 때문에 사법경찰 활동이 시작되는 범죄수사(현행범수사, 초동수사, 정식수사, 사망확인수사 등) 과정에서 국가경찰과 동일한 수사지휘권 등을 가질 수 없는 지위에 있기 때문에 사법경찰 활동은 결과적으로 국가경찰이 전문적으로 전담하게 된다. 또는 수사과정에서 국가경찰이 인력지원 등의 필요성이 발생하게 되면 범죄수사가 관련된 관할행정구역 내에서 경찰임무를 수행하는 자치경찰에 대하여 지원요청을 함으로써 국가경찰에게 보완적 역할을 충실히 수행할 수 있다는 장점도 있다. 실제적인 구별 어려움이 있다고 하지만, 이처럼 행정경찰과 사법경찰의 개념적, 법적, 물리적 구분을 통해서 국가경찰과 자치경찰 상호간 보완적 경찰활동으로 국민을 위한 경찰기능 수행이 다양해 질 수 있다.

3) 자치경찰의 주요 기능은 행정경찰 기능 수행

자치경찰이 사법경찰 활동 과정에서는 국가경찰의 보조역할을 수행하도록 되어 있다면, 행정경찰 분야에서는 이와 다르다. 즉, 행정경찰이라 함은 공공질서유지를 확보하기 위하여 이와 관련된 범규범의 제정, 이에 대한 준수를 확보하는 기능이기 때문에 도로교통, 주차질서, 운전면허정지, 거리통제를 위한 바리케이트 설치, 시위감시, 신분증검사 등과 같은 물리적인 경찰활동이 행정경찰 기

능에 속하고 있다. 따라서 이와 같은 행정경찰 활동은 국가적 차원에서 대통령(또는 수상)의 행정경찰권으로 공공질서를 확보할 수 있는 조치가 취해질 수 있다. 진정한 지방자치제도가 시행될 경우에는, 자치정부가 관할하고 있는 행정구역 내에서 이와 같은 기본적인 행정경찰 활동이 수행될 수 있는 바, 지방정부의 관할행정구역 내에서의 책임자는 시장이기 때문에 지역사회의 공공질서유지를 위한 자치적 행정경찰권한은 시장에게 부여되어 있고, 시장은 국가의 보통지방행정기관의 지위와 자치정부의 최고책임자인 이중적 지위를 갖고 경찰권한을 수행하게 되는 것이다. 자치경찰조직이 필요한 것은 기본 자치원리에 근거한 자치정부의 행정행위 중 경찰기능을 수행하고자 할 때 필요한 것이고, 자치정부는 완전한 독립성을 가진 정부가 아니라 국가의 보통지방행정기관으로서 국가 전체적으로는 하나의 일선행정기관의 임무를 수행하게 되고, 이러한 국가적 임무수행에 있어서 주는 국가경찰이 이에 대한 보조는 자치경찰이 수행하고 이러한 관계는 보충성의 원칙(Principle of subsidiarity)에 근거한다고 볼 수 있다.

이러한 맥락이 다음 외국 사례 중 유럽 3국의 자치경찰제도에서 살펴볼 내용이다. 자치경찰 존재의 필요성은 바로 기초정부 수준에서 시장 단독으로 자치정부의 행정경찰 법규의 집행령인 시장령을 제정하여 자치경찰로 하여금 이 법규 준수를 위해 관할구역 내에서 자율적인 치안확보 활동을 하는 것이다. 기초자치정부의 관할행정구역 내에서 시민안전을 위해 중복적으로 경찰활동을 하는 자치경찰과 국가경찰은 이와 같이 행정경찰과 사법경찰의 기능적 구별을 기초로 각자의 임무를 충실히 수행하게 되고, 필요시에는 공조체제를 구축해서 동일한 목적의 경찰활동을 수행하게 된다.

이것은 결국 행정경찰의 기본 목적이 바로 지역사회를 중심으로 지역주민의 안전과 공공질서를 유지하는 것이라고 보면, 초기단계에서 자치경찰이 추구하는 목적도 이와 동일한 방향에서 시행되기 때문에 국가경찰과 자치경찰이 수행하는 행정경찰 기능은 중복된 상황이 발생할 수 있으며 이러한 중복을 피하기 위해서는 두 경찰 간의 역할분담을 보다 정확하게 법으로 규정을 할 필요가 있는 것이다.

4) 공공질서유지를 위한 국가경찰 활동

이러한 유럽의 경찰 개념은 우리나라 실정법상 경찰 개념에서 다음과 같이 이해되어 왔다. 즉, 경찰은 국민의 생명, 신체, 재산의 보호, 범죄예방, 진압과 수사, 치안정보의 수집, 교통단속, 기타 ‘공공의 안녕과 질서유지’를 위한 행정작용으로 이해할 수 있으며(경찰법 제3조, 경찰관직무집행법 제2조), 경찰의 정치적 중립성을 특성으로(동법 제4조) 하고 있다¹⁰⁾. 즉, 우리나라에서 경찰개념을 “공공의 안녕과 질서유지”로 명시하고 있다.

이는 “공공의 안녕과 질서유지”의 학문적 표현이 되는 “공공의 안녕, 질서에 대한 위협의 방지”라는 의미에서 유추할 수 있는 바와 같이 “개인의 생명, 신체, 재산과 같은 개인적 법익” 즉 (지방자치단체를 포함한) 국가적 공동체의 존속과 기능이 위협에 처할 때, 이러한 법익이 파괴되고 침해될 개연성이 있을 때 공권력(경찰력)을 통해 방지하는 것을 의미한다(김남진, 1989 : 90). 또한 공공질서유지·확보한다는 것은 예방을 목적으로 하는 조치를 결정하고 행동으로 옮기는 것을 의미한다.

좀 더 자세히 말한다면, 경찰이란 개념은 사고의 위협, 재산보상 등을 규칙과 적절한 통제를 통하여 방지하고자 하는 것을 의미하며, 이웃의 고요를 침해하는 야간소동 등으로 인한 무질서의 위협으로부터, 그리고 공공도로를 점유하면서 행하는 시위가 만들어 내는 무질서의 위협 등을 예방하는 것과 관련이 있다. 또한 수질의 위생상태를 감시하고, 시장에 유통되는 음식의 위생 상태에 이르기까지 병의 위협이 없는지 등 예방을 책임지는 것이 자치경찰의 임무이다(Chapus, 1996 : 638). 이러한 의미를 갖는 경찰의 기능에 대해서는 국가가 독점할 이유가 없다고 할 것이다(김남진, 1989: 90).

10) 경찰직무수행에 있어서 경찰권에 관한 일반법 또는 일반조항이 결여하고 있는 것은 사실이지만(최우용, 자치경찰제 도입을 위한 법적 과제, 지방자치법연구, 자치법학회, 제2권 2호, 2003, p.72), 이와 ‘자치경찰’ 또는 ‘경찰’기능의 본분, 내용을 판단하는 것은 다른 문제이기 때문에 현실 적용에 있어서 개념적인 적용, 판례 등으로 이를 뒷받침하면 된다. 이는 우리나라 판례가 본 조항을 개괄적 수권조항으로 보고 있는 것으로도 판단이 된다(대판 1986.1.28 85도2448 판결).

다. 자치경찰의 의미

나라에 따라서는 국가경찰과의 기능분담에 차이가 있을 수 있지만 기본적으로 자치경찰과 국가경찰과의 관계는 보충성의 원칙(Principle of subsidiarity)에 의해서 이루어진다. 광역자치정부와 기초자치정부 간의 경찰기능 배분관계에 있어서도 지역사회 경찰활동(Community oriented policing and problem solving policing)의 개념이 보여주는 것과 동일한 맥락에서 주민에게 직접적인 경찰서비스를 제공할 경우, 1차적으로 자치경찰에 임무를 부여한다.

즉, 자치경찰의 기능은 주위의 소란제거, 주민의 생명 및 재산 보호, 주민보건과 청결유지, 장례장묘 관련 질서 및 보건 확보, 건축허가 위반감시, 통학로 안전확보, 주차위반단속, 순찰, 경계활동, 범죄인지의 경우 국가경찰에 통보, 거동수상자에 대한 직무질문, 임의동행, 신체수색, 기초정부 축제 감시관리, 기초정부 시설 및 건물 경비, 도로법 상의 도로법 위반에 대한 조치(조서작성 및 국가경찰에 보고), 수렵과 낚시 감시 등 동식물 보호와 환경보호 임무 등을 주요 기능으로 수행하고 있다. 앞서 본 바와 같이 자치경찰의 기능은 근린의 경찰서비스(Security of proximity)를 제공하는데 주임무가 있고, 그 임무는 관할 행정구역을 경계로 수행된다.

그러나 지금까지 우리나라에서의 자치경찰이라는 개념은 다른 의미로 이해된 경우도 있었다¹¹⁾. 또 다른 학자들의 경우, 기존의 자치경찰제에 대한 개념을 다음과 같이 제시하고 있다. 예를 들면, 이황우는 “지방분권의 정치사상에 따라 경찰이 지방자치단체의 권한과 책임 하에 지역주민의 의사에 기하여 치안업무를 자주적으로 수행하는 제도”(이황우, 1998 : 5)로, 박진현은 “치안행정 업적에 단체장이 책임지며, 선거 때 주민의 필요에 따라 지역실정에 맞게 치안행정을 펼

11) 최종술 교수는 “중앙정부로부터 부당한 간섭과 통제를 방지하여 자주성을 확보하고, 자치단체장으로부터의 정치적 이용 가능성을 배제하여 중립성을 확보하기 위하여 자치단체장으로부터 분리된 독립기관이어야 한다”(최종술, 1999 : 158)로 규정하여 주민의 대의기구에 의한 ‘자치경찰’의 역할을 강조한 것이 아닌 경찰의 자치, 지위의 독립성에 기초한 ‘영국식 지방경찰’ 개념을 제시한 바 있다.

칠 수 있는 지방자치 이념의 진정한 구현을 위한 제도(박진현, 2000 : 319)”로 제시하였다. 이러한 개념은 지방자치 원리에 충실한 개념이다. 그렇지만 실제 자치경찰을 현실적인 제도로써 구현하고자 할 때에 때로는 지금까지 우리나라에서는 경찰 기능의 특수성에 치중하였던 관계로 광역자치단체 중심의 경찰위원회 형태를 자치경찰제도의 틀로 우선하고 논의를 해 왔다. 기존에 제시되어 왔던 일분식 광역자치단체 중심의 자치경찰제도는 오히려 자치경찰의 중립성을 강조한 나머지 자치경찰이 자치단체장으로부터 분리되는 형태로써 이것은 지방자치 원리와는 맞지 않는 것이라고 아니할 수 없다.

라. 자치경찰제의 원형

우리가 사례로 살펴볼 스페인, 이탈리아, 프랑스의 유럽 3국은 지금까지 언급한 자치경찰 임무를 수행하기 위하여 예외 없이 주민의 직접선거에 의해 구성된 자치정부 의회의 자율적 결정에 따라 자체예산과 자체인력으로 구성, 운영되는 자치경찰기구를 창설하여 자치정부의 최종책임자인 시장의 책임 하에 지역주민을 위한 자치경찰 서비스를 제공하고 있다. 자치경찰제도는 유럽 3국과 미국 지방정부의 경우와 같이 ‘지방자치’의 기본원리에 근거해서 ‘지방자치정부’가 자치경찰 서비스를 제공하는 제도이다.

정리하면, ‘자치경찰’이란 주민의 직접비밀 선거에 의해 선출된 지방정부의회 또는 지방정부의 장 책임 하에 자율적으로 자치경찰 조직·인사·재정 수단을 갖고 관할구역 내에서 주민을 위한 공공(경찰)서비스를 제공하는 활동이라고 정의할 수 있다. 자치경찰은 조직이 아닌 경찰작용의 범위와 성질에 관련한 자치경찰 개념이 더 가까이 실현되는 것이고, 그리하여 자치경찰의 기본 개념은 자율적인 행정행위를 통하여 주민에 가까운 주민생활 중심의 경찰서비스를 확보, 제공해 주는데 더 큰 의의가 있다고 본다.

다만, 자치경찰과 지방경찰의 용어상 사용은 구분이 필요하다. 자치경찰이 반드시 지방경찰이라고 할 수는 없다. 지방경찰의 개념에는, 우리나라 행정조직체

계상 지방에서의 특별지방행정기관이 국가의 지방행정기관이듯이, 지방경찰에는 자치경찰과 국가의 지방경찰이 포함될 수 있다. 그리고 지방경찰에는 기초자치경찰 뿐만 아니라 도자치경찰, 또는 외국과 같이 지역자치정부의 경찰(주경찰)도 포함하는 의미를 갖는다. 따라서 자치경찰과 지방경찰의 용어는 항상 동일한 것은 아니다.

마. 국가별 자치경찰제의 분류

1) 자치경찰 분류기준

본 연구에서 채택한 자치경찰의 정의는 앞서 밝힌 바와 같다. 유럽의회(Council of Europe)의 1985년 지방자치정부헌장(European Charter of the Local Self-Government)에서 선언하고 있는 자치원리에 따르면, “지방자치정부는 주민의 직접평등선거에 의해서 자유롭게 선출된 대표들로 구성된 대의기구(지방의회)에 의하여 그리고 이 대의기구에 대하여 책임을 질 수 있는 집행기구(시장)를 통해서 자율적으로 권리와 능력이 행사될 수 있어야 한다”고 하였다(유럽 지방자치정부헌장 제3조2항).

이에 근거하여 자치경찰이란 지방자치정부가 자치행정권을 갖고 관할지역 주민을 위한 자치경찰 서비스를 자율적으로 제공하는 자치정부의 한 집행조직이라고 한다면, 이것이 바로 지방자치정부의 책임 하에 경찰활동을 하는 자치경찰(Municipal police, police municipale, polizia municipale)이 된다.

구체적으로는 자치경찰의 기구, 인력 및 재정, 지휘체계 등이 직접적으로(기초)자치정부에 귀속되는 경우를 의미한다. 이 자치경찰 정의에 따르면 영국의 지방경찰(Local police authorities)은 본 연구의 본래적(협의의) 자치경찰 정의에는 해당되지 않는다. 실제 프랑스, 스페인, 이탈리아의 기초자치정부가 조직하여 운영하는 자치경찰 기구는 그 자치경찰의 인사권, 재정운영 등이 직접적으로 기초정부의 수장인 시장에게 귀속되어 있고, 시장의 행정경찰권 하에서 지역사회의 이익을 실현하는 수단으로 사용되고 있다. 이러한 시각에서 지역자치정부 또

는 도자치정부의 지방경찰과 기초자치정부의 자치경찰을 구분하는 경우에도 이러한 기준의 적용이 가능할 것으로 본다.

2) 자치경찰 분류에 따른 국가 유형

〈표 2-1〉 자치경찰제 구분에 따른 국가¹²⁾

자치경찰 조직의 유무	국가
본래적 의미의 자치경찰 조직이 없는 국가 (광역의 지방경찰제 국가)	영국, 네덜란드
자치경찰이 중요한 역할을 하는 국가	미국, 벨기에, 캐나다의 퀘벡, 스위스
자치경찰이 보조적 역할을 하는 국가	프랑스, 스페인, 이탈리아, 독일, 포르투갈
자치경찰법을 제정, 운영하는 국가	스페인, 이탈리아, 프랑스, 포르투갈,

○ 본래적(협의의) 자치경찰 조직이 없는 국가 : 영국

영국은 경찰의 분권이 유지되는 국가이지만, 경찰(인사)권은 경찰서장(chief constable), 경찰위원회, 내무부장관이 관장하고, 경찰위원회가 경찰서장을 임명하지만 내무부장관만이 사임시킬 수 있다. 내무부가 지역경찰의 재정 51%를 지원하고, 나머지는 소속 자치정부가 재정지원을 한다.

○ 자치경찰이 중요한 역할을 하는 국가 : 미국, 벨기에, 캐나다의 퀘벡, 스위스

벨기에 : 각 기초자치정부는 고유의 자치경찰이 있고, 일반적으로 국가경찰기 능을 수행하기도 한다. 그러나 자치행정 조직의 원리에도 불구하고 자치경찰 조직과 기능은 왕령에 귀속되어 있다.

캐나다 경찰 : 캐나다는 주정부 중심의 경찰체제를 갖고 있으며, 온타리오주와 퀘벡주에서만 주경찰을 운영하고 있다. 그리고 오타와, 몬트리올, 토론토 등은 자치경찰을 조직, 운영하고 있다. 다만, 자치경찰이 없는 곳은

12) 위에 언급한 협의적 개념에 근거한 자치경찰제 기준에 따른 것임.

캐나다 국립경찰청(RCMP)과 계약을 통해서 자치경찰 기능을 수행한다.

- 자치경찰이 보조경찰 기능을 하는 국가 : 프랑스, 독일, 스페인, 이태리, 포르투갈 (일본)

스페인, 이탈리아 자치경찰은 폭 넓은 경찰활동을 하고 있다. 독일의 자치경찰 기능을 수행하는 기초자치단체의 안전공무원은 순찰활동 외에도, 신분증검사, 체포, 추방 등의 행위를 집행한다. 무기를 소지하지 않으며, 복장을 착용한다. 레나니-팔라티나 주의 경우 복장으로 구분된다. 포르투갈은 1994년 법으로 자치경찰의 권한을 행정경찰 기능으로만 제한하고 있다. 그 결과, 방어를 위한 무기휴대를 하고 있으며, 국가경찰과 구별되는 자치경찰 복장을 착용한다.

이중에서 스페인, 이태리, 포르투갈, 프랑스 등은 자치경찰에 관한 권한과 사무를 국가경찰과 비교하여 분명하게 자치경찰법에 규정하고 있는 나라들이다.

이상의 분류내용을 참고로 자치경찰과 지방경찰의 구분을 도식화 하면 다음과 같이 정리된다.

지방경찰 = 국가의 지방경찰(지방경찰청) + 자치경찰(기초) + 자치경찰(도수준) + (벨기에식) 혼합경찰(자치경찰+국가의 지방경찰) 등의 의미를 갖는다

3. 자치경찰 활동의 현대적 의미

학문적 의미의 경찰활동은 국민 개개인의 생명과 재산을 보호하고, 다양한 사회적 구원을 지원하는 공공서비스이다. 즉 지역사회 중심의 경찰활동(Community Policing)이라는 미국 경찰개념 도입은 이미 고객만족의 운영철학이라는 바탕 하에 경찰역할의 변화, 지역주민과의 파트너십, 지역문제 해결자로서 새로운 경찰

서비스 개념으로 변화 발전된 것이다. 따라서 이는 국가만이 독점을 할 수 없으며, 지역사회 중심인 지방자치단체에서도 경찰활동에 대한 공공책임성을 가져야 하고(자치경찰 활동), 지역주민은 이에 주체가 되어야 한다는 것을 의미한다. 자치경찰의 활동도 이와 맥락을 같이하고 있다.

경찰의 역할은 법의 집행을 지원 또는 실천하고 공공질서를 유지하며 범죄를 예방하고 범법자를 체포하는 것이다. 이들 기능 중에서 우선순위를 정하기는 상당히 어렵다. 그러나 분명한 것은 효과적인 경찰행정을 위해서는 국민과의 협력이 없이는 경찰기능이 제대로 수행될 수 없다. 경찰권의 행사는 필연적으로 국민 개개인의 자유를 제한하는 결과를 가져올 수 있기 때문이다. 경찰활동의 핵심적인 기능(Core functions)은 경찰권에 의해서만 행사될 수 있는 것이므로 일반국민들이 실행할 수 없는 전문화를 요구하는 것이 있다.

이러한 전문적인 임무를 수행하는 경찰로서는 현대 사회의 발전에 맞추어 그에 적절한 공공서비스로서 경찰활동을 제공하고자 노력을 계속하고 있다. 특히 점차 복잡해져 가는 경찰업무를 위해서 범죄예방과 퇴치를 하는 방법에 있어서 새로운 경찰활동상을 정립하려고 노력하며, 주민공동체와 더욱 가까운 파트너가 되어서 업무를 수행하고자 한다. 경찰조직과 경찰행정의 경영을 간소화 하려는 혁신노력과 최신의 기술을 사용하는 것 등을 경찰정책의 최우선 목표로 설정하고 실천해 가고 있다.¹³⁾

다음은 본 연구의 대상인 프랑스, 스페인, 이탈리아 주요 유럽3국의 자치경찰제에 대하여 살펴보고 지금까지 논의한 의미를 정리해 보고자 한다.

13) “혁신을 위한 경찰활동” 등 2007년 경찰백서 참조: <http://www.police.go.kr/main/index-info.do>.

제2절 유럽 3국 자치경찰제의 기본운영체제 비교분석

1. 자치경찰 비교요인

우리나라는 새로운 정부가 들어서면서 본토에 시군구 및 시도 중심의 자치경찰제 확대 방안을 준비하는 단계이다. 따라서 자치경찰 조직 및 운영방식 등에 관해 정확한 기준이 되는 요인들을 중심으로 유럽국가의 사례들을 살펴보고 이 주요 요인들이 실제 제도운영상 제시하는 의미들을 도출하여 비교연구를 하게 된다면 우리나라 자치경찰제 확대 및 강화를 위한 시사점 도출이 가능할 것으로 본다. 따라서 우리나라와 외국의 자치경찰을 비교하기 위해서는 자치경찰을 구성하고 있는 공통적인 구성요소를 중심으로 비교해야 할 것이다.

그러므로 자치경찰제를 구성하는 공통적인 요소는 다음과 같은 것으로서 이를 중심으로 유럽3국의 자치경찰 사례를 분석해 보고자 한다.

- ① 자치경찰 설치와 관련한 법 및 제도적 근거, 자치단체장의 자치경찰권과 관련한 운영조례 등
- ② 자치경찰의 지위 및 수행사무(권한)
- ③ 자치경찰의 기구편성(조직)
- ④ 자치경찰의 인사관리
- ⑤ 자치경찰의 활동 및 국가경찰과의 협력관계 등이 비교연구 대상이다.

2. 자치경찰제 관련 법규

가. 프랑스

- 자치경찰의 법적 근거

현재의 자치경찰제도는 1977년 1월 27일의 꼬문법(Code des communes)에

규정되어 있고, 1999년 4월 15일 자치경찰법에¹⁴⁾ 의거 자치경찰제도를 정비·운영하였다. 1993년 1월 13일의 법률안과 1998년에 통과된 <자치경찰법> 등을 제정하면서 국가경찰체제와 시장 책임 하의 자치경찰 상호 간 명확한 경찰활동 관계를 정립하기 시작하였다.

자치경찰 구성에 관한 규정은 오래 전부터 꼬문법에, 자치경찰 사법권은 형사소송법(Code de procédure pénale)에, 자치경찰의 무기휴대에 관한 규정은 자치경찰 무장에 관한 국사원령에¹⁵⁾ 규정하고 있다.

○ 자치경찰 설치권

주로 인구 2만 명 이하의 기초지방정부(Commune) 수준에서 국가경찰(국립경찰 + 군인경찰)의 권한을 침해하지 않는 범위 내에서 공공질서 유지 및 기초정부의 조례 이행 등 제한적 경찰업무를 수행하였다.

자치경찰 조직은 기초정부에서 시장이 지방의회의 동의를 얻어 창설하였다. 이때 자치경찰기관 설립이 결정되면 자치경찰을 채용할 때에는 자치경찰 채용에 관한 규정을 준수해야 하고 검사의 승인을 받아야 한다. 이 경우 시장은 기초정부의 대표일 뿐만 아니라 국가의 보통행정기관의 장의 지위를 갖기 때문에 이중적 지위에서 중복사무를 수행하였다.

나. 스페인

○ 법적 근거

법적 근거는 1978년 헌법 제148조 제1항 22호이며, 여기서 각 자치지역 정부는 자치정부의 건물과 시설물의 보호와 경계, 국회가 정하는 법률 범

14) Loi Relative Aux Polices Municipales, 1999. 4. 15.

15) 국사원령 2000년 3월 24일(Décret no 2000-276 fixant les modalités d'application de l'article L. 412-51 du code des communes et relatif l'armement des agents de police municipale). 국사원(Conseil d'Etat)은 행정최고법원 겸 국가정책의 법적, 정책적 효과성을 검토하여 정책조언을 제공하는 기관이다.

위 내에서 지방경찰(Policia Local)에 대한 조정 및 기타 권한을 가진다고 규정하고 있다.

이는 지방(기초자치)경찰의 활동범위는 기초정부의 도심지 및 농촌지역의 관할 행정구역에 국한된다는 점을 제시한 것으로 이때부터 주민 5천명 이상의 기초정부들이 기초자치경찰을 창설, 운영하기 시작하였다.

지방경찰(Policia Local)은 대부분 기초자치정부의 경찰로 구성되며 국가경찰로부터 독립되어 활동한다. 다만 바스크 지역과 카탈루냐 지역, 나바레 지역에는 지역 단위의 독자적인 자치지역정부가 지휘하는 지역정부경찰이 있다.

○ 기초자치경찰의 설치

헌법근거 규정에 이어서, 기초자치정부는 지방자치기본법¹⁶⁾ 및 각 자치지역의 법률 및 시의 조례규약 등에 근거하여 자치경찰을 창설, 운영하였다. 특히, 1986년 4월 18일 국회사행령(지방자치 관련법)에서 주민 5천명 이상의 기초자치정부는 자치경찰(Policia Municipal)을 조직할 수 있다고 규정하고, 자치경찰 조직이 없는 자치정부는 지방공무원이 자치경찰 기능을 수행 할 수 있다는 점도 명기하였다.

기초자치정부(Municipio)가 창설한 자치경찰은 자치정부의 관할지역 내에서만 권한을 행사. 다만, 모든 기초자치정부에 대해 의무적인 자치경찰의 창설을 규정하고 있지는 않으며, 또한 자치지역 별로 다양한 자치규약 체제와 지역정부경찰 법령이 제정되어 있고, 각 기초자치정부(시)의 조례규칙이 다르기 때문에 그 형태는 다양하게 나타나고 있다.

다. 이탈리아

○ 자치경찰의 설치 근거법

1986년 기초자치경찰법 : 1986년 3월 7일 법률 제65호 기초자치경찰법에

16) Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Regimen Local.

서¹⁷⁾ 자치경찰 조직을 규정하였고 동법을 기본법으로 하여 각 자치정부 별로 자치경찰 조직과 관련된 조례를 제정·시행하고 있다.

자치경찰의 무장에 관한 내무부시행령(n.145, 1987. 3. 4)으로 자치경찰법을 보완하였으며, 동법 제1조에서 “기초자치정부는 지방(자치)경찰의 기능을 수행할 수 있다”고 규정하였다.

동법에 근거하여 전문 직업공무원으로서 자치경찰을 인정하여 1986년 이전에 존재하였던 기초자치정부의 공안요원(vigili urbani)들은 자치경찰로 재편입 되었고, 이에 직업적 신분의 안전성을 보장받게 됨으로써 자치경찰 서비스의 질적 향상을 가져왔다.

○ 시장의 자치경찰 지휘권

기본적으로 자치경찰 운영은 기초정부의 시장이 책임자임. 이 경우 지방 의회의 동의를 얻어 자치경찰 조직에 관한 시장령을 제정하였다.

7명 이상의 자치경찰 인력이 있는 경우에는 자치경찰단(Corpo di polizia municipale)을 설치할 수 있도록 규정하였다.

○ 자치경찰 조직시 조건

지역의 주민 수, 유동인구 수, 지역의 특성을 고려한 자치경찰관의 수, 경제성, 거주 인구 및 유동 인구 밀집도, 관할지역의 지리적 형태, 도심지역의 구획 형태를 고려한 경찰조직을 구성해야 한다.¹⁸⁾

시장 또는 시장에 의해 권한위임을 받은 지방의원은 자치경찰 업무를 수행함에 있어서 기초자치정부의 법규준수 지침전달 및 업무수행을 감독하며 자치경찰 활동과 관련된 규정을 적용하게 된다.¹⁹⁾

17) LEGGE 7 marzo 1986, n. 65, Legge quadro sull'ordinamento della Polizia Municipale.

18) 1986년 기초자치경찰법 제1조 및 7조.

19) 동법 제2조.

○ 자치경찰에 관한 자치법규의 내용

자치정부의 지역환경을 고려하여 자치경찰 직무훈련에 관한 일반적 규정 내용을 제정하였고, 자치경찰관의 교육 및 훈련내용에 대한 규정, 다른 자치정부와의 공동행사 및 공동훈련 등에 관련한 규정 등을 제정하였다. 자치경찰 복장은 국가경찰 또는 군대의 제복과 유사하지 않도록 그 형태와 계급장 모양 등을 규정하였고, 자치경찰 장비활용 교육 등에 관한 규정도 제정한 바 있다.²⁰⁾

○ 자치경찰의 재정

자치경찰의 운영에 대한 재정부담은 기본적으로 국가예산의 부담 없이 각 자치정부의 자체예산에서 충당하고 있다. 지역자치정부가 도와 기초단위의 자치경찰에 재정지원을 하는 경우가 있다.

○ 도자치경찰(Polizia Provinciale)

지역정부 관할 내의 법령준수 및 집행, 비상사태나 재해에 따른 구호업무, 기타 지역경찰로서의 사법경찰, 교통경찰, 행정경찰 등의 임무를 수행한다.

도 행정구역 수준에서 설치, 운영되고 있는 도자치경찰은 관할지역 내의 대기, 동물, 삼림, 하천, 호수 등 환경보호 업무를 수행하고, 고속도로 순찰 업무, 범죄 예방 및 운전면허 관리, 관광객 보호 등의 업무도 함께 수행한다.

도로법(Codice della Strada, Legge n.214 '03. 8. 1) 개정으로 도자치정부가 관할하는 고속도로 순찰 업무가 도 자치경찰의 기능으로 이양된 바 있다.

20) 1986년 기초자치경찰법 제6~7조.

3. 자치경찰의 지위와 직무

가. 프랑스

○ 자치경찰의 지위

일반자치경찰(Agent de police municipale) : 도심지역을 중심으로 지방공무원의 자치경찰 직군의 지위를 가지는 자치경찰은 시장의 경찰명령권 하에 주민의 공중위생, 안전, 질서유지 확보를 책임지며 감시한다. 기초 정부 관할구역 내에서 시장령을 준수케 하며 시장의 경찰명령권 내에서 부여된 지시사항(directives)을 수행한다.

농촌(전원)자치경찰(Garde-champêtre) : 농촌지역에는 특별하게 농촌경찰(police rurale)이 활동하는데 오랜 역사를 갖고 있는 자치경찰관으로서 일반적으로 전원감시경찰이라 한다. 이 또한 지방공무원 직군에 속하고 있음. 농촌지역의 자치경찰관의 임무를 수행하는 것은 도심지역의 자치경찰관과 동일한 임무를 수행한다.

○ 자치경찰의 기본임무

기본적으로 자치경찰은 시장의 책임 하에 지방자치법전, 자치경찰법 등에 근거한 행정경찰기능을 중심으로 임무를 수행한다. 자치경찰관에 관한 모든 책임은 시장이 진다. 자치경찰은 기초자치정부의 장인 시장의 경찰령(arrêtés de police)을 집행할 의무가 있다. 자치경찰은 시장의 경찰명령권 하에서 주민의 공중위생, 안전, 질서유지를 책임지며 시장령을 준수하도록 하고, 시장 경찰명령권에서 부여된 지시사항을 수행한다.

○ 시장의 권한

시장은 자치경찰로 하여금 주민의 평온을 파괴할 경우 이를 해결해야 하고, 공공의 장소에서의 소요와 소란, 이웃의 소음 등을 제거해야 하며, 시

장, 영화관, 축제장소 등에서의 질서유지, 판매하는 화장품류의 위생검사 등을 책임을 진다. 또한 사고, 재난, 오염, 화재, 홍수, 독 파손, 산사태, 전염병 등을 예방해야 하며 재난이 발생할 경우 필요한 응급과 구조를 조치해야 한다. 산간지역이나 해변지역의 시장은 지역적 특성에 맞는 자치경찰 기능과 조직을 설치하여 스키가 가능한 지역, 수영이 가능한 지역 등 해안으로부터 300미터 이내의 지역을 관할한다. 도심지 내에서는 주차규제를 하며 필요에 따라서는 소형 자동차, 중형차 등에 대한 교통순환을 임시 또는 결정적으로 통행금지를 명할 수 있다. 화재와 관련하여서도 다른 자치정부, 도자치정부 등과 협력을 통하여 화재예방 책임을 맡고 있다.

○ 행정경찰 기능 중심의 자치경찰 임무

시장의 경찰령에 따른 행정경찰 기능을 중심으로 한 자치경찰의 주요 임무를 다시 요약하면 다음과 같다.

〈표 2-2〉 행정경찰 기능 중심의 자치경찰 임무

자치경찰의 사무	내용
행정경찰 기능	<ul style="list-style-type: none"> - 질서유지 : 군중집회장소에서의 질서유지 - 공공의 평온 : 주위의 소란제거 등 - 공공안전 : 인명과 재산의 안전과 보호, 주민의 주민보전, 청결유지, 장례식, 묘지정비, 음식청결 등 기초질서 확립 - 도시계획분야 : 건축허가 위반사항에 대한 감시, 검사에게 위반사항 보고, - 통학로 안전확보, 주차위반단속 - 순찰, 경계활동, 범죄사실 인지의 경우 국가경찰에 즉시 보고 - 거동수상자에 직무질문, 임의동행, 신체수색 - 기초정부 축제 감시관리, 기초정부 시설 및 건물 경비 - 도로법 규칙상 나열된 도로법 위반에 대한 조서작성권 및 국가경찰에 보고 - 수렵과 낚시 감시 등 동식물 보호와 환경보호 업무
도로교통사무	<p>기초자치정부가 제정한 자치법규 집행과 이를 위반한 경범행위를 조서로 작성하며, 도로교통법 위반행위에 대해서도 조서를 작성한다(지방자치법전 제</p>

자치경찰의 사무	내용
	2212-5조). 형소법 제 21조 2항 규정에 근거하여 자치경찰관이 사법경찰리, 사법경찰리 보조의 자격으로 행정처분 할 경우 운전자의 음주상태 또는 음주 측정 거부 시는 관할 국가경찰 또는 군경찰 소속 사법경찰관에게 즉시 보고한다. 이때 사법경찰관은 자치경찰로 하여금 해당 운전자를 즉시 연행하도록 명령할 수 있다.
사법경찰리, 사법경찰리 보조의 임무	<ul style="list-style-type: none"> ○ 범죄 발생상황 보고 의무 형사소송법에 21-2조에 따라 자치경찰관은 중죄, 경죄, 경범죄의 발생을 인지한 경우 즉시 국가경찰에게 보고하고, 이와 동시에 피의자의 인적사항을 조사하여 관련보고서를 작성해 시장과 관할지역 내 국가경찰 소속 사법경찰관을 경유해서 검사에게 즉시 보고한다. 자치경찰은 법에 명시되어 있는 규정을 제외하고는 일반적으로 벌금조서를 작성할 권한은 없다. 이때, 만일 피의자가 신분진술을 거부하거나 확인 불가능할 경우, 자치경찰관은 국가경찰 소속 사법경찰관에게 즉시 보고하고, 사법경찰관으로부터 즉시 동행명령이 없는 경우에는 피의자를 구금할 수 없다. 사법경찰관이 형소법 78-3항에 규정된 조건 아래 신원확인을 위한 조치를 할 경우 이에 따른다. ○ 범죄수사 보조 임무 사법경찰과 관련하여 자치경찰은 범죄 및 관련정보 수집을 위한 행정조사 시행과 사법경찰의 통제 하에 범죄와 관련한 수사에 보조요원으로서 협조한다.

나. 스페인

- 스페인 자치경찰의 수행사무를 요약하면 다음과 같다.

〈표 2-3〉 스페인 자치경찰의 수행사무

경찰의 종류	수행사무
지역정부경찰의 권한 및 임무	1986년 경찰조직법 제5권에서 지방경찰은 다음과 같은 임무를 기본적으로 수행한다고 규정하고 있다. 지방정부의 기관, 시설과 건물의 보호, 관할지역 내의 교통통제 및 신호체계 관리, 교통사고의 처리 및 보고(국가경찰에 보고), 자치정부 관할 내의 행정경찰사무 수행 및 자치정부 조례 및 시장령 집행, 동법 제29-2조에 의거한 사법경찰활동에의 참여, 천재지변 및 재난활동과 민방

경찰의 종류	수행사무
	<p>위 활동에 관여, 안전사고 등의 예방조치(국가경찰에 보고), 집회 및 시위의 경우 공공장소의 감시와 국가경찰 및 지역경찰 활동에 협력, 접수된 사건의 경우 사인간의 갈등해결에 협력 등. 위의 기능 중에서 2가지는 국가경찰에 보고하는 것을 의무적으로 규정하였다.</p>
<p>기초자치경찰의 권한 및 임무</p>	<p>스페인 지방자치기본법에서 자치경찰 관련조항에 다음과 같이 임무를 규정하고 있다. 즉, 제10조는 “행정 및 기타 공공 행정조직은 당해 권한행사 범위에 있어 상호 정보, 협력, 조정 및 존중하여야 한다.” 그리고 제21조는 “①시장은 협의체의 의장이 되며 아래 임무들을 수행한다. i 시 경찰본부의 운영”, 또한 제25조는 “② 기초자치정부(시)는 국가와 자치주가 정한 법령의 범위 내에서 다음 사안들에 대한 권한을 가진다. a. 공공장소의 치안유지, b. 도시지역에서의 차량과 주민에 대한 교통질서 유지”에 있다고 규정하였다.</p> <p>자치경찰의 기능은 기초정부의 공공시설 보호 및 감시와 도심지 내 교통질서, 관할구역의 공공질서유지, 교통사고 보고, 기초정부의 행정경찰업무, 재난 및 사고 시 지역주민 지원, 범죄활동 예방, 민간의 사법적 갈등해결 등이다. 이를 세분하면 다음과 같다. 공공장소에서의 안전 유지를 위한 중요 인사의 신변보호 및 자치정부 소유물의 보호, 범죄 예방 활동 및 집회시위 시 질서유지를 위해 국가경찰과 협력한다. 도로상의 안전유지 활동을 위해서는 도심지 내 교통 관리, 관할구역 내에서 발생하는 교통사고사범 처리를 한다.</p>
<p>사법경찰 기능</p>	<p>국가경찰과 협력 기능으로서 사법경찰 업무수행에 협력하고, 기타 법에서 위임하는 모든 경찰기능을 수행할 수 있다. 그러나 기본적으로 행정경찰기능이 자치경찰의 주임무이고, 사법경찰기능에는 보조적인 역할을 하는 것이 자치경찰이다.</p> <p>형사소송법 제282조와 283조에 근거한 기초자치경찰의 사법경찰 기능으로는 범인을 체포하고 중범죄의 범행도구 및 증거를 수집할 수 있으나, 국가경찰과의 협약에 근거해서 체포한 범죄자 또는 관련증거물 등을 즉시 국가경찰에 보고하고 제출해야 한다.</p> <p>그러나 일부 빌바오 자치시의 경우와 같이 이러한 보조적 역할을 거부하고 자치시 자체의 마약퇴치 특수경찰을 창설하여 국가경찰과 직접 선의의 경쟁을 하기도 한다.</p>

다. 이탈리아

○ 자치경찰의 법적 지위

1986년 자치경찰법 제5조1항a)에서 자치경찰관은 사법경찰리의 지위를 가지며, 자치경찰 책임자는 사법경찰관의 지위를 가진다고 규정하였다. 자치경찰장교는 때로는 공공안전 경찰관(공안경찰, *la qualità di agente di pubblica sicurezza*)으로서의 지위를 가지며, 이때 임명도지사가 자치경찰 장교를 공공안전 경찰관으로 임명하게 되면, 허가장 없이 업무시간 이외에도 무기소지가 가능하게 된다.

이러한 내용은 이탈리아 내무부 시행령에 근거하여 무기의 종류와 숫자, 사격연습장 출입, 사격 연습에 관한 사항도 포함되어 규정하고 있다(1986년 자치경찰법 제5조의 5). 자치경찰장교가 공공안전 경찰관의 자격을 득하게 된 경우에는 매년 정기훈련과 사격시험 합격 등 일련의 의무적 훈련과정을 거쳐야 한다.

○ 자치경찰의 사무

자치경찰은 관할 기초정부의 자치법령 준수여부의 감시, 시민들의 안전 상태와 시민 생활의 질에 대한 감시, 자연재해 및 재난, 개인의 사고에 대한 구호조치, 법에 의해 위임된 범위에서 행정법규의 집행 및 사법경찰의 업무 등을 수행하고 있다. 사법경찰의 보조기능으로서의 사법부(검사) 책임 하에 범죄단 소탕, 범인수색, 범죄상황 보고 등의 주요업무를 수행한다.

〈표 2-4〉 이탈리아 자치경찰의 수행사무

자치경찰 사무분야	내용
행정경찰의 기능	영업규제, 교통단속, 공공안전 등을 기본 업무로 수행한다.
교통경찰기능	교통사고 예방, 교통범죄 예방, 교통사고 보고 및 교통규범 제정 등의 업무를 수행한다. 공공안전(public security)은 기본적으로 국가경찰의 기능이지만 자치경찰이 이 업무와 관련하여 보조기능을 수행한다.

4. 자치경찰의 기구

가. 프랑스

○ 시장

자치경찰의 최고책임자는 자치정부의 대표자이면서 국가의 보통 지방행정기관장으로 이중적인 지위를 가진 시장에게 귀속된다. 시장은 자치계층의 기초단위이면서 국가 행정구역의 기본단위(Circonscription administrative de base)인 꼬뮌에서 시민을 위한 국가의 위임사무 처리와 자치사무를 동시에 수행하는 최고 행정책임자이기 때문이다. 기초정부 내에서 시장은 단독으로 행정경찰 명령권자이다. 시장은 기초정부의 행정구역 내 질서유지, 안전, 평온, 공중위생 등 공공도로에서의 안전을 책임지므로 거리조명, 거리청결, 쓰레기 및 장애물 제거, 붕괴위험이 보이는 건물의 철거와 보수 등도 총괄 책임지고 있다.

○ 도시형 및 농촌형 기초정부

파리시와 같이, 자치경찰을 조직하지 않고 국가경찰로 하여금 범죄수사 이외에도 시장의 명령에 귀속된 자치경찰기능을 책임지게 할 수 있다. 마찬가지로 농촌지역에서는 국가군경찰이 자치경찰 조직이 없는 경우, 이와 유사한 기능을 수행하며 필요시 시장을 보좌하여 자치경찰 기능을 수행 할 수 있다. 이러한 자치경찰의 임무수행을 위하여 시장이 기초정부 소속으로 자치경찰을 직접, 자치정부의 자체예산으로 자치경찰을 조직하여 경찰업무를 책임진다.

시장은 민원행정 책임자, 시장은 선거관리 책임자이며 동시에 시장은 사법경찰관이다. 시장과 부시장은 사법경찰관(qualité d'officier de police judiciaire)의 지위를 가진다. 사법경찰관의 임무를 수행함에 있어서 검사 및 검찰의 통제를 받게 되며, 특히 범죄수사에 있어서 검사와 수사판사

(Juge d'instruction)의 지시에 따라 피의자에 대한 물질적, 가정적, 사회적 상황 등에 대한 조사에 협조해야 한다. 또 시장은 형사재판에서의 배심원(Jurés des cours d'assises) 모집에 관한 권한이 있고, 또 강제집행과 같은 사법적 판결의 집행에 필요한 지원을 해야 할 의무가 있다.

○ 시장의 고유 경찰행정권

시장은 ㉠문법 제L.131-2조에 따르면 사회질서와 안전, 시민보호, 공중위생 등을 확보, 유지할 예방적 수단으로 총괄적인 행정경찰권과 도로교통, 관광보호 등 특별경찰행정권도 가진다. 위의 자치경찰 관련 권한과 임무에서도 언급한 이와 같은 시장의 자치경찰권을 해태한 경우에 시장의 행정적 책임이 발생되고, 임무가 불이행 하였을 때에는 임명도지사가 대리권을 행사함. 또는 시장의 이러한 자치경찰권을 남용할 때에는 행정판사 관할 하에 판단을 함으로써 시장의 권력남용 또는 경찰권의 과도한 사용에 대한 통제를 가하게 된다.

시장은 자치경찰권을 행사함에 있어서 최종적인 책임자이지만, 이러한 권한의 일부를 시의원의 한 사람인 부시장에게 권한위임에 의한 경찰권 행사가 가능하다. 즉, 시장이 필요하다고 판단할 경우 단독으로 경찰권의 일부 위임에 관한 기간, 대상 등을 결정하여 시의원의 한 사람 또는 여러 사람에게 위임할 수 있다. 이때 시장의 경찰권 위임 범위와 대상 등에 대하여 명확하게 규정할 것을 법에서 요구하고 있으며(㉠문법 제L.122-9조), 위임을 받은 부시장 또는 시의원은 경찰권을 담당하는 공무수행 자격을 갖기 때문에 사법경찰관에 대해서도 위임받은 것으로 인정한다(㉠문법 제L.122-23조와 122-24조).

나. 스페인

○ 지역정부의 경찰권자

민선지사가 지역정부의 경찰권을 갖고 있으며, 지역정부 최고책임자의 지휘를 받는 지역정부경찰의 고위경찰직은 의무적으로 국가경찰 공무원 간부 중에서 임명한다. 지역정부경찰의 고위직을 맡고 있는 국가경찰은 본인의 요청 등에 의하여 언제든지 원소속 경찰기관으로 복귀가 가능하다. 이러한 점에서 지역정부경찰 간부 중 1%의 직위만 내부승진이 가능하다.

지금에는 바스크와 카탈로니아의 지역정부경찰은 국가경찰 권한을 제외한 모든 경찰권을 사실상 수행한다.

바스크와 카탈로니아 지역정부경찰의 권한은 공공질서유지, 일반사법경찰업무, 시민안전, 교통질서유지 등이며, 테러방지에 관해서는 국가경찰과 지역정부경찰이 공동으로 경찰권을 행사한다. 그리고 자치지역정부 관할 하에 위치한 기초정부의 경찰과는 조정위원회를 통해서 조정, 감독 등의 권한을 행사한다.

경찰인력을 보면 2006년을 기준으로 바스크 자치지역정부는 7,500명, 카탈로니아 자치지역정부는 6,200명이지만 앞으로 1,400명 증가를 예정하고 있다. 갈리스, 안달루치아, 발란시아 지역정부는 국가경찰이 자치지역정부의 지역경찰 임무를 수행한다(약 600명).

○ 기초자치경찰권자 : 시장

기초자치경찰의 총책임자는 시장이며, 시장이 임명하는 자치경찰의 장(Jefatura)이 직접 지휘를 한다. 자치경찰은 국가일반경찰과 같이 계급제 구조와 조직으로 이루어져 있으며, 경찰조직법, 관할 자치주의 각종 처분, 법규, 기타 관할 자치정부 규칙에 예속되어 규정된 복장을 하고 활동한다.

자치경찰이 없는 시는 자치경찰 권한을 재산과 시설을 보호하는 요원, 즉 경비원(Guarda), 감시원(Vigilante), 경비요원(Agente) 등 해당 시의회의 결정에 따라서 기타 근무요원으로 활용하기도 한다.

자치경찰이 지켜야 할 의무규정 등이 1986년 조직법 제5조에 경찰 복무 규정으로서 합법성, 중립성, 직무상의 비밀유지, 책임성 등의 원칙을 의무적으로 지켜야 한다고 규정하고 있다. 동법 제6조~8조에서 또한 경찰의 지위를 규정하고 있어 이 규정에 공통적으로 귀속된다.

국가경찰과 마찬가지로 자치경찰 역시 교육조건, 공권력 수행선서 등 동일한 법적 지위에 귀속되기 때문에 자치경찰에 대해서도 특별한 법적 보호를 받는 지위를 인정하고 있다.

다. 이탈리아

○ 자치경찰 책임자 : 시장

시장은 자치경찰조직의 총책임자이자 임명권자이며, 자치경찰 업무와 관련한 시장령을 제정함. 자치경찰은 지역 주민의 수, 유동인구의 수, 지역의 특성 등을 고려하여 경찰관 수를 결정하고, 인구 밀집도 및 지역 형태 등을 고려하여 조직의 형태를 구성하게 된다. 기본적으로 적어도 7명 이상의 인력이 있는 경우에는 자치경찰단의 설치가 가능하다. 시장이 임명하는 자치경찰장은 시장을 대신하여 경찰조직 구성원의 교육 및 업무수행에 대한 제반 책임을 진다. 시장의 자치경찰권을 시의원에게 일부 권한위임을 할 수 있다.

자치경찰은 기본조직으로 경찰 책임자와 관리부서, 지원부서로 구성된 경찰본부와 지구대로 구성하게 된다. 이 부서조직은 행정구역별 또는 지역별로 골고루 분배되도록 해야 하며, 각 부서 또는 분대는 자율적 기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 다양한 자치경찰 요원으로 배치해야 한다.²¹⁾

21) 1986년 3월 7일 자치경찰법 제7조.

5. 자치경찰의 인력관리

가. 프랑스

1) 도심지역 자치경찰 계급

자치경찰의 장(Chef de police municipale)과 자치경찰부서장(Brigadier-chef principal)은 자치경찰 중 간부급으로 시장을 대신해서 자치경찰 조직을 직접 지휘하고 책임진다.

경위(Brigadier-chef), 경사(Brigadier), 순경(Gardien principal), 순경보(Gardiens) 등은 자치경찰 인력이 최소 2명 이상이 되어야 기초자치정부에서 그 기능을 수행할 수 있게 된다.

자치경찰부서장 직급에서 10년 이상의 경력이 되면, 자격시험을 거쳐 자치경찰장의 직급으로 승진이 가능하다. 이와 같이 각 직급 A, B, C별로 승진하기 위해서는 필요한 근무경력 이외에도 반드시 자격시험에 합격이 되어야 한다. 특히, A 직급으로 승진하기 위해서는 자치정부가 주관하는 면접위원회의 면접과정을 거쳐 최종승진이 이루어진다.

2) 전원감시경찰(농촌경찰) 계급

전원감시경위(Major des Gardes Champêtres Territoriaux)

전원감시경사(Brigadier des Gardes Champêtres Territoriaux)

전원감시순경(Garde Champêtre Principal)

전원감시순경보(Garde Champêtre Territorial titulaire)

전원감시경찰시보(Garde Champêtre Territorial stagiaire)

3) 자치경찰 인력현황

현재 약 3,000개의 기초자치정부들이 자치경찰을 설치하고 있는데 형사소송

법에 따르면 자치경찰은 사법경찰관, 사법경찰관의 보조자인 사법경찰리(Agents de police judiciaires adjoints)의 지위를 갖는다(형사소송법 제21조).

2007년 1월 1일 통계상으로는 전체 15만명 이상의 자치경찰 인력이 있다. 이것은 프랑스 국가경찰을 포함한 전체 경찰인력의 6%가 된다. 일반적으로 자치경찰 총 인력의 56%가 대도시권 중심으로 근무하고 있으며, 주민 8만 명의 자치정부에는 평균적으로 73명의 자치경찰 인력이 있다. 주민 2만 명 ~ 7만 9천 명의 경우에는 평균 16명의 자치경찰 등이 근무하고 있다. 이상의 자치경찰 인력배분 비율을 보면 다음 표와 같다.

〈표 2-5〉 주민 수에 따른 자치경찰 인력배분 비율(2003년 기준)²²⁾

	지방공무원 중 자치경찰 인력비율(%)	자치경찰 평균인력 수	주민 10만 명당 자치경찰 인력 수
주민 1천명 이하의 자치정부	1	2	-
주민 1천명~3천5백 명의 자치정부	9	2	56
주민 3천5백~1만 명의 자치정부	22	3	42
주민 1만 명~2만 명의 자치정부	17	7	46
주민 2만 명~8만 명의 자치정부	30	16	37
주민 8만 명 이상의 자치정부	21	73	38

자치경찰 조직을 설치, 운영하고 있는 기초지방정부들 가운데, 부시장 또는 시장으로부터 총괄지휘권을 위임받은 시의원 등이 자치경찰을 지휘하는 곳은 약 56% 정도가 되며, 국가경찰과 긴밀한 협력협약을 체결한 자치정부는 45%이다. 다른 28%의 기초자치정부는 국가임명도지사와 기업대표 등과 지역사회발전 협약을 맺고 지역사회의 안전문제를 사회정책적인 차원에서 해결하고자 노력하고 있다.

국가군경찰과 자치경찰이 활동하고 있는 지역은 프랑스 전체의 70%이고, 국

22) 2003년 4월 자치경찰 통계(reperes statistiques), 프랑스 내무부.

가일반경찰과 자치경찰이 활동하는 지역은 24%, 나머지 4%의 지역은 국가군경찰, 국가일반경찰, 자치경찰이 함께 활동하고 있다. 다른 나머지 2%는 자치경찰이 단독으로 치안활동을 하고 있다.

자치경찰 기구를 갖고 있는 3천 개의 기초지방정부 규모는 모두 주민 2만 이상의 기초자치정부로서 사실상 프랑스 자치계층 특성상 전체 3만7천여 개의 기초자치정부 중에서 주민 2만 이상 기초자치정부가 약 2% 정도에 해당하므로 실제로는 파리를 제외하고 인구 규모로 볼 때 규모가 주민 2만 이상의 기초지방정부는 모두 개별적으로 자치경찰 조직을 운영하는 것으로 봐야 한다.

〈표 2-6〉 자치경찰 계급별 인력비율(2004년 기준)

자치경찰 계급	인력비율 (%)
자치경찰서장(chef de service)	2
자치경찰간부(chef de police)	6
자치경찰부서장(brigadier-chef principal, 경장)	19
경위(brigadier-chef)	22
경사(brigadier)	3
순경(gardien principal)	31
순경보(Gardiens)	17

무기휴대를 허용하고 있는 자치정부는 45%이고, 이중에서 권총사용은 6% 정도, 경찰봉 및 최류탄 발사기, 가스총 등을 사용하는 자치경찰이 21% 정도이고, 이 두 종류의 무기를 사용하는 자치경찰은 13%가 되고 있다.²³⁾

4) 임용과 채용절차

자치경찰은 자치정부 지방공무원의 한 직군으로, 지방공무원 채용에 관한 법규정에 따라 작성된 지방공무원 후보자 명부에 등재된 자 중에서 자치경찰직 자

23) 2003년 4월 자치경찰 통계(repères statistiques), 프랑스 내무부.

격을 갖춘 자를 임용할 수 있다.

자치경찰 공무원은 과거에는 임명도지사의 승인을 받던 것을 1994년 8월 24일 정부령 제5조에 규정하여 검사의 승인을 받은 후에 정식으로 자치경찰의 임무를 수행할 수 있도록 하고 있다. 다만 내무부장관의 결정에 의하면, 여러 지방정부가 공동으로 하나의 자치경찰을 조직하는 것은 법규에 어긋나는 것으로 인정하고 있었으나, 법률 개정을 통해서 현재는 하나 이상의 자치정부가 상호협력으로 공동 운영하는 자치경찰을 설치할 수 있도록 하였다.

자치경찰 시험에 응시할 수 있는 자격은 일반적으로 16세 이상이면 가능하나, 정규직의 자치경찰이 되기 위해서는 18세가 되어야 한다. 자치경찰 채용을 위한 채용시험 과목과 교육 등에 관련하여 1994년 10월 25일 내무부장관령과²⁴⁾ 정부령 등이 구체적으로 이에 관해서 명기하고 있다.

자치경찰장은 B직급으로 임용될 때 시험은 외부채용 및 내부승진 시 2차 필기시험으로 헌법, 행정법, 정치학, 행정조직, 유럽법, 경찰조직법 등에 관련한 시험을 통과해야 함. 체력시험 역시 달리기, 높이뛰기, 투포환 던지기 등에 합격해야 한다.

자치경찰의 C직급인 순경 채용시험의 경우 먼저 주관식 필기시험에 합격해야 한다. 1차 시험을 통과한 경우, 2차 면접과 체력시험을 거쳐야 함. 체력시험 1000미터 달리기, 넓이뛰기, 높이뛰기, 6키로 투포환 던지기, 50미터 수영 등의 시험종목을 시행하고 있다.

5) 직무교육

자치경찰은 각 직급에 따라서 직무교육을 받을 권리가 있다. 통상적으로 자치경찰 임용자에 대해서 최소한 이론교육 67일, 소속 자치정부에서의 실무교육 34일, 국가경찰기관(군경찰, 소방서, 국경세관, 경찰법원, 교도소 등)에서의 현장

24) 2000년 1월 20일 개정(Décret no 2000-48 du 20 janvier 2000 modifiant le décret no 94-932 du 25 octobre 1994 relatif aux conditions d'accès et aux modalités d'organisation du concours pour le recrutement des agents de police municipale).

교육 20일의 기간을 규정하고 있다. 특히 각 자치경찰 임용후보자에 대하여 자치정부 수준에서 자치경찰 장교, 정신심리과 의사 등이 참여하는 교육위원회(Comité pédagogique)가 최종적으로 자치경찰 후보자에 대한 적성, 성품, 공직자로서의 태도 등을 평가한다.

C직급의 경우 5년 동안 최소 10일의 직무교육으로 자치경찰 활동에 관한 교육, 경찰윤리강령에 관한 교육 등을 받아야 하고, B직급의 경우 3년 동안 10일의 직무교육이 이루어지고, 교육수료증명이 발급된다.²⁵⁾

이들 교육은 국가경찰과 국가군경찰을 교육하는 국가 공공기관과 업무협약을 맺은 지방공무원교육원(Centre national de la fonction publique territoriale)에서 실시한다. 연수원이 제공하는 교육서비스에 대하여 자치경찰 소속의 자치정부가 교육비 등 실비사용료를 지불한다.

자치경찰장에 대한 교육내용도 2000년 1월 20일 정부시행령에서 자세하게 규정하고 있다. 예를 들면, 자치경찰장에 대한 직무교육으로 A직급으로 승진한 자치경찰장교를 대상으로 하여 31일간의 이론교육, 17일간의 실무교육 및 국가경찰기관에서의 실습교육, 10일간의 적응교육 등을 거쳐야 하고, 이 기간 동안 역시 교육위원회의 평가절차를 거쳐야 한다.

6) 사용무기의 종류²⁶⁾

자치경찰에게 허가되는 무기소지 종류는 다음과 같다.

38구경 스페셜 리볼버, 7.65밀리 소권총, 방어용 경찰봉, 가스총, 마취발사기.

25) 1994년 내무부 시행령 개정법령 2000년 1월 20일. 자치경찰 교육규정안내, 지방공무원교육원 발행, 2001.

26) 프랑스 자치경찰의 무기사용에 관한 정부시행령 2000년 3월 24일 제2000-276호(Décret n.2000-276 du 24 mars 2000 fixant les modalités d'application de l'article L. 412-51 du code des communes et relatif à l'armement des agents de police municipale, JO du 26 mars 2000, p. 4733).

7) 무기휴대 허가조건

자치경찰이 기본적으로 무기를 휴대하는 시간은 근무시간 동안으로 주로 오전 6시~23시까지 정도이다. 공공장소, 공공지역, 시민의 출입이 허가되는 개인소유지 등에서 순찰 및 안전활동을 할 경우, 시민 또는 개인재산에 대하여 공공의 안전을 해칠 위험에 노출되었을 경우, 그리고 특정한 위험에 노출될 우려가 있는 시설 또는 공공건물에 대한 경비활동 중, 배회하는 위험한 동물을 체포할 경우 등 총기 휴대가 가능한 경우이다. 자치경찰이 23시~오전 6시까지 경찰임무를 수행함에 있어서도 이와 마찬가지로이다.

자치경찰은 시장의 요구에 따라 개입의 성격상 상황이 정당할 경우, 도지사에 의해 지방자치법 2212-6항(도지사, 검사, 시장의 협약)을 전제로 총기휴대가 개인별로 지정, 허가된다. 이때 시장은 자치경찰이 임무 수행하는 상황에 대해서 임명도지사와 검사에게 정확하게 무기휴대의 필요성을 명기하여 신청할 때 총기사용 목적을 밝혀야 한다. 또한 자치경찰과 국가경찰 상호간 협력협약이 체결되어 있는 조건에서만 총기소지가 허가된다.

필요한 경우에는 국사원령에서 임무성격에 따라 자치경찰이 총기를 휴대할 수 있는 조건과 상황을 규정한다. 허가 가능한 총기 종류와 등급, 취득조건, 자치정부의 보관 조건, 사용 조건도 결정한다. 또한 이 목적을 위해 경찰관이 받아야 할 교육 방식을 규정한다.

자치경찰의 무기사용 교육에 있어서는, 국가경찰 주관 하에 매년 최소한 2회 실시하며, 자세한 규정은 협약에 규정한 절차를 다르게 되며, 적어도 자치경찰은 매년 50발의 사격연습을 해야 한다. 교육이수는 국가기관에 의해 증명서를 발급하게 되고, 이를 발급받은 자치경찰은 소속 자치정부와 관할구역의 임명도지사에게 제출해야 한다.²⁷⁾

27) 자치경찰의 무기사용에 관한 시행령 2000년 3월 24일 제2000-276호, 제5조.

나. 스페인

1) 지역정부경찰의 인사관리체제

지역정부가 임명하는 지역정부경찰 지휘자는 내무부 전문직 과정을 이수해야 함. 자치지역정부가 지역정부경찰의 선발, 승진 및 교육 등 자율적인 책임을 가진다.²⁸⁾ 지역정부경찰 역시 국가경찰을 대행하는 일반경찰로써 무장을 할 수 있으며, 일반적으로 경찰복을 착용한다. 지역정부경찰의 무기소지는 중앙정부의 허가사항이며, 필요에 따라서 중앙정부가 지역정부경찰에 대하여 재정지원을 할 수 있다.

2) 기초자치경찰의 인사관리체제

자치경찰의 총 인력 5만 명은 1,700여 개 단위조직으로 구성되어 전체 기초자치정부 중 20% 이상의 기초자치정부가 자치경찰조직을 갖는 것으로 나타나고 있으며, 이는 전체 인구의 90% 이상에 대한 경찰서비스를 제공하는 상황에 해당한다. <표 2-7>에서 보는 바와 같이, 주민 10만 명 이상의 시자치정부는 모두 자치경찰 조직을 구성하여 평균 400명 이상의 자치경찰 인력을 고용하고 있다. 법적 최소기준인 5천명과 그 이상의 기초자치정부인 경우에는 평균 9명 정도의 자치경찰 인력으로 활동한다. 예를 들면, 마드리드 시 자치경찰은 2007년 현재 약 7,000명 이상의 자치경찰이 있다.

<표 2-7> 스페인 기초자치정부 주민 수에 따른 자치경찰 평균 인력수

주민수	자치경찰 조직	평균 활동인력
5천명~1만명	92%	9
1만명~2만명	97%	19
2만명~10만명	98.5%	54
10만명 이상	100%	425

28) 자세한 내용은 아래의 카탈로니아 지역정부경찰 사례에 대해서 참고.

1986년 경찰조직법에서 자치경찰 직군을 인정하고 있고, 동법 제39조에서 자치경찰 조직상의 운영, 교육, 임용, 파견 등 직무조건 등을 규정하고 있다.

3) 자치경찰의 계급

일반적으로 자치경찰의 직급은 공무원규정 제225-2조 규정에 따라 4계급(장교, 경찰감사관 / 순경, 경사, 경감, 경정)으로 구분한다. 자치경찰 인력을 구성하는 계층은 자치경찰 4계급 이외에도 Alguazils(공익요원), Serenos(야경단), 자치경찰 보조 등이 있었다.

4) 자치경찰의 임용 및 훈련

기초정부의 자치경찰 책임자인 자치경찰장(Jepatura)은 시장이 집행부의 최고 관리자층(Escalatechnica)에서 임명한다. 자치경찰관의 채용은 최고 30세 미만까지 응시할 수 있으며, 최하위 계급인 순경(Policia)의 일반채용과 간부계급인 경위, 경감, 경정 계급의 특별채용 등으로 이루어진다.

간부계급 승진 대상인원의 최대 25%를 특별채용을 통해 선발하며, 나머지는 내부승진을 통해 임용한다. 기타 계급의 승진은 전원 내부승진에 의한다.

자치경찰간 인사교류에 있어서는 관할 자치지역정부 내의 자치경찰간 상호 인사교류가 이루어지고 있으며, 동일 자치지역 내 타 자치경찰 조직의 공식인상위 계급에 지원하는 방식에 의해서도 인사교류가 된다.

자치경찰관에 대한 교육훈련은 관할 자치지역의 지역경찰학교, 시립 경찰학교에서의 훈련과 보수교육이 기본적으로 이루어진다. 기본 교육훈련과정으로 순경 신입과정 및 간부 신입과정의 신규임용과정, 내부승진을 위한 3개월간의 승진자 기본교육과정, 전보를 위한 교육과정이 있다.

5) 복장과 무기사용

기초자치경찰의 유니폼은 지역조정위원회의 사전보고서를 토대로 자치지역

부가 정하는 동일 표준에 의해 만든 “복장규정”에 따라 착용한다. 검은 제복과 흰 셔츠를 착용하는 국가경찰과는 달리 기초자치경찰은 청색과 흰색의 제복을 착용하는 것이 보통이다.

일반적으로 대부분의 자치경찰은 무기를 소지한다. 보통 9밀리 구경의 피스톨 권총을 소지하고 있다. 그러나 무기생산, 유통, 소지 등 무기에 관한 모든 것은 국가권한에 귀속되고, 시행령에서 자치경찰이 사용할 수 있는 무기에 대하여 규정하고 있다.

따라서 자치경찰의 무기사용은 국가경찰로부터 허가를 받아야 하고, 시장이 자치경찰의 무기소지를 결정할 수 있다. 그리고 자치경찰의 장은 무기사용에 대한 자격요건을 충족하는 자에 대해 무기를 소지하게 할 수 있으며, 무기의 보관 책임, 보관을 위한 무기고 설치·관리 등을 책임진다.

다. 이탈리아

1) 임용 및 직무교육

자치경찰관 임용은 기초정부가 자체 자격요건 및 시의 공무원 채용방식에 따르게 된다. 자치경찰공무원 시험 응시자격은 고등학교 졸업자 이상이다. 자치경찰관은 임용되면 경찰업무의 기초교육과정을 이수하여야 하며, 정기적인 재교육을 받음. 정기적인 재교육에는 연간교육과 재교육 과정이 있어 자기 방어 및 업무수행 기술면이 강조되는 교육을 받는다.

보수규정은 자치경찰 공무원노조를 통한 전국 협정이 적용될 수 있으며, 자치정부의 예산에 계정되어 지급된다. 자치경찰에 대한 부가급여(수당)도 자치정부 예산으로 지급한다.

2) 복무규정 및 복장

각 자치경찰은 자체 규정에 따라 국가경찰기관의 경찰관과 구별되는 다른 형태의 복장을 착용하도록 규정하고 있다. 기본적으로 자치경찰은 제복을 착용하

고 임무를 수행한다. 사복은 특별한 상황 또는 허가받은 경우에만 착용이 가능하다.

3) 무기사용

자치경찰법 제5조와 자치경찰의 무기소지에 관한 내무부 시행령²⁹⁾ 근거하여 자치경찰에게 무기소지에 대한 최소한의 자율권을 보장하고 있다. 지역의 도지사(국가의 대표)가 범죄율이나 시민안전 등과 관련된 문제점이 노출될 경우, 관할 시장에게 자치경찰에 대한 총기사용을 요구할 수 있다. 현재 거의 모든 자치경찰이 무기를 소지하고 있다.

기초자치정부는 자치경찰의 무기소지에 관한 자치법규를 제정해야 하는데, 내무부 시행령에서 이에 관한 자치법규를 제정할 때 다음과 같은 사항들에 대한 자세한 법규정을 의무화 하였다. 즉, 무기의 종류(반자동 권총, 피스톨), 자치경찰관의 무기휴대 총 수, 사격훈련장 관련규정 등(무기소지법 제4조 및 제12조)이다. 그리고 도지사에게 이를 보고해야 한다.

6. 국가경찰과 자치경찰간 협력관계

가. 프랑스

1) 국가경찰과 자치경찰 간 협력체제

○ 내국안전을 위한 경찰협력법

1995년 안전에 관한 기본계획법에³⁰⁾ 의하면, 국민의 안전(Security) 확보를 위

29) 이탈리아의 자치경찰 무기소지에 관한 내무부 시행령 n.145, 1987. 3. 4, DECRETO MINISTERIALE N. 145 DEL, 1987년 3월 14일, REGOLAMENTO CONCERNENTE L'ARMAMENTO DEGLI APPARTENENTI ALLA POLIZIA MUNICIPALE AI QUALI E' CONFERITA LA QUALITA' DI AGENTI DI PUBBLICA SICUREZZA.

30) 1995년 1월 21일 법 95-73호, loi d'orientation et de programmation de la sécurité, LOPS.

해서 국가경찰과 자치경찰의 협력적 활동을 촉진하면서, 동법 제8조는 기초정부 내에서 활동하는 국가경찰과 관련하여 꼬문법 제 L.132-6조에 다음과 같이 규정하고 있다. 경찰 조직은 안전에 관한 요구에 따라 기초자치정부 내에 설치가 가능하다. 기초의회의 요구 및 국사원령에 의해 이 기초의회가 찬성하면 자치정부 내에서 국가경찰의 활동이 가능하다.

1995년 안전에 관한 기본계획법 취지에 따르면 시장은 대민치안의 예방정책을 결정하는데 협력자로 임명도지사(파리시의 경우는 경찰청지사)와 협력해야 한다고 규정하고 있다. 동법은 경찰과 국민의 기본권과의 관계를 재정립하려고 노력한 법일 뿐만 아니라 국가경찰과 군경찰의 협력관계, 자치경찰의 중요성 등에 대하여 중요성을 강조한다.

2) 자치경찰과 국가경찰간 협력협약 체결

자치경찰이 5명 이상일 경우 시장과 국가대표인 임명도지사는 검사의 의견을 거친 후 국사원령(Décret en Conseil d'Etat)으로 규정한 조정협약(Convention de coordination)을 체결한다(지방자치법전 L 2212-6조). 이 협약에 의해 자치경찰의 개입장소와 개입원인 등 활동영역 등에 대해서 규정하여 국가경찰과 조정된 자치경찰의 개입방식이 결정된다.

협약이 없을 경우, 기초정부의 시설경비, 기초정부가 주관하는 축제 관리의 경우를 제외하고 자치경찰의 임무는 06:00 ~ 23:00까지 수행하게 된다. 자치경찰관 수가 5명 미만일 경우에도 시장이 요구하면 조정협약 체결이 가능하다.

기본적으로 5년의 효력을 갖는 국가경찰과 자치경찰간 협약(Convention de coordination de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat)이 중요하게 강조하고 있는 사항의 하나가 지역사회 공공질서유지를 위한 기본임무에 대해서는 우선적으로 국가경찰에 있는 것임을 강조한다.

협약 제1조에서 자치경찰과 국가경찰이 반드시 정기적으로 회의를 갖고 질서유지, 시민안전보호, 평온유지 등의 목적으로 정기적인 의견, 정보의 교환도 해야 한다고 규정하고 있다. 자치경찰의 장은 관할지역을 책임지고 있는 국가경찰

책임자에게 자치경찰 인력배치 상황, 무기를 소지하고 있는 자치경찰 인력 수, 무기소지의 종류 등을 알려주어야 한다.

또한 자치경찰과 국가경찰 책임자는 공동의 경찰활동이 필요할 경우 국가경찰 책임자의 지휘 하에 임무를 수행하게 된다는 것을 협약의 내용에 명기하고 서명한다.

국가경찰은 도난차량, 현상범 등에 대한 정보를 제공하고, 자치경찰이 의심되는 피의자, 도난차량 등을 발견하게 되면 반드시 국가경찰에게 이 사실을 보고해야 한다.

도로교통 관리, 음주운전자 통제 등 공동으로 임무를 수행하는 상황에서 국가경찰 책임자와 자치경찰 책임자는 사전에 어떤 방법, 절차로 공동협력을 해야 할 것인지 결정해 두어야 한다.

현 협력협약의 내용과 추진상황에 대한 평가를 위하여 임명도지사 및 시장은 매년 회의를 개최하며, 이에 대한 내용을 필요시 감사에게 제출해야 한다.

3) 자치경찰과 국가경찰간 협력활동

공동경찰권의 사용 : 중앙정부 차원에서 경찰권 법령을 제정할 수 있는 수상, 장관, 임명도지사, 민선도지사, 시장 등은 경찰권한의 수행을 규정함에 있어서 서로 협조하거나 공동경찰령을 제정하게 된다.

예를 들어, 수상이 전국 차원의 경찰령을 제정한 후에 임명도지사, 또는 민선도지사, 시장도 동일한 내용의 경찰령을 발할 수 있다. 이때 수상이 제정한 법령보다 더 제한적인 경찰령을 제정할 수 있다. 이것을 일반행정경찰권의 일치(Concours de polices administratives générales)라고 한다. 즉, 상급행정청의 경찰령 범규정 범위를 월권하는 경찰법규를 제정할 수 없기 때문에 관할행정구역 내에 적용하기 위하여 지역적 상황을 고려하여 동일한 법적 취지와 규정 하에 보다 제한된 범위의 경찰령을 제정함으로써 상급 및 하급 행정청의 일관된 경찰권 법규명령으로 제정되어야 한다는 의미이다.

4) 경찰권의 협력적 배분 활용

국가경찰과 자치경찰은 경찰권을 행사함에 있어서 법령의 권한배분 원칙에 따라서 임무를 수행하게 된다. 예를 들면, 공공도로 상의 교통경찰권은 도 수준에서 배분되어 있는데, 우선 임명도지사는 국가를 대표하여 도심지 외곽의 국도 상에서 공공안전 확보 및 유지에 필요한 조치를 취할 수 있는 경찰권을 가진다. 그리고 도심지 외곽의 도자치정부 관할 도로상의 교통업무 처리책임은 도단위의 법인격체를 대표한 도자치정부의 장인 민선도지사의 경찰권에 귀속되어 있다. 기초자치정부의 장인 시장은 기초정부의 이름으로 관할도로(*Voies communales*) 상과 도심지 내 도 자치정부의 관할도로, 국도 등의 일부에 적용되는 경찰권 법령상의 제한조치를 제정할 수 있다(Chapus, 1996:650).

5) 경찰시설의 공동사용

프랑스는 몇 년 전부터 국가경찰과 자치경찰이 동일한 건물을 사용함으로써 공조체제를 물리적 차원에서부터 시행하도록 추진해 오고 있다. 현재 국가경찰과 같은 건물을 사용하는 자치경찰은 3개 지방정부로써 파리 일드프랑스 지역 내 생그라티앵(*Saint-Gratien*)시, 아쥬드(*Agde*), 우와피(*Woippy*) 등이다.

6) 국가경찰의 교육, 훈련 지원

여러 기초정부에서는 군경찰과 지방공무원전국교육원(*Centre national de la fonction publique territoriale, CNFPT*)과 협약을 맺고 이 교육원 교육 프로그램의 하나로 신규 자치경찰공무원의 적응교육에 국가군경찰이 자치경찰의 이론과 실기교육에 참여협조 하도록 했다. 이와 같은 협력관계의 발전을 통하여 국가군경찰의 기본임무인 인명과 재산을 보호하는 등의 경찰활동을 더욱 효과적으로 시행하고 있다.

7) 자치경찰 상호간 협력

자치경찰간의 협력관계를 구축할 수 있는 근거는 지방자치법전 제2212-9조에 근거한다. 예를 들면, 하나 이상의 기초자치정부는 특별한 시위, 또는 문화적, 유희적, 운동행사 성격의 경우, 대규모의 인구집중이 발생됨으로써 질서유지를 위한 경찰력이 상당수 필요할 경우, 아니면 자연재해가 발생하여 인접 또는 동일한 도지역 내에 있는 기초자치정부들은 공동으로 특정된 기한 동안 일부나 전체 자치경찰의 지원이 필요할 때 이를 국가 대표자인 임명도지사에게 요청할 수 있다. 또는 사전에 기초자치정부 상호간 자치경찰력의 협력체제를 구축할 수 있는데, 이때는 반드시 임명도지사에게 통지해야 한다.

8) 국가적 차원의 자치경찰자문위원회 운영

1999년 자치경찰법 제정 이후, 내무부장관 산하에 자치경찰의 조직과 기능에 대한 통일된 기준을 제정하고, 자치경찰 관련 문제에 대한 사전의견 수렴 및 자문을 하는 자치경찰자문위원회(Commission consultative des polices municipales)를 설치, 운영하고 있다(지방자치법전 제L.2212-7조).

9) 위원회의 구성

지방자치법전 시행령 제R.2212-3조와 R.2212-4조에 따라, 자치경찰자문위원회는 8명의 시장과 국가대표로는 내무부, 법무부, 국방부, 건설교통부, 해외영토부 등 8명의 대표가 참여하고 있다. 즉, 자치경찰자문위원은 관계 부처장관과 지방정부연합체에서 대표로 선출된 위원들이 6년의 임기로 임명된다. 자치경찰의 책임자인 시장 대표가 1/3, 국가대표 1/3, 자치경찰공무원 노조대표 1/3로 총 24명으로 구성된다.

시장대표의 경우 주민 3,500명 이하의 시장 2명, 3,500명에서 2만 주민의 기초정부 시장 2명, 2만 ~ 10만명 주민의 기초정부 시장 2명, 10만 주민 이상의 기초정부 시장 2명 등 규모별 구분에 의한 대표시장이 6년의 위원임기를 갖고 참여

한다.

또 다른 8명의 경우 각 자치경찰공무원 노조를 대표하는 위원들인 바, 이러한 자문위원회의 모든 위원임명은 내무부장관령에 의해서 공식적인 임명절차를 거치게 된다. 각 분야의 대표자로서 공식적으로 6년의 임기를 가지며, 대리인을 지명하여 운영하고 있으며, 자문위원회에서의 결정사항은 비공개를 원칙으로 하고, 경비지급은 실비보상을 원칙으로 한다.

위원장은 그 가운데 선출된 시장 중에서 맡고, 표결 시 가부동수일 경우 의결권을 가진다. 위원회는 위원장의 소집 요구나 과반수 위원의 서면요구로 소집되며, 위원장은 위원회 회의일정과 내용을 결정한다.

10) 기능

자치경찰자문위원회는 내무부장관이 자치경찰서에 대한 조직 및 기능을 감독, 확인하는 경우 사전의견을 제안할 수 있으며 자치경찰과 관련한 경찰복장의 통일, 장비, 자치경찰 차량 등 자치경찰 관련 법률 및 시행령 제정에 있어서 사전의견을 제안한다.

나. 스페인

1) 국가경찰과 지역정부경찰간 협력: 권한 배분

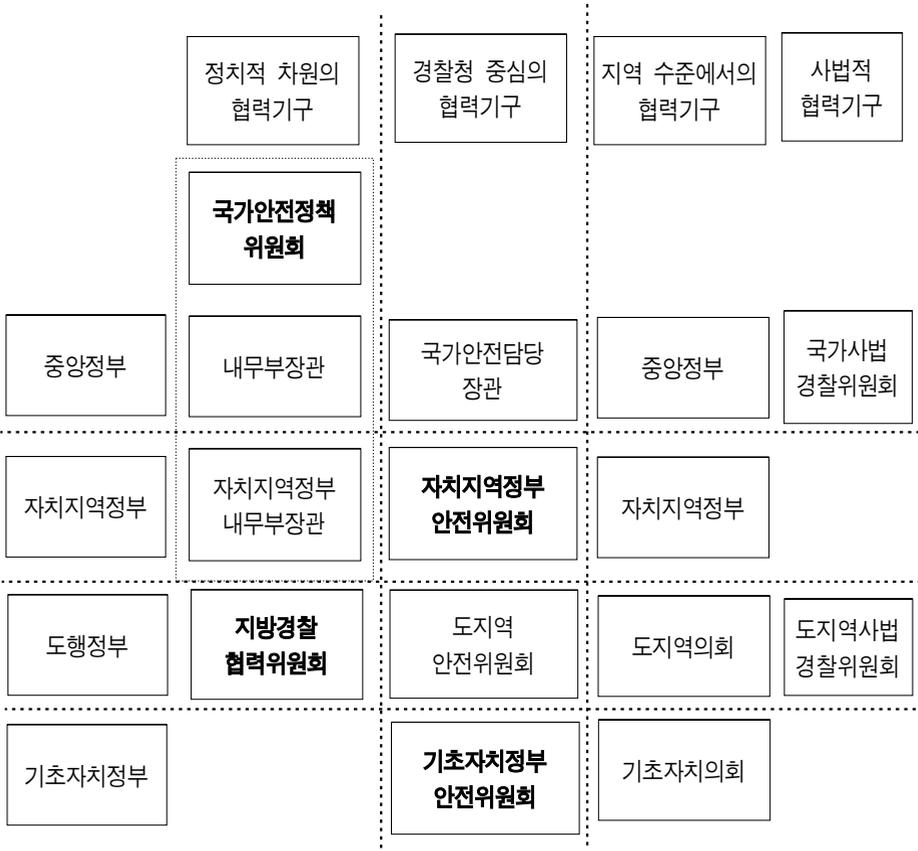
1986년 경찰조직법은 헌법 원칙에 근거하여 국가경찰과 자치경찰의 권한배분을 규정하고 있으며, 국가경찰의 특별권한에 귀속되는 내용은 다음과 같이 규정하고 있다.

무기확인, 항만시설 및 공항시설의 감시, 국경과 세관의 수비, 국경의 출입국에 관한 감독, 외국인 출입국관리, 국내이민과 외국이주, 여권관리, 주민등록증, 국가의 재정보호, 밀수, 외국경찰과의 협력 등이다. 사법경찰권에 있어서는, 국가주권적 성격 및 통일성이 요구되는 사법경찰권의 성격임에도 불구하고, 자치경찰과의 협력체계를 규정하고 있다. 따라서 자치경찰은 행정경찰 기능 이외에

도, 국가경찰과 협력적으로 사법경찰 기능을 수행할 수 있다.

사법경찰업무 수행 및 공공질서유지를 위한 지역정부경찰과 국가경찰의 상호 업무지원 및 협력체제를 규정하고 있으므로, 이를 제도화하기 위하여 국가경찰, 지역정부경찰, 기초자치경찰 상호간의 협력촉진을 위한 지역치안회의를 설치, 운영하고 있다.

〈그림 2-1〉 스페인 중앙정부-지방정부 경찰행정 협력체계도



2) 중앙 차원의 협력체제: 국가 안전(치안)정책위원회

지방의 국가경찰과 지역정부경찰 간의 협력체제 유지를 위한 국가안전정책위원회(Consejo de Política de Seguridad)가 설치되어 있으며, 이 안전정책위원회는 자치지역정부의 내무부장관 및 동수의 국가대표 등으로 구성되어 있으며, 내무부장관이 회의를 주재한다. 동 위원회를 기술적, 전문적으로 보좌하는 전문가위원회(Comit de Expertos)도 두고 있다(그림 2-1 참조).

3) 국가안전정책위원회의 기능

국가안전정책위원회의 기능은 다음과 같다. 치안 및 경찰시설물의 조정계획 승인, 광역경찰의 정원 결정, 일반적 성격의 지도원칙 및 권장사항 승인, 광역경찰의 창설 등 광역자치단체 법령의 타당성 검토, 국가와 광역단체의 치안문제에 관한 협조협약의 검토, 기타 법령이 정한 권한 등이다.

경찰조직법은 양 경찰조직의 상호원조와 정보교환에 대한 협조의 원칙을 규정하고 있는데, 치안상황이 양 경찰조직 모두에 해당하는 구체적인 경우에는 국가경찰이 우선적인 지휘권을 가진다.

4) 자치지역정부 차원의 협력체제 : 자치지역정부 안전(치안)위원회

각 자치지역정부마다 정부대표자가 직접 국가경찰의 지휘권을 행사한다. 각 자치정부간 협력조정 문제는 자치주가 직접 관장하지만, 사실상 이러한 협력기능은 국가경찰의 독자적 권한행사와 지역정부경찰의 자치경찰권 행사 의지 등으로 인하여 그 효과는 제한적이라고 할 수 있다.

각 자치지역마다 안전위원회(Junta De Seguridad)를 구성할 수 있고, 이 위원회는 국가대표자와 자치지역정부 대표자가 동수로 구성된다. 이 위원회는 국가 수준에서 체결한 협약에 근거하여 국가경찰과 지역정부경찰 간 협력조정을 책임을 진다. 특히, 두 경찰력간 분쟁 및 갈등을 해결하는 권한을 가진다.

지역정부경찰을 운영하는 3개 자치지역에서는 양자간 업무의 지속적인 조정

과 상호원조, 정보교환을 위해 중앙정부와 지역정부 동수의 대표로 구성되는 안전위원회를 운영한다. 그 기능은 자문기관 성격이지만 업무조정 문제와 관련해서는 자치지역정부가 그 의견에 반대하는 결정을 할 수가 없다. 동 위원장은 경찰관 임명 시 제청할 권한이 있으며, 경찰업무관련 법의 제정, 경찰력의 철수, 경찰관의 임명, 해임의 문제 등을 판단하는 권한을 가지고 있다.

5) 국가와 기초자치경찰간 협력체제 : 지역안전(치안)위원회

국가경찰과 자치경찰간 협력체제를 위해 1996년 중앙정부의 내무부와 기초자치정부간연합체 및 도정부연합체 상호간 정부간 경찰협력협약(Convenios de Colaboracion)을 체결하였으며, 주로 국가일반경찰과 기초자치경찰간의 협력을 주 내용하고 있다.

국가경찰과 자치경찰간 협력방식은 주로 정보 및 데이터 교류, 091과 092 전화선을 통한 상호통화연결, 국가경찰 및 자치경찰 소속 경찰시설의 공동사용, 공동작전, 지역안전위원회의 활동에 참여, 대도시 자치정부와 총 67건의 상호협약체결을 통한 경찰기능의 조정 등을 통해서 협력체제를 유지하고 있다.

6) 지역안전위원회의 구성

자치경찰을 보유한 기초정부와 행정구역 내의 국가경찰기관 책임자와 협의하에 지역안전위원회(Junta Local de Seguridad)의 설치가 가능하다. 지역안전위원회는 시장(Alcalde)이 의장직을 수행하며, 도지사(Gobernador Civil)가 참석할 경우 공동의장이 된다. 위원은 국가경찰로써 기초정부 관할지역을 책임지는 국가일반경찰과 국가군경찰, 자치경찰대장, 지역정부경찰 소속의 관할 기초자치정부의 담당관, 기초정부의 공무원 1인(간사) 등으로 구성된다.

7) 지역안전위원회의 기능

시의 치안상황을 분석, 평가하고 여러 경찰기관의 효율적인 조정과 협력을

위하여 필요한 제안과 계획 수립한다.

범죄행위의 예방을 위한 계획 수립, 각 경찰기관이 부여된 임무와 권한을 완전하게 수행할 수 있도록 적절한 정보와 자료의 공유를 위한 방식의 결정, 시의 치안에 관하여 공공 혹은 사설기관 또는 개인들에 의해 만들어지는 각종 보고서와 제안을 연구하고 평가한다.

시의 영역 내에서 시민의 안전에 종사하는 경찰 구성 원간의 협력을 추진 직무수행을 가능하도록 관련된 결정을 하고 그의 추진을 실효성 판단에 의해 채택된 협약이 준수되도록 하며 법과 위원회에서 정한 경찰의 기능이 행사되도록 독려한다.

8) 지역정부경찰과 기초자치경찰 간 협력

헌법 제148조에 근거하여, “자치지역의 지역정부는 지방의 경찰과 협력조정 관계를 책임질 수 있다”고 명시되어 있다.

일반적으로 기초자치경찰은 시장에 귀속되어 있지만 지역정부의 감독을 받는다. 또한 1986년 경찰조직법 제39조에서 “자치지역정부는 기초자치경찰에 적용되는 일반적 기준을 제정할 수 있다”라고 명시하고 있기 때문에 자치지역정부는 자치경찰 협력에 관한 법률을 제정하고, 이러한 자치지역정부 법령에서 동일 자치지역 행정권 내에서 기초자치경찰을 설치, 운영할 때 관련되는 기초자치경찰에 대한 임용, 보수, 교육, 진급 및 활동수단 등을 통일적으로 규정하고 있다.

기초자치경찰 상호간의 협력체제를 구축하는 데에 기초자치정부의 자율적인 의지에 따라서 광역적 협력체제가 가능하다.

다. 이탈리아

1) 임명도지사의 총괄지휘권

프랑스와 마찬가지로, 지역정부 차원에서는 국가대표자인 임명도지사가 공공 질서와 공공안전을 책임지며 일반경찰과 준경찰간 치안업무를 조정한다.

1981년부터 임명도지사는 치안책임관의 보좌를 받으며, 치안책임관은 관할지역 내 국가경찰국장으로 지역전체의 경찰활동을 조정하는 책임자로 모든 공공 안전에 관한 치안책임을 관장한다. 치안책임자는 다만 군경찰 지휘권은 없으나 두 경찰력 간의 협력, 조정자 역할을 수행한다.

2) 지역치안협력위원회

지역치안협력위원회는 지역의원과 기초자치정부 시장들로 구성되어 관할구역의 치안서비스를 요구하기도 하고, 자치경찰간 협력체계를 확보하기 위하여 국가경찰력을 필요로 하기도 한다.

3) 국가경찰과 기초자치경찰 간 협력

기본적으로 자치경찰은 관할구역 내 소속 기초자치정부에 귀속되어 경찰서비스를 수행한다. 관할 구역에 대한 보다 효과적 경찰업무 수행을 위해서 관련 국가경찰기관의 사전 요청과 시장의 사전 동의 하에 국가경찰과 자치경찰이 합동근무를 한다.

다만, 예외적인 경우에는 관할구역 외에서도 활동이 가능한데, 예를 들어 경찰력의 지원요청에 응하여야 하고, 지역의 임명도지사가 지역의 범죄율, 시민안전 상황 등에 관한 문제를 해결하기 위하여 시장에게 협조 및 총기사용 등을 요구할 수 있다.

자치경찰이 관할지역 외에서 활동이 가능할 수 있는 기준은 다음과 같다. 관할지역과 연관된 사항 및 관할지역의 대표로서의 참여, 관할지역에서 발생한 범죄로 인한 부득이한 경우, 재해 및 사고의 구호활동에 관한 관할 외 원조의 경우에는 사전 협정에 의해 임명도지사(Prefetto)에게 사전보고 후 시행한다.

1998년 이후 경찰개혁을 꾸준히 추진하고 있으나 상호 기능중복 등의 문제점이 없지 않다.

4) 기초자치경찰 상호간 협력관계

자치경찰 관할지역 이외의 지역에 경찰활동에 참여하는 경우에도 이와 마찬가지로의 상황이 발생하게 되면 기초자치정부간 자치경찰력을 지원하게 된다. 그러한 기준은 관할지역과 연관된 사항이 발생한 경우 및 관할지역의 대표자로서 참여할 때 등이다. 또한 일반적으로 재해 및 대형사고 발생 시 구호활동 또는 임시로 다른 지방정부에 업무지원을 하는 경우에는 사전계획에 의하거나, 관련 행정기관 상호간의 협약에 의해 이루어지며 이에 대해서 자치경찰의 장에게 사전보고를 해야 한다(1986년 3월 7일 자치경찰법 제4조).

7. 소결 : 유럽 자치경찰제의 기본운영틀

가. 자치경찰법 및 관련 직무의 비교

1) 자치경찰은 전통적으로 기초자치정부의 기본임무

프랑스, 스페인, 이탈리아에서 자치경찰 기능은 역사적 발전상황에서 살펴본 바와 같이 오래 전부터 기초자치정부의 주요 임무로써, 자치경찰을 중심으로 치안유지를 해 왔다. 근대 이후 1, 2차 대전과 현대국가로 발전하면서 국가경찰로 통합되는 과정을 거쳤으며, 1970년~1980년대 지방자치가 새롭게 정립되면서 각 국가는 과거에 지역사회를 중심으로 주민들을 위해 일상적 치안서비스 제공해 오던 전통을 가진 자치경찰제도를 다시 부활하여 오늘에 이르고 있다.

본질적으로 자치경찰은 시장에게 귀속되며 “사회질서와 안전, 시민보호, 공중위생 등을 확실히 유지할 목적으로” 예방적 수단으로써 시장이 총괄적인 행정경찰권을 갖고 도로교통, 관광보호 등에 관련되는 특별경찰행정권도 수행한다.

자치경찰 설치의 기본조건은 국가와 지역정부가 정한 자치경찰 관련법에 근거하여 기초자치단체나 광역자치단체가 자율적으로 자체재원으로 인사권과 조직권 등을 행사하도록 조직·구성되는 것이 자치경찰의 기본운영체제이다.

〈표 2-8〉 유럽3국과 주요선진국의 자치경찰법 및 자치경찰직무 (정리표)

	자치경찰	근거법	자치경찰기능	기타
미국 ³¹⁾	주경찰제 자치경찰	수정헌법 제10조 경찰권은 '각 주 또는 시 민'에게 있다 연방정부에 위임되지 않 았거나 각 주에 금지되지 않은 권한은 각 주나 국민 이 보유한다 즉, 경찰사무는 각 주가 책임진다 자치경찰의 근거	-뉴욕시 헌장 제435조~438조 : 협의의 행정경찰과의 업무영 역 한계를 명확히 하고 있다 (헌장 제435조 2항)	독임제형:뉴욕시 경찰국, 워싱턴DC 경찰국, 샌디에고 시 경찰국, 휴스턴 시 경찰국, 피닉스 시 경찰국, 미네아 폴리스시 경찰국 등
영국	지방경찰 제	형식적으로 완전한 자율적 경정방식의 자치경찰이나, 실질 적으로는 중앙정부의 강력한 통제 하에 있음 ³²⁾		
일본 ³³⁾	도도부현 중심의 지 방경찰제		-경찰사무는 도도부현의 사무 로(단체위임사무) 도도부현의 회가 감독한다. 도로교통법 : 교통규제, 운전자 준수사항, 도로상의 금지행위 등 규정 전당포영업법, 고물영업법 : 전 당포, 고물상 등의 허가 경비업법 : 경비업법의 인정, 총포도검류소지 등 단속법 : 총포도검류의 소지허가 화약류 단속법, 폭력단대책법	전후로부터 1954 년 이전까지 자치 경찰(시정촌경찰) 이 설치되었던 바 있음 (경찰혁신기 획단, 2003 : 21)
프랑스	자치경찰	자치경찰법 1998	자치경찰 사무 (지방자치법, 제 L2212-2조) : 통학로 안전 확보, 주차위반단속 순찰, 경계활동, 범죄인지의 경 우 국가경찰에 통보활동 거동수상자에 직무질문, 임의 동행, 신체수색 자치단체 축제 감시관리, 자치 단체 시설 및 건물 경비 도로법 규칙상 나열된 도로법 위 반에 대한 조서작성권 및 보고 ³⁴⁾	자치경찰은 시장 이 임명하나 도 지사 및 지검장 의 동의를 필요 로 한다

	자치경찰	근거법	자치경찰기능	기타
이탈리아	자치경찰	<ul style="list-style-type: none"> - 1986년 자치경찰 기본법에서 자치경찰의 권한을 규정하고 있다. - 자치경찰은 1986년 3월 7일 기본법 제65호에서 규정 - 1987년 3월 4일 자치경찰의 무장에 관한 내무부령으로 보완 - 동법 제1조에서, “지방자치단체는 지방경찰의 기능을 수행할 수 있다. 이 목적으로 자치경찰을 조직할 수 있다” 	<p>행정경찰권 외에도, 교통경찰, 공공안전과 사법경찰의 기능을 수행한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기능 : 행정경찰기능 이외에도 교통경찰, 공공안전, 사법경찰의 사무를 수행 - 교통경찰기능(traffic police) : 교통사고 예방, 교통범죄 예방, 교통사고 보고 및 교통규범 제정 - 공공안전(public security) : ‘공공안전’은 기본적으로 국가경찰의 기능이며, 자치경찰은 이의 보조기능을 수행한다. - 사법경찰기능(judicial police) : 사법부의 책임 하에 범죄소탕, 범인수색, 범죄상황보고 등의 사법경찰 기능을 수행한다 	<p>1986년법 제5조에서, 자치경찰관은 사법경찰관리의 지위를 가지며, 자치경찰 책임지는 사법경찰장교의 지위를 갖는다. 자치경찰장교는 때로 공공안전경찰관으로서의 자격을 갖는 경우도 있다. 이 경우 도지사가 공공안전경찰관으로 임명하게 되고, 무기를 소지할 수 있다.</p>
스페인	지역정부경찰제와 기초자치경찰제	<p>1986년 3월 13일 경찰력 조직법 제2호에서 경찰종류를 구분하고 있으며, ‘자치경찰’을 규정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 스페인 헌법 제149조 1-29 - 국가사무는 다음과 같다고 열거하면서, 이 중에서 제29항에 자치지역의 공공의 안전을 위한 조직법 규정에 근거하여 경찰을 창설할 수 있다고 명시 - 카탈로니아와 바스크 지방에는 지역정부경찰이 존재 - 안다루치아 지방의 경우는 국가경찰이 지역정부경찰 활동을 대신 	<ul style="list-style-type: none"> - 1986년 조직법 제5권 중 - 지방(자치)경찰은 다음과 같은 기능을 수행한다 : 지방자치단체의 기관, 시설과 건물의 보호, 관할지역 내의 교통통제 및 신호체계 관리, 교통사고의 처리 및 보고(국가경찰에 보고), 자치단체 관할 내의 행정경찰사무 수행 및 자치단체 조례 및 시장령 집행, 동법 제29-2조에 의거한 사법경찰활동에의 참여, 천재지변 및 재난활동과 민방위 활동에 관여, 안전사고 등의 예방조치(국가경찰에 보고), 집회 및 시위의 경우 공공장소의 감시와 국가경찰 및 지역경찰 활동에 협력, 접수된 사건의 경우 사 	무기소지

	자치경찰	근거법	자치경찰기능	기타
		<p>1986년4월 18일 시행령 제4조에서 주민 5천 이상의 자치정부에 자치경찰을 조직할 수 있다.</p> <p>- 1986년 4월 18일 국회시행령(지방자치 관련법)에서 주민 5천명 이상의 자치단체는 자치경찰을 조직할 수 있다고 규정</p> <p>- 자치경찰조직이 없는 자치단체의 경우는 지방공무원이 자치경찰기능을 수행 할 수 있다</p>	인간의 갈등해결에 협력 등	
캐나다 (온타리오, 퀘벡)	주경찰제 자치경찰	<p>1997년 개정경찰법 제64조에서 “주민 5천명 이상에는 자치경찰조직을 구성하고”, 나머지는 주경찰이 이의 기능을 수행한다(퀘벡주)</p> <p>-온타리오주의 지방자치법(municipal act)에서 자치경찰 설치 (sec. 202조)</p>	<p>행정경찰기능, 사법경찰기능 모두 수행</p> <p>그러나 중범죄 등의 수사권 등은 없다(퀘벡)</p> <p>1997년법 제67조에 “모든 자치경찰과 자치경찰관은 관할 지역 내의 평온, 질서, 공공안전을 유지하고, 범죄와 위법사항의 예방을 책임진다”</p> <p>- 24시간 순찰</p> <p>- 범죄행위 및 법률위반사항의 보고, 이와 관련한 수사활동, 증거수집, 체포, 위법사항 고발</p> <p>-주민 1만5천명 이상의 자치경찰기능으로 성범죄, 특수절도 및 방범 등</p> <p>-주민 5만명 이상의 자치경찰기능으로 살인, 살인교사, 청소년강간, 유괴, 성범죄, 방화 등에 대한 경찰활동</p>	

	자치경찰	근거법	자치경찰기능	기타
독일	주경찰제 행정경찰제	- 헷센, 바덴-뷔르템부르크, 브레멘 등의 주 질서행정사무처리부서 (polizei behrde, ordnung amt) - Rhineland-Palatinatz주 : 명목적으로 자치경찰은 존재하지 않으나, 기초자치단체는 공공질서유지를 위한 특정한 기관(부서)을 보유 지역경찰행정관청 (Ortspolizeibehrde)은 바덴 - 뷔르템베르크 주 경찰법 제80조 제1항에 의거하여 집행공무원 (Vollzugsbedienstete)을 임용할 수 있고, 집행공무원이 자치경찰업무를 수행하게 될 때에는 자치단체의 범위에서 경찰관의 지위를 가짐 ³⁵⁾	순찰활동 외에도, 신분증검사, 체포, 추방 - 자원경찰법 (gesetz ber den freiwilligen polizeidienst, FPG: GVBl 1999, S, 165) : 베를린주, 바덴뷔르템베르크주, 바이에른주, 작센주 등에서 건물과 시설보호, 교통감독, 방법순찰, 차량운전 등 기술지원업무를 수행 - 주민등록업무, 외국인등록, 출입국 관리, 운전면허관련업무, 주정차 단속, 방법순찰 등 - 읍면경찰이 주차위반단속, 교통정리 등 지방공무원의 업무를 수행 ³⁶⁾	- 경찰과 동일한 권한을 가지며 총기사용 가능

31) 경찰혁신기획단, 2003:223 이하.

32) 경찰혁신기획단, 2003:187. 영국경찰의 기능 : 경찰혁신기획단, 2003: 168 ; 김성수, 비교경찰론, 경찰대학, 2002, p.86.

33) 경찰혁신기획단, 2003: 90.

34) 김성호, 안영훈, 이효, 1998 : 12.

35) 김성호, 안영훈, 이효, 1998 : 97.

36) 경찰혁신기획단, 2003: 268

나. 자치경찰의 활용

1) 국가(군)경찰은 국가전체 차원에서 경찰력의 중심

유럽3국 전체에 있어서는 국가군경찰과 국가일반경찰 등 대체로 이분화 된 국가경찰체제를 유지하여 법적, 제도적으로 이원적인 국가경찰 조직을 운영하면서 공동협력체제를 잘 조화해 오고 있다. 특히, 역사적 전통이 남아있는 가운데 국가군경찰이 국가경찰력의 중요한 중심축으로 발전해 왔고, 국가군경찰 보다 생성 역사가 짧았던 국가일반경찰이 현대 국가의 발전에 따라서 동일한 중심축으로 성장해 온 것이 큰 특징이다.

2) 기초자치정부의 자율적 자치경찰기구 운영

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

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

행하고 있다.

이와 같은 차이들이 발생하는 이유는 주로 스페인은 단일국가임에도 불구하고 연방제적 성격으로 국가통치체제가 운영되기 때문에 17개의 자치지역정부는 국가경찰을 대신하는 지역정부경찰로써 국가경찰 기능을 대신하기 때문이다. 이탈리아의 경우는 프랑스와 유사한 형태이지만 오랜 전통상 국가의 치안상태가 프랑스 보다는 불안정한 상태이고 지역정부도 자체인력의 경찰을 가질 수 있으나 도자치정부와 도시자치경찰 등의 지원을 받을 수 있기 때문에 현장에서의 적극적인 경찰활동을 수행하지는 않는다. 지역 수준에서는 통일된 자치경찰제도를 운영하기 위한 지역정부의 자치경찰기준법을 제정하여 기초자치정부에 대한 법적 권한을 규정하거나 기초자치경찰과 도자치경찰의 협력 및 공조활동을 지역자치정부 차원에서 협력기구를 설치하여 지원하고 있다.

또 하나의 특징은 이탈리아와 프랑스의 경우 나폴레옹 행정체제의 전통이 남아 있어, 그로부터 발생된 임명도지사제도를 운영하고 있고, 도 수준에서 국가의 지방대표자인 임명도지로 하여금 지역 내 자치경찰 활동을 보완하고, 국가경찰 중심의 독자적 경찰임무 수행을 위한 국가경찰 지휘권을 부여하여 활용하는 경우이다.

다. 시장 중심의 자치경찰 운영

1) 시장의 자치경찰 지휘권

스페인, 이탈리아와 비교해서, 1999년까지 자치경찰법이 따로 존재하지 않았던 프랑스이지만, 자치경찰에 대한 지휘권은 유럽 3국 모두 자치경찰법과 지방자치법에서 기초자치정부의 장인 시장에게 부여하고 있다.

스페인 지방자치기본법 제10조, 제21조, 제25조에서 시장은 국가와 자치지역정부가 정한 법령의 범위 내에서 “공공장소의 치안유지, 도시지역에서의 차량과 주민의 교통질서 유지 등에 관한 권한”이 있다고 규정되어 있다.

프랑스는 꼬문법 제L.131-1조와 2조에서 “사회질서와 안전, 시민보호, 공중위

생 등을 확실히 유지할 목적으로” 예방적 수단으로써 시장은 총괄적인 행정경찰권(Police administrative générale)을 갖고, 또한 도로교통, 관광보호 등에 관련되는 특별경찰행정권(Polices spéciales)을 갖는다고 규정하였고, 이를 자치경찰법에 서 다시 규정한 바 있다.

이탈리아는 1986년 자치경찰법 제1조~7조에서 자치경찰의 책임자는 시장으로써 이와 관련된 시장령을 제정할 수 있고, 관할지역의 지리적 형태, 구획 형태를 고려하여 자치경찰 조직을 할 수 있다고 규정하고 있다.

2) 시장의 행정경찰권과 사법경찰권

대륙법체계를 갖고 있는 프랑스, 스페인, 이탈리아에서 시장은 자치정부의 장이면서 국가의 일선행정기관장으로서 이중적인 지위를 갖고 있다. 이러한 이유로 해서, 시민의 안전 확보 책임도 이중적인 지위로부터 권한을 부여받고 있다.

국가의 일선기관장 지위에서 부여받은 시장의 사법경찰관 자격은 단독적인 사법경찰 활동에 대한 보장이기도 하지만 관할지역의 임명도지사 또는 지역정부 주지사(스페인)와 검사의 지휘 하에 국가경찰과 협력을 의무적인 사항으로 규정하고 있는 이유에서 이다.

3) 시장의 자치경찰권 위임 가능성

유럽 3국의 기초자치정부의 장인 시장은 자치경찰에 대하여 법적으로는 단독의 책임을 가진다. 그러나 시장령에 의해 시장의 감독과 책임 하에 시장이 행하는 사무권한 중의 일부를 부시장 한 사람 또는 여러 부시장에게 위임할 수 있고, 이러한 권한의 위임을 통해서 시장의 업무과중을 줄이고 있다. 여기서 부시장이라 함은 시장과 지방의회 통합형을 운영하는 유럽 3국에서는 바로 주민에 의해서 직선된 지방의원을 의미한다. 즉, 철저하게 주민의 직선에 의해 선출된 지방의원, 시장으로 하여금 자율적으로 자치경찰을 지휘하고 있는 것이다.

다만, 시장의 자치경찰권 일부 위임에 있어서 공식적으로 위임대상에 대하여

명확한 규정으로 한계를 두어, 전체적이거나 또는 영속적으로 시장을 대리할 수는 없다는 것이고, 권한 위임을 받은 부시장 또는 시의원은 공무원수행인의 자격을 갖기 때문에 사법경찰권을 동시에 부여받는다. 이탈리아의 자치경찰법 제2조에서도 시장 또는 시장에 의해 지정된 지방의원은 자치경찰 업무를 수행함에 있어서 기초자치정부의 법규준수, 지침 전달 및 업무수행을 감독하며 자치경찰 활동과 관련된 규정을 적용한다고 언급하고 있다.

4) 권한배분으로 자치경찰의 법적 지위와 권한을 규정

위에서 살펴본 것처럼 자치경찰 관련법체계의 존재는 바로 국가경찰과 자치경찰간 권한배분을 법적으로 명확하게 구분하고자 한 노력의 결실이며, 지역사회 현장에서도 이러한 법 내용에 근거하여 국가경찰과 자치경찰이 임무를 수행하고 있다.

프랑스, 스페인, 이탈리아에서 자치경찰은 지방공무원의 한 직군으로 일반 지방공무원과 동일한 법적 지위를 갖도록 하고 있다. 교육훈련, 퇴직제도 등 지방공무원으로서 동일한 원칙과 법제도의 적용을 받고 있다. 법적으로 규정하고 있는 자치경찰의 기능은 다음과 같다.

라. 자치경찰의 특별사법경찰 관련사무의 수행

1) 도로교통법규 위반에 대한 자치경찰권

프랑스, 스페인, 이탈리아에서의 자치경찰은 음주운전자에 대한 위반행위를 적발할 수 있으나, 처벌수준에 있어서는 각 나라마다 조금씩 차이가 있고, 자치경찰권의 한계가 설정되어 있다. 예를 들면, 프랑스의 기초자치경찰은 음주운전자 적발을 위한 정기적인 음주측정 통제활동은 원칙적으로 단독으로 하지 못하게 되어 있다(2006년 이후에는 이러한 권한이 확대되는 경향을 보이고 있다). 이것은 국가경찰의 권한에 속하는 것이며, 이러한 프랑스 자치경찰의 권한보다 적극적인 임무를 수행하는 스페인과 이탈리아의 자치경찰은 군단위 보다는 자치

경찰 인력규모가 큰 마드리드, 로마에서 적극적인 음주운전단속, 속도위반 등의 업무를 수행하고 있다. 그러나 분명한 사항은 자치경찰은 도로교통사고 시 필요한 경우 이에 대한 음주운자의 음주농도 확인 후 경미한 사고의 경우에는 각 국가의 도로교통법에 따라서 벌금을 부과하는 자율적 경찰활동을 수행할 수 있으나, 중대한 사고발생이 일어난 경우에는 반드시 국가경찰에 이를 보고를 하고 국가경찰의 책임 하에 처리하게 된다. 특히 도심지 내 교통사고에 관한 내용과 정보, 범죄행위 예방조치 및 관련활동 등과 관련해서는 스페인과 이탈리아의 도시자치경찰이라도 국가경찰에 통보할 의무가 있다.³⁷⁾

2) 자치경찰의 주요권한

자치경찰이 주차위반, 도로교통법규 위반에 대한 행정벌 부과를 할 수 있는 주요 공통적인 권한들은 다음과 같다.

위험, 사고를 초래할 수 있는 주차위반, 교통신호 위반(정지신호위반, 방행지시등 위반 등), 제한속도위반, 눈, 비, 안개 시 규정신호표시 위반차량 차선위반, 추월금지 위반 등에 대한 자치경찰권 발동 가능 등이다.

3) 사법경찰리, 사법경찰리 보조로서의 권한 및 역할

스페인의 자치경찰은 거의 모든 자치경찰이 무기를 휴대하고 있으며 사법경찰 분야에서는 이탈리아, 프랑스의 자치경찰과 마찬가지로 보조역할을 수행하고 있다. 그리고 이탈리아의 자치경찰은 지역의 독립적 성격과 상당히 닮아 있어서, 행정경찰권 이외에도 교통경찰, 공공안전과 사법경찰의 기능을 적극적으로 수행한다.

스페인과 프랑스와 같이 이탈리아 자치경찰관은 사법경찰리(보조)이고 자치경찰의 장은 사법경찰관의 지위를 가진다. 자치경찰은 공공안전을 지키는 공무원으로서 무기를 소지함. 국가경찰과의 복장은 구별되어 있다. 프랑스에서 자치

37) 스페인 마드리드 지역정부 자치경찰 협력조정법 제11조.

경찰이 자치경찰관이 사법경찰관의 보조요원(사법경찰리, 사법경찰리보조)으로써 해야 할 기본적인 역할로서는 사법경찰관(국가경찰, 시장)의 임무수행을 보조하고, 모든 중죄, 경죄, 경범죄 발생을 국가경찰과 검사에게 보고하며³⁸⁾, 형법 위반사항에 대하여 피의자 및 범인검거를 위한 정보수집, 수색활동을 지원하는 역할을 한다.

마. 자치경찰의 인력관리

1) 자치경찰의 인사체계 및 인사교류

유럽 3국의 자치경찰 임용은 시장에 의해서 자율적으로 이루어지고 있으나, 자치정부가 선발, 임용한 자치경찰 후보자에 대해서는 국가로부터의 자격승인을 받아야 한다.

프랑스의 경우에도 국가를 대표하는 임명도지사³⁹⁾와 검사가 이들 후보자에 대하여 자치경찰로써 자격승인을 하고 있으며, 이탈리아, 스페인의 경우에도 자치경찰관으로 임명되기 위해서는 국가로부터 자격인정을 받는 선서절차 등이 있다.

자치경찰 인사교류와 관련해서 유럽 3국은 기본적으로 국가경찰과 자치경찰간 인사교류를 하지 않고 있다. 그 이유는 본질적으로 임용절차가 다르기 때문이고, 국가공무원과 지방공무원으로서 임용방법, 경력자격 등이 다르기 때문이다. 스페인의 경우를 보면, 카탈로니아 자치주경찰과 국가경찰과의 인사교류를 하지 않는다고 하며, 각 경찰직위에 따른 역할 수행을 다르게 하고 있을 뿐이다. 다만, 도 또는 지역수준에서는 자치경찰간 인사교류를 시행하고 있는 사례들은 있다. 스페인의 경우, 자치주를 경계로 해서 기초자치경찰간 지역내 인사이동은 가능하다. 그러나 이것은 내부승진과 달리 복잡한 방법으로 시행되는 상황이다. 마드리드 자치지역의 자치경찰간 인사교류는 마드리드 지역정부의 자치경찰법 시행령에 기준을 제시하고 있는 바와 같이, 이탈리아도 도 수준의 자치경찰간 인사교류는 가능한 상황이다. 자치경찰관 최고 또는 중간관리층의 경우에는 자

38) 예, 스페인 형사소송법 제282조와 283조.

치정부 상호간의 정보교류, 전문성 교류 등의 필요성에 의해서 자치경찰간 인사 교류가 있지만, 국가경찰과의 인사교류는 없는 것이 일반적 사정이다.

2) 자치경찰의 보조인력 활용

유럽 3국은 정식으로 지방공무원 신분을 가진 자치경찰 이외에도 자치경찰을 보조하도록 하는 자치경찰 후보직급을 설치해 두고 있다.

스페인의 예를 들면, 자치경찰이 없는 시는 자치경찰 권한을 재산과 시설을 보호하는 경비원(Guarda), 감시원(Vigilante), 경비요원(Agente) 등이 있고, 프랑스도 자치경찰 후보직급(Stagiaire)을 두고 있거나 자치경찰의 보조기능을 수행하기 위한 공익요원(파리시) 등을 적극적으로 활용하고 있다. 한편 이와 같은 자치경찰 보조요원을 확보함으로써 인력의 보충, 자치경찰 인적자원의 확보, 경험축적, 자연스러운 업무연계 등 다양한 이점이 있어 활용하고 있다.

바. 무기사용

유럽 3국에서는 모두 국민들이 국가경찰과 자치경찰을 쉽고도 신속하게 구별할 수 있도록 하는 법적 조치를 하였다. 특히, 경찰복장, 차량 및 장비 등의 부분에서 국가경찰과 자치경찰을 분명히 구별할 수 있도록 함으로써 국민들에게도 그 역할과 기능에 차이가 있음을 인식시켜 보다 원활한 경찰행정 서비스를 운영을 추진하고 있다.

한편, 자치경찰의 무기사용 권한에 있어서는, 유럽 국가들은 자치경찰이 사용하는 무기종류에 대해서 반드시 법적인 명시를 해 둠으로써 자치경찰이 자의적으로 무기 사용하는 것을 금지하고 있다. 프랑스의 경우에는 무기사용에 관한 시행령에서 규정하고 있고, 스페인의 경우에는 자치정부의 법령으로 규정하고 있으며, 이탈리아의 경우에도 마찬가지로 지역정부 차원에서 관할구역 내 기초자치경찰들의 총기사용에 관한 규정을 두고 있다.

프랑스의 자치경찰은 약 40% 정도가 무기휴대를 하고 있으며, 스페인과 이탈

리아는 이보다 더 높은 비율로 자치경찰이 무기소지를 하고 경찰활동을 하고 있다. 국가경찰과 자치경찰간 협력협약서에 공식적으로 자치경찰의 무기사용 관련규정을 명기해야 하고, 이 협력협약서에 따라서 국가경찰이 자치경찰의 무기 사용을 지도, 감독할 수 있도록 필요사항들을 규정하고 있다.

이것은 자치경찰 총책임자인 시장으로 하여금 무기의 보관책임, 보관을 위한 무기고 설치·관리 등을 책임을 지게 하고, 자치경찰관이 무기를 사용하기 위해서는 국가경찰(검사)로부터 허가를 받도록 함으로써 이에 대한 최종적인 책임도 시장이 자치경찰 무기사용을 결정할 수 있게 하였다.

사. 국가경찰과 자치경찰간 협력관계

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

협약방식 이외에도 중앙정부 차원에서 중앙부처 대표와 자치정부 대표, 자치경찰 대표 등 이해관계자가 참여하는 안전(치안)위원회를 설치하여 참여적 협력체제를 운영하고 있다. 이러한 방식은 도 수준에서도, 그리고 기초지방정부 차원에서도 모두 동일한 방식의 안전위원회 제도를 채택하여 경찰기능의 협력을 통한 시너지 효과를 최대화 하려고 노력하고 있다.

중요한 점은 기초자치정부 수준에서의 안전위원회 운영인데, 유럽 3국은 지방정부 내부적으로 집행기관 대표, 시민대표, 필요시 국가대표 뿐만 아니라 반드시 자치경찰의 대표자가 참여하는 자문위원회 성격의 안전위원회를 통한 민주적, 참여적 자치경찰 활동을 원칙으로 하고 있다.

프랑스, 스페인, 이탈리아 세 나라는 모두 지방공무원 및 자치경찰의 노조 결성권을 인정하고 있는 나라로써 일반적인 협상과정에 자치경찰 노조의 대표들을 참여시키고 있는 것도 특이한 사항의 하나이다.

아. 외국 자치경찰제의 기본운영틀(요약)

1) 자치경찰의 기본운영체계

프랑스, 스페인, 이탈리아 등 유럽 3국의 자치경찰 활동의 기본운영체계는 다음과 같은 특징을 보이고 있다.³⁹⁾

첫째, 자치경찰 활동은 기초자치단체의 기본임무이다.

프랑스, 스페인, 이탈리아의 자치경찰의 기능은 국가경찰보다 오랜 전통을 갖고 있으며 기초자치단체가 중심이 되어 그 임무를 수행하여 왔다. 근대 이후 1, 2차 대전과 현대국가로 발전하면서 국가경찰로 통합되는 과정을 거쳤으나 1970년에서 1980년대에 지방자치가 발전하면서 과거 지역사회를 중심으로 주민을 위해 일상적인 치안서비스를 제공하던 전통을 부활하여 적극적으로 자치경찰 제도를 활용하고 있다. 국가경찰은 국가군경찰과 국립일반경찰로 구별되어 법적, 제도적으로 이원적인 국가경찰 조직을 운영하고, 자치경찰의 경우는 스페인 과 이탈리아만 기초자치단체의 자치경찰 이외에 상급자치단체인 광역자치단체의 자치경찰권을 인정하는 자치경찰의 이원체제를 운영하고 있다. 예컨대, 기본적으로는 기초자치단체의 관할지역을 기초자치경찰이 치안을 담당하고 도지역 과 지역정부의 행정구역은 주로 국가군경찰과 국가일반 경찰이 담당하고 있기 때문에 도(道)자치정부와 지역(地域)자치정부는 직접 현장에서 근무하는 자치경찰관을 배치하고 있지는 않았으나, 스페인과 이탈리아를 중심으로 점차 ‘지역정부’의 자치권이 커지면서 지역(Region)내에서의 국가경찰권을 이양 받아 지역정

39) 참조 : 안영훈, 유럽형 자치경찰제도 모델분석 : 프랑스, 스페인, 이탈리아 자치경찰제도를 중심으로, 치안정책연구소, 2005, 12.

부 중심의 ‘지역자치경찰’ 또는 ‘지방경찰(Regional or Local Police)’을 운영하고 있다.

이들 국가의 차이를 살펴보면, 프랑스의 도자치정부, 지역자치정부는 직접적인 자치경찰권을 갖고 있지 않지만, 스페인의 경우에는 단일국가임에도 불구하고 연방제적 성격으로 국가통치체제가 운영되고 있기 때문에 17개의 자치지역(Autonomous Region)은 국가경찰을 대신하는 지역경찰로 하여금 국가경찰의 기능을 대신한다. 이탈리아는 프랑스와 유사한 형태로서 지역정부는 지역행정구역내 각 자치경찰들이 통일될 수 있도록 자치경찰기준법을 제정하여 제도적인 법적 권한을 갖고 있으나 물리적인 지역자치정부의 경찰력을 사용하는 경우는 극히 일부에 국한되고 있다.

이탈리아는 프랑스와 동일한 행정체제 속에서 도 중심에는 임명도지사로서 하여금 자치경찰을 보완하고, 국가경찰 중심의 독자적인 임무수행도 병행하고 있다. 또한 이들 국가 모두 자치경찰법과 지방자치법에서 기초자치단체의 장(시장)에게 자치경찰권을 부여하고 있다.

둘째, 자치경찰법에 기초한 자치경찰 활동이다.

프랑스는 1990년 4월 자치경찰법이 제정되기 이전까지는 자치경찰에 관한 일반적 기준을 제정한 자치경찰법이 존재하지 않았다. 그 대신, 과거의 꼬문법, 형사소송법 등에서 자치경찰활동에 관한 규정들만 있었으나 1999년 자치경찰에 관한 일반 법률인 자치경찰법을 제정하고, 이 자치경찰법의 각 조항은 지방자치법상의 자치경찰 관련조항을 개정하는 방식으로 법체계를 규정하였다.

스페인과 이탈리아는 자치경찰에 관한 일반법인 자치경찰조직법을 이미 오래 전에 제정하였고, 이를 근거로 각 지방정부는 자치경찰에 관한 자치법규를 제정하도록 함으로써 자치경찰제를 운영하였다.

스페인은 자치경찰에 관한 근거를 헌법에 명시한 것은 오래된 지방의 전통을 배려한 것이었으며, 1986년 국가경찰과 자치경찰의 조직, 기능, 지휘체계 및 상호간의 관계를 명확히 규정하고자 경찰조직법을 제정하였다. 주민 5천명 이상인

기초정부는 자치법규를 제정하여 자치경찰을 설치할 수 있도록 하여 주민의 평화와 각개인의 생명과 재산을 보호하는 1차적 의무를 담당하는 기초정부의 최고책임자로서 시장의 의무를 규정하였다.

이탈리아 로마시의 경우, 라지오(Lazio) 지역정부의 지방경찰기준법을 고려하여 로마시의 자치경찰법규를 제정한 것 등은 지역단위 중심에서 자치경찰에 대한 통일된 기준을 마련함으로써 상위법령을 통해 자치경찰과 국가경찰, 그리고 자치경찰 상호간의 협력관계, 공조활동 등을 촉진하고자 하는데 그 의의가 있다

셋째, 사법경찰관리로서의 권한과 보조역할을 수행한다.

스페인의 자치경찰은 거의 무기를 휴대하고 있으며 사법경찰 분야에서는 이탈리아, 프랑스의 자치경찰도 보조역할을 수행하고 있다. 이탈리아의 경우는 지역의 독립적 성격으로 인하여 행정경찰권 이외에도 교통경찰, 공공안전과 사법경찰의 기능을 적극적으로 수행한다. 스페인, 프랑스에서는 자치경찰관이 사법경찰관의 보조요원(사법경찰리)으로서 해야 할 기본적인 역할로서는 사법경찰관(국가경찰, 시장)의 임무수행을 보조하고, 모든 범죄 발생을 국가경찰과 검사에게 보고하며(예컨대, 스페인 형사소송법 제282조와 제283조), 형법 위반사항에 대하여 피의자 및 범인검거를 위한 정보수집, 수색활동을 보조하는 역할을 한다.

넷째, 자치경찰의 보조인력을 활용하는 규정을 두고 있다.

유럽3국은 정식 지방공무원 신분을 가진 자치경찰이외에 자치경찰을 보조하도록 하는 자치경찰 후보직급을 설치·운영토록 규정하고 있다. 스페인의 예를 들면, 경찰이 없는 시는 자치경찰 권한을 소지하고 재산과 시설을 보호하는 경비원(Guarda), 감시원(Vigilante), 경비요원(Agente) 등 자치경찰 보조요원을 확보함으로써 부족인력에 대한 보충, 자치경찰의 인적자원의 확보 등 제도적 장치를 마련하고 있다.

다섯째, 다양한 자치경찰에 대한 국가의 감독 제도를 두고 있다.

국가의 자치경찰에 대한 감독은 여러 가지 절차와 방법을 통해서 이루어지고 있다. 기본적으로는 자치경찰 임용후보자에 대한 국가로부터의 자격승인, 교육 및 훈련에 대한 공식적인 인정, 무기사용에 관련한 제한적 규정, 국가가 시장에게 부여하는 국가위임의 경찰역할 부여 등 다양한 제도를 마련하고 있다. 그러나 실무적으로는 유럽3국의 자치경찰이 거의 동일하게 도 수준에서 국가경찰 또는 임명도지사와의 긴밀한 관계를 맺고 있기 때문에 별도의 국가경찰에 의한 자치경찰의 감독은 시행하고 있지 않다. 다만, 정기적으로 법적으로 규정된 최소한의 기초자치정부에 대한 국가의 감독이 행해지고 있다. 국가경찰에 의한 자치경찰 기능과 역할의 대행에 대해서도 이미 업무협약에 규정하고 있기 때문에 별도의 감독절차에 대한 필요성이 제기되지 않고 있다.

2) 자치경찰사무

프랑스, 스페인, 이탈리아에서 자치경찰에 대한 지휘권은 3국 모두 자치경찰법과 지방자치법에서 기초자치단체의 장인 시장에게 부여하고 있다. 프랑스는 꼬뮌법 제L.131-1조와 2조에서 “사회질서와 안전, 시민보호, 공중위생 등을 확실하게 유지·보호할 목적으로” 예방적 수단으로써 시장은 총괄적인 행정경찰권(Police administrative générale)을 갖고, 또한 도로교통, 관광보호 등에 관련되는 특별(사법)경찰행정권(Polices spéciales)도 갖는다고 자치경찰법에 함께 규정한다. 스페인 지방자치기본법 제10조, 제21조, 제25조에서 시장은 국가와 자치주가 정한 법령의 범위 내에서 “공공장소의 치안유지, 도시지역에서의 차량과 주민의 교통질서 유지 등에 관한 권한”이 있다고 규정하고 있다. 이탈리아는 1986년 자치경찰법 제1조~7조에서 자치경찰의 책임자는 시장이고, 시장령으로 자치경찰업무를 제정할 수 있고 관할지역의 지리적 형태, 구획방식을 고려하여 자치경찰 조직을 할 수 있다.

프랑스는 1999년 4월 자치경찰법이 제정, 발효되기 이전까지는 자치경찰에 관한 일반적 기준을 제정한 법률(자치경찰법)이 존재하지 않았다. 그 대신, 과거

의 꼬문법, 형사소송법 등에서 자치경찰 활동에 관한 규정들만 있었을 뿐이었으나, 1999년 자치경찰에 관한 일반법을 제정하였다. 이 자치경찰법의 각 조항은 지방자치법상의 자치경찰 관련조항을 개정하는 방식으로 법을 제정하였다. 스페인(1986년 경찰조직법)과 이탈리아(1986년 자치경찰법) 국가들은 자치경찰에 관한 일반법으로 자치경찰(조직)법을 이미 오래 전에 제정하였고, 이를 근거로 각 지방정부는 자치경찰에 관한 자치법규를 제정하도록 함으로써 자치경찰을 설치, 운영해 왔다. 스페인은 자치경찰에 관한 근거를 헌법에 명시하고 1986년 국가경찰과 자치경찰의 조직, 기능, 지휘체계 및 상호간의 관계를 명확히 규정하고자 경찰조직법을 제정하였다. 이로써 주민 5천명 이상인 기초자치단체는 자치법규를 제정하여 자치경찰을 설치하여 주민의 평화와 각 개인의 생명과 재산을 보호하는 1차적 의무를 담당하는 기초자치단체의 최고책임자인 시장의 자치경찰권 행사를 보장하고 있다.

프랑스와 달리 이탈리아, 스페인은 지역정부 차원에서 자치경찰에 관한 기준을 제시한 법률을 제정하여 통일성을 확보하려고 노력하였다. 이탈리아 로마시의 경우 라지오(Lazio) 지역정부의 지방경찰 기준법을 고려하여 로마시의 시자치경찰 법규를 제정하였다. 이러한 사실은 지역정부 차원에서 자치경찰에 대한 통일된 기준을 제정함으로써 법령을 통해 자치경찰과 국가경찰, 그리고 자치경찰 상호간의 협력관계, 공조활동을 촉진하고자 한 의의가 있다.

위에서 살펴본 것처럼 자치경찰 관련법 체계의 존재는 바로 국가경찰과 자치경찰간 권한배분을 법적으로 명확하게 구분하고자 한 노력의 결실이다. 지역사회 현장에서도 이러한 법 내용에 근거하여 국가경찰과 자치경찰이 상호 임무를 구분하여 수행하고 있다. 프랑스, 스페인, 이탈리아의 자치경찰은 지방공무원의 한 직군으로 일반 지방공무원과 동일한 법적 지위를 가짐. 교육훈련, 퇴직제도 등 지방공무원으로서 동일한 원칙과 법제도의 적용을 받고 있다.

법적으로 규정하고 있는 자치경찰의 사무(기능)는 다음과 같다.

① 자치경찰의 기본임무

자치경찰 조직은 나라마다, 지역마다 상당한 차이를 나타내고 있으나, 일반적으로 시민의 안전, 교통질서확보 등을 위한 행정경찰 활동을 중심으로 하기 때문에 기본적인 자치경찰의 임무는 나라마다 큰 차이를 보이지 않다.

자치경찰이 국가의 지위와 특성에 따라 다르긴 하지만, 프랑스 보다 이탈리아와 스페인은 더 적극적으로 사법경찰의 기능, 국가경찰을 대신하는 경찰기능 등과 같이 상당히 다양한 임무를 수행하고 있다.

기본적으로 소속 자치정부가 제정한 자치법규, 시장령 등에서 규정하고 있는 법령준수를 확보하도록 하는 것이며, 국가 차원에서 제정한 법령을 위반하는 사안에 대해서는 국가경찰에게 보고하고, 국가경찰의 임무를 보좌하는 차원에서 자치경찰과 국가경찰의 역할배분이 기본적인 임무분담 경계이다.

기본적인 수행사무를 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 즉, 군중집회 장소에서의 질서유지, 주위의 소란제거, 주민의 생명과 재산의 안전 및 보호, 주민보건과 청결유지, 장례장묘 관련 질서 및 보건 확보, 건축허가 위반감시, 통학로 안전확보, 주차위반단속, 순찰, 경계활동, 범죄인지의 경우 국가경찰에 통보, 거동수상자에 대한 직무질문(불신검문), 임의동행, 신체수색, 기초정부 축제 감시관리, 기초정부 시설 및 건물 경비, 도로법 상의 도로법 위반에 대한 조치(조서작성 및 국가경찰에 보고), 수렵과 낚시 감시 등 동식물 보호와 환경보호 임무 등이다.

② 도로교통 법규 위반에 대한 자치경찰사무

프랑스, 스페인, 이탈리아에서의 자치경찰은 음주운전자에 대한 위반행위를 적발할 수 있으나, 처벌수준에 있어서는 각 나라마다 조금씩 차이가 있고 자치경찰권의 한계가 설정되어 있다.

예를 들면, 프랑스의 자치경찰은 음주운전자 적발을 위한 정기적인 음주측정 통제활동은 원칙적으로 단독으로 하지 못하게 되어 있었다. 현재에는 독자적인 음주측정이 가능할 수 있도록 임무를 강화하고 있다. 이 활동은 주로 국가경찰

의 권한에 속하는 것이다.

프랑스 자치경찰 권한보다 더 적극적인 임무를 수행하는 스페인과 이탈리아의 자치경찰은 군 단위 보다는 자치경찰 인력규모가 큰 마드리드, 로마에서 적극적인 음주운전단속, 속도위반 등의 업무를 수행하고 있다. 그러나 분명히 국가경찰과 구분되는 사항은 자치경찰은 도로교통사고 시 필요한 경우 이에 대한 음주운전자의 음주농도 확인 후 경미한 사고의 경우에는 각 국가의 도로교통법에 따라서 벌금을 부과하는 자율적 경찰활동을 수행할 수 있으나, 중대한 사고 발생이 일어난 경우에는, 반드시 국가경찰에 이를 보고를 하고 국가경찰의 책임 하에 처리하게 된다. 특히 도심지 내 교통사고에 관한 내용과 정보, 범죄행위 예방조치 및 관련활동 등과 관련해서는 스페인과 이탈리아의 도시자치경찰이라도 국가경찰에 통보할 의무가 있다⁴⁰⁾

그리고 자치경찰이 주차위반, 도로교통 법규 위반에 대한 행정벌 부과를 할 수 있는 주요 공통적인 권한들은 위험·사고를 초래할 수 있는 주차위반, 교통신호 위반(정지신호위반, 방향지시등 위반 등), 제한속도위반, 눈·비·안개 시 규정 신호표시 위반차량, 차선위반, 추월금지 위반 등에 자치경찰권을 발동한다.

③ 사법경찰리, 사법경찰리 보조로서의 권한 및 역할

프랑스에서 자치경찰관이 사법경찰관의 보조요원(사법경찰리, 사법경찰리 보조)으로서, 해야 할 기본적인 역할로는 사법경찰관(국가경찰, 시장)의 임무수행을 보조하고, 모든 중죄·경죄·경범죄 발생을 국가경찰과 검사에게 보고하며⁴¹⁾, 형법 위반사항에 대하여 피의자 및 범인검거를 위한 정보수집, 수색활동을 지원하는 역할을 한다.

스페인의 자치경찰은 거의 모든 자치경찰이 무기를 휴대하고 있으며 사법경찰 분야에서는 이탈리아, 프랑스의 자치경찰과 마찬가지로 보조역할을 수행하고 있다. 그리고 이탈리아의 자치경찰은 지역의 독립적 성격과 상당히 닮아 있

40) 스페인 마드리드주 자치경찰 협력조정법 제11조.

41) 예, 스페인 형사소송법 제282조와 283조.

어서 행정경찰권 이외에도 교통경찰, 공공안전과 사법경찰의 기능을 적극적으로 수행한다.

스페인, 프랑스와 같이 이탈리아 자치경찰관은 사법경찰리(보조)이고 자치경찰의 장은 사법경찰관의 지위를 가진다. 자치경찰은 공공안전을 지키는 공무원으로서 무기를 소지함. 국가경찰과의 복장은 구별되어 있다.

④ 소요진압 등 공공안전유지 확보는 국가경찰의 권한

지역 내에 소요발생 등 공공의 안전유지를 위한 조치는 국가경찰의 기본업무이고, 자치경찰은 이 임무에 보조역할을 수행한다. 하지만 스페인과 같이 지방에 국가경찰이 부족한 상황에서 자치경찰에게도 1차적으로 이러한 권한을 부여하고 있어서, 프랑스의 자치경찰권 보다는 더 강력한 권한을 행사하고 있다.

이 점에서 스페인의 경우 헌법 제149조 제1항 제29호a에 공공의 안전은 국가의 배타적 권한이라고 규정하고 있음에도 불구하고, 스페인 자치경찰의 무장비율이 프랑스 자치경찰(40%) 보다는 높은 수준에 있다.

이상 자치경찰의 선진국인 유럽 3국으로부터의 자치경찰 사례를 비교분석하고 이에 따른 자치경찰제의 기본운영체제를 정리하였다. 다음은 우리나라 자치경찰제 기본운영체제와 실무적으로 적용되고 있는 제주자치경찰제의 운영 현황과 그에 따른 실태 및 문제점을 분석해 보고 이러한 문제점을 보완하는 차원에서 외국의 제도적 장점을 어떻게 도입하여 향후 자치경찰제를 확대 및 강화하는데 접목을 시킬 수 있을지에 대한 논의를 계속하고자 한다.

제3절 우리나라 자치경찰제의 기본운영체제 분석

1. 우리나라 자치경찰제의 도입

가. 참여정부 이전

참여정부가 제주특별자치도에 도입한 자치경찰제는 ‘분권과 자율’의 국정원리에 따른 지방분권의 실천의지를 충실히 적용하고, 치안에 대한 권한과 책임을 합리적으로 배분하여 국가 및 지방자치단체의 기능과 역할의 조화를 통해 분권형 선진 치안시스템을 구축하자는 의미에서 도입을 추진하였다.

말하자면 자치단체가 주민생활과 밀접한 치안서비스를 제공함으로써 자치행정의 집행력이 제고되고, 주민의 기대에 부응하는 종합행정으로 지방자치의 완성에 기여하고자 하는 것이다.

1) 정부수립시~80년대

- 정부수립 당시부터 경찰의 정치적 중립성 및 민주성을 확보하기 위하여 자치경찰 도입을 논의하였다.
- '48년 : 정부수립시 미군정과 민정당국간 영미법계 경찰제도 도입 논의(국립경찰형태로 결정)
- '55년 : 정례 국무회의에서 경찰법안 상정(→ 심의과정에서 폐기)
- '60년 : 4.19혁명 이후 국회에서 경찰중립화방안 심의(→ 국회 해체에 따라 폐지)
- '88년 : 야 3당(통일민주당, 평화민주당, 신민주공화당) 공동명의로 경찰법안 발의(→ 3당 합당이후 여당은 경찰업무의 전문성, 막대한 예산 소요, 지휘체계의 문제 등을 이유로 중앙집권적 국가경찰 일원체제를 골자로 하는 경찰법안을 '91. 5월 단독으로 통과).

2) 1990년 이후

- '90년대 지방자치가 실현되면서 지방자치 실현을 위한 제도적 장치라는 측면이 추가되어 논의가 활성화되어 왔다.
- '96년 : 야 2당(새정치국민회의, 자유민주연합) 공동으로 절충형 경찰법안을 발의하였다(→기간만으로 자동폐기).
- '98년 : 「국민의 정부」 100대 정책과제의 하나로 경찰개혁을 채택하고, 새정치국민회의는 ‘자치경찰 정책기획단’을 설치하여 자치경찰 도입방안 연구하였다(→도입여건 미비 등으로 추진 보류).

3) 경찰내부에서의 논의

- '70년대부터 경찰 내부적으로 자치경찰 도입방안을 모색
- 70년대 한국경찰의 방향(1972년, 치안행정기획단)
- 자치경찰 도입의 필요성만 언급, 구체적인 방안은 미제시
- 2000년대를 향한 경찰발전방향 연구(1985년, 치안본부) 이후부터 주로 시도단위로 자치경찰 도입을 주장 하는 안, 시도지사 소속하에 지방경찰위원회를 두고, 그 관리 하에 집행기관인 지방경찰청을 설치·운영하였다. 국가경찰은 국무총리 소속하에 국가치안위원회를 두고, 그 관리 하에 집행기관인 치안처를 설치, 자치경찰을 지휘·감독한다.
- 연구보고서 : 민생치안 확립방안 연구보고서('91년, 한국생산성본부), 2000년대 경찰행정 발전방안 연구보고서('92년, 한국개발연구원)에서는 지역동질성이 강한 시·군 기초자치단체에만 자치경찰 도입을 제안하였고, 광역단위에는 국가경찰의 지방조직으로 ‘광역지방경찰본부(6개)’를 두고, 광역·기동 치안수요에 대응하는 안을 제시하였다. 시·군 자치단체장 소속하에 ‘지역경찰위원회’를 두고, 그 관리 하에 시·군 경찰 조직을 운영하도록 하는 안이었다.

4) 국민의 정부

- 「국민의 정부」 시절인 '98. 3월부터 「경찰제도개선기획단」을 운영하여 선진외국 제도를 비교·연구하고, 당정협의를 거쳐 '99년 8월 자치경찰 도입시안을 마련하였으나 경찰의 수사권 독립문제 등과 제반 도입여건 미비로 보류되었다.

나. 참여정부 이후

1) 추진과정

참여정부는 자치경찰 도입을 위한 전담기구를 설치·운영('03. 4)하면서, 다른 한편으로 경찰청에서는 경찰혁신기획단에 「자치경찰추진팀」를 구성하고, '경찰혁신위' 산하에 '자치경찰분과위'를 운영('03. 4)하여 공동으로 추진하였다.

2) 법적 추진근거 마련

- 「지방분권특별법」에 자치경찰 도입을 국가의무로 규정('04. 1)한 바 있다.
- 즉, 지방분권특별법 제10조제3항 : “국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰을 도입하여야 한다.”

3) 정부안의 결정

- 정부혁신지방분권위원회의 「자치경찰T/F」를 운영('04. 1)하여 정책적으로 국가경찰을 중심으로 하되, 자치단체별 자치경찰을 운영하는 유럽형 형태를 채택한 바 있다. 우리의 치안현실과 분권이념·도입효과·현실적합성·실현가능성 등을 엄밀히 비교분석하여 우리나라 실정에 적합한 도입방안을 공동연구·설계하였다.
- 「국정과제 보고회의」를 통해 기초단위 도입방안 확정('04. 9) : 대통령, 총

리, 정부혁신지방분권위원장, 행자부장관, 경찰청장, 심대평 시도지사협의회 회장, 권문용 시군구청장협의회장, 임동규 서울시의회협의회장, 열린우리당 한명숙의원 등이 참석하여 현 국가경찰시스템을 유지하면서 시·군 및 자치구 등 기초자치단체에 자치경찰을 두는 ‘주민생활 중심의 자치경찰 도입방안’ 합의하였다.

- 합의를 바탕으로 원활한 실무 추진작업을 위해 행자부에 행자부, 경찰청, 자치단체, 법제처, 기획예산처 등 관계기관이 합동으로 「자치경찰 실무추진단」 구성·운영('04. 10월)하였다.⁴²⁾

4) 정부도입안 결정 : 시군구 중심의 자치경찰법안

- 정부입법절차를 거쳐 「자치경찰법안」을 마련하여 국회에 제출하였다('05. 11).
- 관계기관 의견조회(3월, 297개 기관), 당정협의(7월), 입법예고(8월), 법안공청회(9월), 법제처 심사 및 국무회의 의결(10월) 등을 거쳤다.
- 시범실시 자치단체를 공모하여 선정한 바('05. 10, 17개 단체) 있다.
- 이와 별도로 유기준의원이 전국 시도지사협의회회의 건의를 바탕으로, 광역·기초단위 동시도입을 골자로 하는 「자치경찰법안」을 발의한 바('05. 12) 있다.
- 정부안 및 유기준의원안 등 양 법안을 대상으로 행자위 전체회의에 상정하여 법안공청회도 가진 바 있으며('06. 2), 이를 법안심사소위에 회부하였다.
- 국가경찰은 자치경찰 도입에 대비하여 경찰서 관할구역 및 명칭 등을 조정하였다('06. 3) : 경찰서 관할구역과 시·군·구 기초단위 관할구역이 최대한 일치되도록 경찰서 관할구역 및 명칭 등 조정(37개 서).

42) 정부혁신지방분권위원회도 ‘자치경찰특위’를 동시에 발족·운영, 각계 의견 수렴 및 「자치경찰법안」 성안시 자문역할을 수행하고 있음.

2. 현행 자치경찰제 기본운영체제

가. 자치경찰법(안)의 기본체제

참여정부가 채택한 자치경찰제도의 기본틀은 시군자치구에 자치경찰 기구의 창설을 근간으로 하였다⁴³⁾. 자치경찰의 조직규모는 인구 및 지역특성을 고려하여 결정하고, 자치경찰의 신분은 특정직 지방공무원으로써 단체장이 인사권을 행사하도록 하며 지방행정조직의 과 수준에서 고려하고 있다.

수행사무는 주민생활과 밀접한 사무와 현재 자치단체가 보유하고 있는 보건 위생 등 특별사법경찰사무의 수행이 중심이 된다. 자치경찰을 운영하는 재정부담은 원칙적으로 자치단체가 부담하나 제도의 정착을 위해서 지방교부세, 국고 보조금, 범칙금 등으로 국가가 일정기간, 일정부분을 지원하는 것을 원칙으로 정하고 있다.

자치경찰기구를 처음 출범시킬 때 자치경찰 인력의 30% 정도는 국가경찰에서 이관하고 나머지는 신규채용 하는 것을 원칙으로 하며 국가경찰과의 상호파견제 등 인사교류를 의무화 하고 있다. 또 국가경찰과 자치경찰간 협력 강화를 위해서 시도에는 치안행정위원회, 시군구에는 지역치안협의회를 설치하는 것으로 하였다.

즉, 시장 등은 자치경찰의 조직 및 규모의 적정화와 운영의 합리화를 위하여 인력 및 장비 등의 운용계획을 수립하여야 하고 자치경찰사무의 처리에 필요한 사무소, 무기고 등의 시설을 갖추어야 한다(법안 제4조 내지 제8조와 관련).

또한 시장 등은 국가경찰과 긴밀한 업무협조 및 연락 체계를 유지하여야 하고, 이를 위하여 유·무선 통신망 등의 설비를 갖추어야 한다. 인력·장비 등의 운용계획을 수립, 시설·설비 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다

43) 정부혁신지방분권위원회의 국정과제 보고안(2004. 9. 16) ; 정부혁신지방분권위원회의 지방분권전문위원회 자치경찰 T/F팀, 시도지사협의회한국지방자치학회 공동주최 학술세미나(춘계학술대회), 2004년 5월 28일.

고 규정하고 있다.

자치경찰대의 설치는 시·군 및 자치구(이하“시군구”라 한다)는 동법(안) 제6조제1항 각 호의 사무(이하 “자치경찰사무”라 한다)를 처리하기 위하여 조례로 자치경찰대를 설치할 수 있고, 자치경찰대의 조직 및 자치경찰 공무원의 정원 등에 관한 사항은 대통령령이 정하는 기준에 따라 시·군·구의 조례로 정한다.

자치경찰대의 폐지는 당해 시군구의 조례에 의하되, 지방의회는 미리 제11조의 규정에 의한 지역치안협의회 의견의 청취를 거쳐야 한다. 이 경우 자치경찰대의 폐지시기는 당해 조례의 공포 후 적어도 6월이 경과한 날로 하여야 한다. 또한 자치경찰대를 폐지한 경우에는 폐지한 날로부터 3년 이내에는 이를 다시 설치할 수 없다.

시장·군수 또는 자치구의 구청장은 자치경찰대를 폐지하는 경우에는 자치경찰대의 폐지에 따른 지역치안의 확보대책을 마련하기 위하여 경찰청장과 미리 협의하여야 하고, 소관 자치경찰의 사무일체를 경찰청장에게 인계하여야 한다. 이는 시·군 및 자치구에 자치경찰대를 설치하되, 지방자치단체의 조례에 의하여 자치경찰대를 신설 또는 폐지할 수 있도록 명확히 규정하였다.

그리고 정부 자치경찰법(안)에 근거한 자치경찰사무(동 법안 6조)는 다음과 같다. 4개 분야의 주요 자치경찰 기능으로 주민의 생활안전 활동, 지역교통 활동, 시·군·구의 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비, 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무(17종) 등을 수행하게 된다.

특히 자치경찰 공무원이 사법경찰관리 직무를 수행하게 될 때에는, 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」이 정하는 바에 따라 사법경찰관리의 직무를 수행한다.

현재 자치단체에서 수행하고 있는 17종의 특별사법경찰사무를 수행하며 주로 환경·위생·산림 등 단속공무원이 단속한 사건을 자치경찰공무원이 조사하여 검찰에 송치하는 역할을 수행한다.

나. 자치경찰법(안)의 주요내용

1) 자치경찰법(안)의 기본틀

행정자치부의 소관법률로써 제안된 자치경찰법(안)은 국가경찰 관련법령 및 지방자치단체 관련법령을 근간으로⁴⁴⁾ 지방분권의 취지와 국가경찰체제의 장점을 조화롭게 하는 이원적 운영체제를 기본틀로 하고 있다.

자치단체의 자율적 운영 속에 주민의 참여와 통제를 통한 민주성 제고를 고려하고 있고, 기본적으로 자치단체가 자율적으로 자치경찰 관련 조직, 사무, 권한, 인사 등을 운영하도록 유도하고 있다.

〈표 2-9〉 자치경찰법안 주요 내용(총 36조)

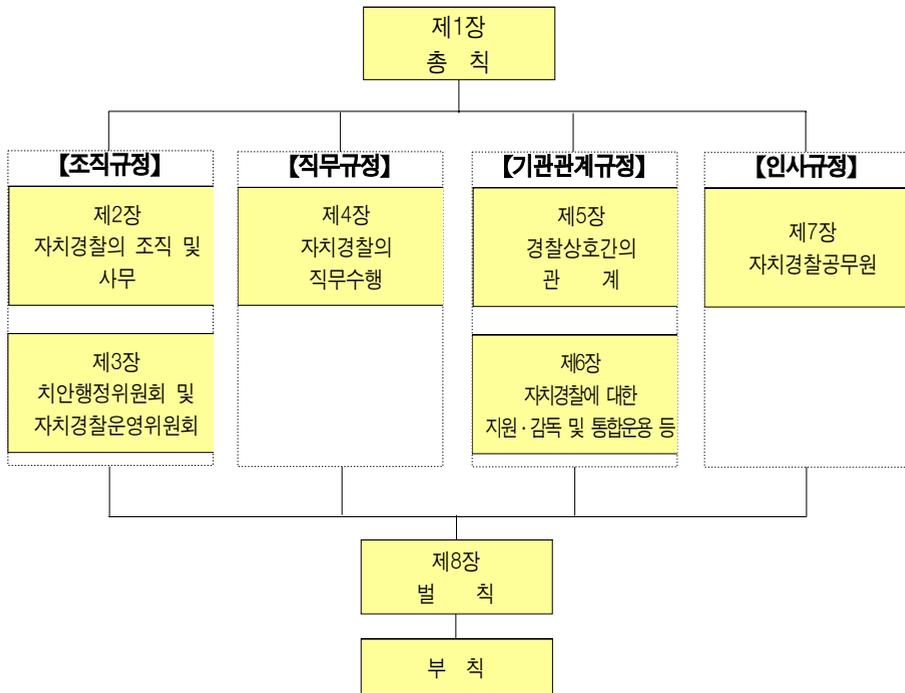
도입단위	▶ 시·군 및 자치구에 자치경찰대 설치 <선택적 실시> * 제주는 기초단체 폐지로 도에 '자치경찰단', 행정시에 '자치경찰대' 설치
자치경찰대 장	▶ 자치총경·자치경정·자치경감으로 보하거나, ▶ 개방형직위로 지정 운용 가능 * 제주는 자치경찰단장을 자치총경으로 보함
수행사무	▶ 지역 생활안전·교통·경비 사무(국가경찰과 공동수행/협약 체결) ▶ 현 자치단체 보유 특별사법경찰사무(독자적 수행/17종)
직무수행	▶ 경직법 준용, 제한적 무기 휴대·사용(지방청장 승인) ▶ 일반범죄 수사권은 없음(범죄발견시 국가경찰에 인계)
소요예산	▶ 자치단체 부담 원칙 ▶ 제도 정착시까지 국가지원('06년 제주특별자치도 22억5천여만원 지원)
인사	▶ 특정직 지방공무원으로 시·군·구청장이 임용 ▶ 매년 정원의 5/100 이상 국가경찰 또는 다른 자치단체와 인사교류 * 제주는 5/100 이내
주민참여	▶ 시·도 치안행정위원회, 시·군·구 지역치안협의회 등 * 제주는 도에 '치안행정위원회'만 설치('지역치안협의회' 기능 흡수)

44) ○ 경찰관련 법령 : 경찰법, 경찰공무원법, 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률, 도로교통법령, 경범죄처벌법령, 자전거 이용 활성화에 관한 법률.

○ 지방자치단체 관련법령 : 행정기구설치 조례 및 시행규칙, 지방공무원정원 조례, 자치경찰공무원 임용 등에 관한 조례, 자치경찰공무원 인사규칙, 자치경찰공무원 인사교류, 자치경찰 운영 등에 관한 조례, 자치경찰 복제에 관한 규칙 등이 있음.

상호관계	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 상호 협력, 치안행정위원회와 지역치안협의회에서 상호 협조 및 조정 ▶ 비상사태시 자치경찰 통합 운영 ▶ 자치경찰에 대한 감사시 국가경찰 참여 가능
시행시기	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 법 공포후 6월의 범위 내에서 대통령령이 정하는 날부터 시행 * 제주는 2006년 7월 1일부터 시행

〈그림 2-2〉 자치경찰법안 구성 : 8장 제36조



2) 국가경찰과 자치경찰간 사무배분 준거

국가경찰은 범죄대응, 범질서 확립, 사회안정 확보 사무에 주력하고, 자치경찰은 주민밀착형 치안서비스, 자치행정의 법집행지원 기타 사법경찰사무에 한정하는 것을 원칙으로 하였다.

① 자치경찰사무의 유형

자치단체 기 보유사무 : 풍속·공중접객, 보건·위생, 환경 등 행정경찰사무 50여종과 보건·위생, 교통, 환경, 문화, 경제 등 특별사법경찰사무 20여종이다.

② 국가경찰과 자치경찰간 분담사무

국가경찰과 자치경찰 병행사무(총 213개 사무 중 103개 사무) : 방법순찰, 방법기기 운영, 주취자 보호조치 등 생활안전활동, 아동·여성·청소년 보호 및 기초질서·생활질서사범 단속, 교통소통확보 및 집회시위시 주변혼잡관리 등이다.

자치경찰 전담사무(총 213개 사무 중 9개 사무) : 도로공사·교통장애물 관리, 소규모 지역행사·시설 경비 등, 방법·교통·경비 총 213개 사무 중 112개 사무 배분이었다.

3) 자치경찰법(안)에서 제시하고 있는 자치경찰의 기본사무(동 법안 6조)

○ 4개 분야의 주요 자치경찰 기능

주민의 생활안전활동, 지역교통활동, 시·군·구의 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비, 사법경찰관리의 직무(17종) 등이며 다음과 같이 세분된다.

○ 자치경찰법안 제6조에 따르면 지역주민과 밀접한 사무를 규정

주민의 생활안전활동에 관한 사무로서 생활안전을 위한 순찰 및 시설운영, 주민협력 방법활동, 안전사고 예방, 아동·노인·여성학대 및 가정·학교폭력 예방 등 사회적 약자보호, 기초질서의 유지 및 위반행위 지도·단속 사무가 이에 해당된다.

지역교통활동에 관한 사무로서 교통안전 및 소통, 교통법규위반 지도·단속, 주민협력 지역교통활동 등이다.

시·군·구의 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무, 그리고 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」이 정하는 바에 따라 자치경찰공무원이 사법경찰관리의 직무를 수행하게 된다.

4) 특별사법경찰권 부여 기준

통상 특별사법경찰권을 부여하는 기본적인 기준은 4개로 나누게 된다. 즉, 전문성, 격리성, 현장성, 고도의 보안성 등을 고려하여 분야별 특성으로 하여 보건·위생, 교통, 환경, 문화, 경제 등 특별사법경찰사무 17여종이다.

〈표 2-10〉 특별사법경찰권 부여기준 및 관련사례

분야별 특성	내용	특별사법경찰관(리)(예)
전문성 : 업무의 특수성, 전문성의 축적	업무상 전문성이 요구되어 일반사법경찰관의 효율적 수사가 어려운 경우 사경권을 부여	출입국 관리, (선원) 근로감독, 식품의약품, 관세, 공중위생, 환경, 전기통신, 원산지 표시, 외화 획득용 원자재 수입, 가축식물 방역, 청소년보호위원회 등
격리성 : 격리된 장소에서 범죄의 예방	수용시설, 운송수단 등 격리된 장소에서 발생하는 범죄 단속을 위해 필요한 경우 사경권 부여	교도소, 소년원, 보호치료 감호소 등 수용시설 종사자, 등대 공무원, 선장, 항공기 기장, 철도 공간 등
현장성 : 주로 현장 단속공무원	행정업무 수행 과정에서 위반 사범의 일차적 적발이 용이하고 특히 가까운 현장 단속이 필요한 경우 신속, 공정하게 총살한 수사가 이루어질 수 있도록 사경권 부여	산림 보호, 문화재 보호, 계량 검사, 공원 관리, 어업 감독, 광산 보안, 국가 보훈, 차량 운영, 관광 지도, 농약 비료, 하천 감시, 자동차 정비 등 단속공무원
고도의 보안성 : 국가안보 등	국가안보 등 특정한 국가 정책 수행이나 특수 분야의 수사업무를 수행하기 위하여 일반사법경찰관으로 이를 대체하기 어려운 경우 사경권 부여	국가정보원 직원(국가안보), 군 사법경찰관(군용물, 군사기밀), 대통령 경호원

〈표 2-11〉 분야별 관련법상의 특별사법경찰권 대상 범죄

산림보호·국유림경영 공무원이 관장하는 산림, 그 임산물과 수렵에 관한 범죄 ; 식품단속 공무원이 관장하는 식품위생법·보건범죄단속에관한특별법 중 식품위생에 관한 범죄 ; 의약품단속 공무원이 관장하는 약사법·보건범죄단속에관한특별조치법 중 약사에 관한 범죄 ; 계량검사 공무원이 관장하는 계량에관한법률에 규정된 범죄 ; 문화재의 보호 공무원이 관장하는 문화재보호법에 규정된 범죄, 동법 상 지정구역 내 경범죄처벌법에 규정된 범죄의 현행법 ; 공원관리 공무원이 관장하는 자연공원법에 규정된 범죄, 경범죄처벌법에 규정된 범죄의 현행법 ; 어업감독공무원이 관장하는 수산업에 관한 범죄 및 어업자원보호법 위반 범죄 ; 공중위생단속 공무원

이 관장하는 공중위생관리법에 규정된 범죄 ; 환경단속 공무원이 관장하는 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음·진동규제법, 유해화학물질관리법, 폐기물관리법, 오수·분뇨및축산폐수의 처리에관한법률, 환경분쟁조정법, 환경범죄의단속에관한특별조치법, 자연환경보전법, 환경·교통·재해등에관한영향평가법(환경영향평가에 관한 범죄에 한정), 폐기물의국가간이동및그처리에관한법률, 하수도법, 환경기술개발및지원에관한법률, 먹는물관리법, 토양환경보전법, 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률, 자원의절약과재활용촉진에관한법률, 다중이용시설등의실내공기질관리법, 수도권법(제61조제1호), 지하수법(제37조제7호), 보건범죄단속에관한특별조치법(제4조), 야생동·식물보호법, 악취방지법 등에 규정된 범죄 ; 차량운행제한 단속 및 도로시설관리 공무원이 관장하는 도로법(40, 47, 50, 50의4, 53, 54, 54의4,54의6) 위반범죄 ; 관광지도 공무원이 관장하는 관광진흥법에 규정된 범죄 ; 청소년보호업무 수행 공무원이 관장하는 청소년보호법에 규정된 범죄 ; 농·수산물 원산지·유전자변형농수산물표시 단속공무원이 관장하는 농산물품질관리법·수산물품질관리법에 규정된 원산지표시·유전자변형농수산물표시에 관한 범죄 ; 대외무역법 상 원산지표시 단속공무원이 관장하는 대외무역법에 규정된 원산지표시에 관한 범죄 ; 외화획득용 원료·기재의 수입 및 사용목적변경승인업무 수행 공무원이 관장하는 대외무역법(55③~55⑥) 규정에 위반되는 범죄 ; 농약 및 비료단속공무원이 관장하는 농약관리법, 비료관리법에 규정된 범죄 ; 하천감시 공무원이 관장하는 하천법에 규정된 범죄 ; 가축방역관·검역관으로 임명된 공무원이 관장하는 가축전염병예방법에 규정된 범죄 ; 무등록자동차정비업, 자동차무단방치 및 강제보험미가입자동차운행에 관한 단속공무원이 관장하는 자동차관리법에 규정된 무등록자동차정비업 및 자동차무단방치에 관한 범죄, 자동차손해배상보장법에 규정된 강제보험 미가입자동차운행에 관한 범죄 ; 소방공무원이 관장하는 소방기본법·소방시설설치유지및안전관리에관한법률·소방시설공사법·위험물안전관리법 위반 범죄

〈표 2-12〉 자치경찰이 수행 가능한 특별사법경찰사무의 내용 (17여 종)

특별지방행정기관 사무	환경사범, 식품·의약사범, 산림훼손사범, 경제질서사범 단속 및 처리 등
특별사법경찰 지원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 특별사법경찰 운영에 관한 기획 및 조정 ◦ 특별사법경찰 교양·지도 ◦ 특별사법범죄 신고사건접수 및 처리대장 관리 ◦ 특별사법범죄 기록관리 및 송치 ◦ 특별사법범죄 통계 및 자료 분석 ◦ 특별사법경찰 인권보호 관련 사항 ◦ 특별사법경찰 민원 이의사건 처리
환경·위생 지원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 야생조수 보호관리 ◦ 대기·수질·소음진동배출업소 지도단속 ◦ 공공수역 투기금지행위 단속 ◦ 차량배기가스 관리 ◦ 공중위생업소 지도관리(퇴폐·변태행위 단속)

특별지방행정기관 사무	환경시범, 식품·의약시범, 산림훼손시범, 경제질서시범 단속 및 처리 등
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 농축산품 위생관리 및 미검사품 유통단속 ◦ 부정·불량식품 지도단속 ◦ 식품위생업소 지도관리 ◦ 폐기물처리업소 지도단속 ◦ 생활폐기물 무단투기 단속 ◦ 오수분뇨축산폐수 지도단속
건설·건축 지원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 불법토지 형질변경행위 단속업무 ◦ 개발제한구역내 불법행위 단속 ◦ 산림사고 예방단속(부정임산물 단속 등) ◦ 무허가건축물 단속 ◦ 주택건설사업자 지도·단속 ◦ 옥외광고물 정비 및 단속
사회·문화 지원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 유기장업소의 지도·점검 ◦ 음반 및 비디오물 지도 ◦ 게임제공업의 지도 ◦ 노래연습장의 지도 ◦ 노사분규업체 지도감독 ◦ 분규예상사업장 지도감독 ◦ 불법무허가직업소개 행위 고발 ◦ 직업안내소 지도감독

5) 자치경찰의 기구와 인력 운영

○ 자치경찰기구의 설치

시군 및 자치구가 선택적으로 조례를 제정하여 직속기관의 자치경찰대를 설치 및 폐지가 가능하다(법안 제4조).

○ 자치경찰대의 기본인력구성

자치경찰대장 : 자치총경, 자치경정, 자치경감으로 보하거나 개방형직위로 지정 운영할 수 있다(법안 제5조).

개방형직위의 응모자격은 대장 직위의 해당 계급자(승진요건자 포함)의 현직 국가·자치경찰관, 퇴직 2년 내의 국가·자치경찰관, 법관·검사·변호사직에 5년

이상 근무한 자로 제한한다.

○ 주민참여제도

주민참여를 보장하고, 국가경찰과 자치단체간 치안협력 및 조정을 위하여 시도에 치안행정위원회, 시군구에 지역치안협의회를 설치, 운영하도록 한다.

시도의 치안행정위원회는 시도지사 소속으로 주민 등 11인으로 구성, 자치경찰의 분쟁조정 및 운영에 대한 지원, 평가 등을 심의 의결한다(동법안 제9조, 제10조).

지역치안협의회는 기초단체장 소속으로 주민 15인 이내로 구성, 자치경찰의 운영과 관련된 사항을 협의, 자문하도록 한다(동법안 제11조).

6) 자치경찰의 직무수행 원칙

○ 직무수행 목적

지방분권의 이념과 현행 국가경찰 시스템의 장점을 조화롭게 구현하여 궁극적으로 국가전체의 치안역량으로 향상시킴으로서 주민들이 안전한 삶을 영위할 수 있게 한다.

지방자치행정을 발전시키고 지방의 자율성을 확대시키기 위해 보충성 원칙에 입각하여 일선 기초자치단체인 시·군·자치구가 자치경찰 실시단위가 되어야 한다.

○ 직무수행 기본원칙

자치경찰은 임무범위 및 관할구역 내에서 현행 「경찰관직무집행법」에 의거, 경찰관의 직무를 수행하도록 한다.

국가경찰과 자치경찰간에 상호 역할분담 및 공조·협력체계를 마련하여 원활한 분업·협동관계를 유지한다.

3. 현행 자치경찰 기능의 특성과 내용

가. 지역사회 행정경찰로서의 기능

1) 행정경찰로서의 직무

○ 예방적 행정경찰 중심의 자치경찰 활동

행정경찰은 예방기능으로 공공질서유지를 위한 법적 준수와 규제행위를 제정하고 이의 집행활동 등의 기능을 포함한다. 사법경찰은 범죄진압 및 퇴치, 현장범죄 수사, 범죄사건의 조사 및 수사에 관련된다.

따라서 행정경찰은 행정행위에 귀속되나, 사법경찰은 사법행위에 귀속되는 것이 보통이다.

○ 국가경찰 활동과 구분되는 자치경찰 활동

‘국가경찰’은 “중앙정부의 통치권이 직접 관장하는 국민을 대표하는 국가기관으로 하여금 국가전체를 관할구역으로 하는 국가경찰 행정관서의 유지에 대한 권한과 책임 및 국가의 조직·인사·재정을 기반으로 국민의 의사를 경찰행정정책에 반영하여 국민에게 직접 또는 간접으로 공공서비스를 제공하는 제도와 활동”이다.

자치경찰의 기본활동은 바로 “자치단체, 지역사회를 중심으로 지역주민의 안전과 지역사회의 공공질서를 유지하기 위한 활동이다.”

○ 우리나라 실정법상 경찰활동 : ‘공공의 안녕(안전과 평온)과 질서유지’

우리나라 실정법상 경찰 개념은 국민의 생명, 신체, 재산의 보호, 범죄예방, 진압과 수사, 치안정보의 수집, 교통단속, 기타 ‘공공의 안녕과 질서유지’를 위한 행정작용으로 이해할 수 있으며(경찰법 제3조, 경찰관직무집행법 제2조), 이는 곧 “공공의 안녕, 질서에 대한 위협의 방지”라는 의미로써 개인의 생명, 신체, 재산과 같은 개인적 이익과 국가적 공동체의 존속과 기능이 위협에 처할 때 공권

력(경찰력)을 통해 방지하는 것을 의미한다.⁴⁵⁾

○ 자치경찰은 공공질서의 유지·확보, 안전과 공중위생 등에 중점 공공질서를 유지·확보한다는 것은 예방을 목적으로 하는 조치를 결정하고 행동으로 옮기는 것을 의미한다. 이는 사고의 위험, 재산보상 등을 규칙과 적절한 통제를 통하여 방지하고자 하는 것이며, 이웃의 고요를 침해하는 야간소동 등으로 인한 무질서의 위험으로부터 공공도로를 점유하며 행하는 시위가 만들어 내는 등의 무질서의 위험을 예방하는 것이다.

예를 들면, 수질의 위생 상태를 감시하면서 시장에 유통되는 음식의 위생 상태에 이르기까지 병의 위험에 대한 예방을 책임지는 것이다. 이러한 의미를 갖는 경찰의 기능에 대해서는 국가가 독점할 이유가 없으며(김남진, 1989 : 90), 이의 최종적 목적은 결국 공공서비스의 임무를 완수하는데 있고, 이때 경찰의 공공서비스란 첫째 개인의 재산과 생명의 안전을 보장하는 것이 되며, 이는 바로 공공질서유지, 범죄의 퇴치 및 예방 활동이 되는 것이다.

2) 지역사회 경찰활동의 직무

○ 새로운 개념의 지역사회 경찰활동(Community policing) 주체
 지역사회 경찰활동이란 지역사회에서 발생하는 범죄, 사회적 혼란과 환경적 비위생 등 문제에 대하여 관할구역내 경찰관과 주민이 함께 창조적으로 문제해결 방법을 찾아 서로 협력하면서 경찰활동을 수행한다는 현대 민주사회의 새로운 경찰철학의 하나라고 할 수 있다.⁴⁶⁾

구체적으로는 경찰관이 지역사회 주민 중에서 법질서를 지킬 것을 서약한 시

45) 김남진, 지방자치와 경찰법 ; 경찰작용법을 중심으로, 공안행정논총, 동국대학교 공안행정연구소, 4, 1989.1., p.90).

46) 주요 참고자료 : Bayley, D. International Differences in Community Policing. in Rosenbaum, D.P. (1994). The Challenge of Community Policing - Testing the Promises. Thousand Oaks, London: SAGE Publications ; Brogden, M. Community Policing as Cherry Pie. in Mawby, R.I. (ed.) (1999). Policing across the world. Issues for the twenty-first century. London: UCL Press.

민들과 함께 지역사회의 문제해결을 위한 우선적으로 이행해야 할 정책들을 협력적으로 실현하고, 이 과정에서 이웃의 삶의 질을 전반적으로 향상시키는 것을 목적으로 한다.

따라서 경찰활동의 핵심적 변화를 초래하는 방식으로써 사건발생에 수동적으로 대응하는 과거의 경찰활동 태도로부터 탈피하여 직접적으로 문제를 찾아 해결하는(Problem-oriented policing) 적극적이고 새로운 방식의 경찰활동이다.⁴⁷⁾

○ 문제해결 중심의 자치경찰 활동모델(Community problem solving model)

이 모델은 새로운 경찰활동에서의 전술을 요구할 뿐만 아니라 새로운 조직적 근법이 요구되어 왔다. 무엇보다도 먼저 경찰활동의 임무에 대하여 지역내 주민들로부터 그 필요성을 인정받는 것이 최우선 과제이다. 즉 범죄 퇴치 및 우범지역 통제 등이 경찰의 주임무이지만, 지역사회 자치경찰 활동으로부터 가장 강조되는 것은 범죄예방과 주민의 안녕 등에 관한 예방 차원인 것이다.

그러므로 강조되어야 할 것은 지역사회의 문제해결을 지향하는 자치경찰 활동은 지역을 담당하는 자치경찰관에게 더 많은 권한을 부여해 줌으로써 그들이 통상적이고 표준화된 임무를 수행하는 것 이상으로 업무를 수행할 수 있도록 자율권을 부여할 필요가 있다.

또한 지역주민과의 협력치안체제를 유지할 수 있도록 참여적 경영체제(Participative management, coproduction)를 더욱 확대하여 지방자치단체로 하여금 자치경찰을 통해서 더욱 적극적인 주민참여를 유도해야 할 필요가 있다.

○ 지역사회 자치경찰과 지역주민간 상호협력체제의 구축 필수

자치경찰은 국가경찰과 협력하여 공공의 질서유지를 위하여 강력한 공권력으로 법집행을 할 필요가 있지만 한편으로는 지역사회의 고질적, 상습적 문제해결에 적극적으로 관여가 요구된다.

47) Trojanowicz, R. & Bucquerouw, B. (1990). Community Policing: A Contemporary Perspective. Cincinnati, OH: Anderson Publishing.

이러한 관여와 주민 및 자치단체간 상호협조는 자치경찰의 익명성을 깨뜨리고 공동체 정신을 바탕으로 한 투명성과 책임의식을 고조시킬 수 있다.

투명성, 책임의식의 고조는 자치경찰관 및 국가경찰관에게도 정책, 행정적 절차 등의 변화를 야기시킬 수 있다. 그 결과 자치경찰관은 주민에게 일상적으로 경찰서비스를 제공하고 순찰활동도 주로 일상적 봉사활동에 초점을 두기 때문에 자치경찰이 가까운 이웃의 봉사자이자 조연자로서 역할도 중요한 임무의 하나로써 수행하게 된다.

지역사회를 기반으로 하는 문제해결에, 자치단체와의 연계를 통해서 구성된 지역사회경찰관의 지원네트워크를 기반으로 다른 행정구역을 책임지는 자치경찰관의 즉각적인 지원과 요구를 원조 받을 수 있다. 이는 지역 공동의 문제에 자치단체와 자치경찰이 서로의 협력 속에서 적극 참여하여 상호 의사결정을 존중하고 지방자치단체의 자율성에 의해서 위급상황 등에 적극 대처하는 것이며, 상호존중에 의한 지원을 근거로 자치경찰과 지역주민 사이에 새로운 협력관계를 구축하게 한다.

○ 지역사회 친화적이고 창조적인 자치경찰 직무수행

지역사회 경찰활동의 철학이 자연스럽게 자치경찰에 받아들여지기 위해서는 그에 맞는 자치경찰의 자질 향상을 위한 적절한 교육과 훈련이 절대적으로 필요하다.

그리고 지역의 민간단체, 교회 등과의 정보교환, 친목유지, 의견교환 등과 같은 보다 효과적이고 직접적인 대민접촉이 중심이 되는 자치경찰의 적극적인 활동전략 이행태도가 요구된다. 이 모든 것은 현장성의 중요성이 강조되기 때문에 결정이 필요할 경우 최하위 단위의 자치경찰 활동 수준에서 자율적이고 신속한 결정이 이행될 수 있도록 자치경찰의 자치권 확보도 중요한 조건이다. 또한 자치경찰은 지역사회와의 협력을 도출, 유지해야 하기 때문에 관할구역 내에서 최선을 다할 수 있는 창조적 의지를 발휘할 수 있어야 한다.

○ 지역사회 경찰활동의 핵심은 도보순찰

이러한 자치경찰 활동에서 가장 중요한 업무수행 방식의 하나는 도보순찰(Foot patrol)인데, 이것은 오래 전부터 인정되어 온 자치경찰의 지역사회 중심의, 지역사회의 문제해결을 지향하는 적극적인 경찰활동으로 여겨지고 있다.⁴⁸⁾ 즉, 도보순찰로 인하여 주민들과의 빈번한 접촉은 주민으로부터 적극적인 지원과 정보를 제공받고 직접적인 고충과 요구사항을 수렴할 수 있기 때문에 더욱 효과적인 경찰서비스를 제공해 줄 수 있으며 그 결과 자치경찰과의 관계가 더욱 만족스럽게 유지될 수 있다는 것이다.

○ 효과

지역사회에 뿌리를 두고 지역사회를 위하여 활동하는 자치경찰은 경찰과 지역사회를 재결합 시켜주며, 지역의 문제해결을 중심으로 한 자치경찰 활동은 범죄와 무질서, 범죄에 대한 두려움 등을 감소시킬 뿐만 아니라 지역주민을 동반자로 여기고 지역사회의 전반적인 삶의 질을 개선시키기 위한 지역주민 자체의 노력의 표현이요, 공권력을 집행하는 지방자치단체 및 자치경찰기관의 적극적인 새로운 경찰개념의 실천행위라고 할 수 있다.

나. 자치경찰의 활동 목표

1) 자치경찰 활동의 기본목표

지역주민의 생활안정을 도모하고, 지역내 발생할 수 있는 범죄에 대한 두려움을 제거하고, 자치단체의 활동에 대한 지역주민의 만족도 증가가 주된 목표이다. 지역사회 내 범죄문제의 발생을 사전에 방지하는 것도 목표의 하나이다. 또한 경찰과 지역주민간 관계개선, 지역사회의 안전에 관한 인지도 증진에 있다.

48) 이 정책이 Newark, New Jersey, Boston, Flint, Michigan 등지에서 직접적으로 범죄문제를 줄이게 해 준 효과를 나타내었고 그 결과 효과적으로 지역공동체의 안전을 확보해 주는 성과를 보였다고 평가되었던 것이다(Police Foundation, The Newark Foot Patrol Experiment, Washington, D.C., Author, 1981).

주민생활안전, 방법, 교통단속 등을 주업무로 수행한다.

이를 위해서는 지역사회의 안전문제 발생 가능성을 예측하고 이를 예방할 수 있어야 한다. 그리고 자치경찰은 지역사회 내 행정구역의 주민에 대한 인적 사회적 환경분석을 충분히 인지하고 있어야 하며, 지역주민들도 자치경찰의 존재와 활동내용을 인지하도록 쌍방향적 의사소통 네트워크를 구축해야 한다.

지역주민의 요구에 직접적으로 신속하게 대응할 수 있어야 한다.

2) 자치경찰 활동의 기본임무

자치단체장의 자치경찰 인사권 하에 자치경찰대장의 지휘에 따라서 부여받은 명령을 집행한다. 치안과 공공질서유지를 위한 자치경찰 공권력의 직무를 수행한다. 제한적인 사법경찰권을 행사한다. 즉, 국가경찰 지원 및 특별사법경찰 기능을 수행한다.

○ 자치경찰 활동의 기본방향

외근경찰 활동에 최우선 기능을 부여하여 자치경찰 활동의 가시화를 통해 주민생활의 안전, 사건사고 및 범죄 등의 예방활동에 가장 중점을 둔다.

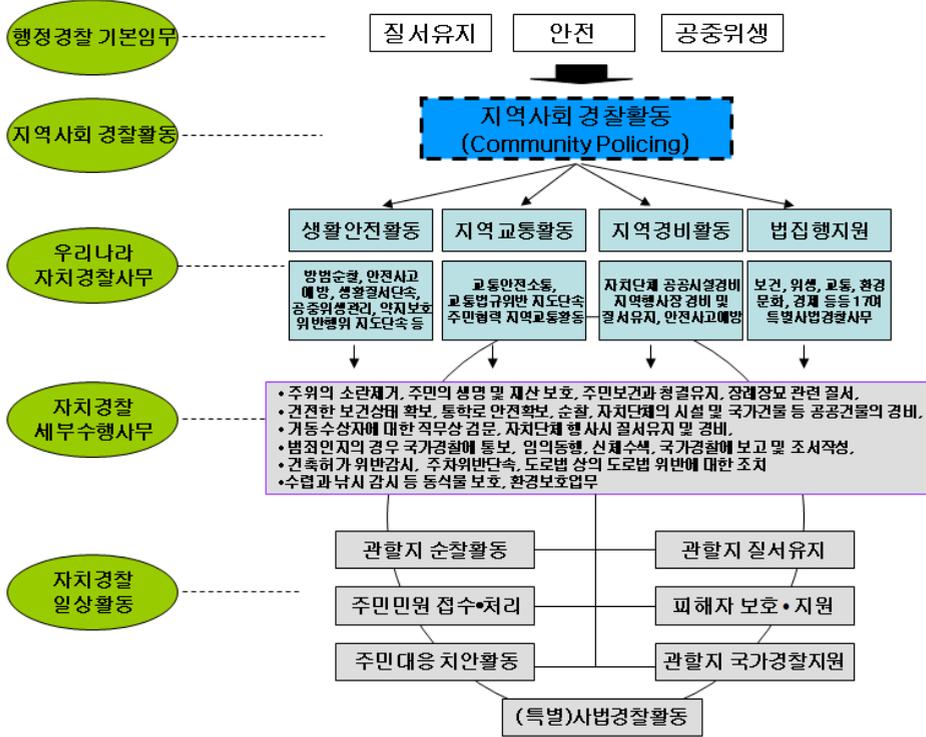
자치경찰활동은 분명하게 구분이 되는 관할행정구역을 중심으로 상시 순찰체제를 강화하고, 이를 실천하고 있다.

따라서 도보순찰 최우선 > 자전거 순찰, 스쿠터 순찰 > 차량 순찰 등의 우선 순위를 고려하여 순찰팀을 편성하여 운영한다. 지역주민과 24시간 연락 및 연계가 되도록 상시 연락망을 구축·활용한다.

○ 지역특성별 자치경찰의 직무 : 3개 기본임무 + 지역특성별 직무

사법경찰권의 집행 : 도시권 지역의 자치경찰과 달리 농어촌 지역은 국가경찰권이 닿지 않는 소외지역 또는 외곽지역이 발생할 수 있기 때문에 범인수색 및 체포 등의 사법경찰권 임무를 일부 부여받아 시행할 필요가 있고 이와 동시에 특별사법경찰직무를 수행해야 한다.

〈그림 2-3〉 자치경찰의 주요활동 내용



즉, 농어촌 지역의 경우 지역어촌 보호, 어족류 보호 및 수산관광자원 보호, 산짐승 경계 및 농가보호, 재래시장 질서유지, 해수욕장 질서유지, 수산어업항구 질서유지, 수로 및 강변보호 등의 업무수행도 필요하다. 이외에도 음용수를 위한 식수원 보호, 농어촌 쓰레기관리 및 식품위생관리, 지방도로의 안전관리, 도주범 체포 및 색출을 위한 검문검색, 신분검색, 탐문수사, 범인수색, 체포활동 등을 수행해야 한다.

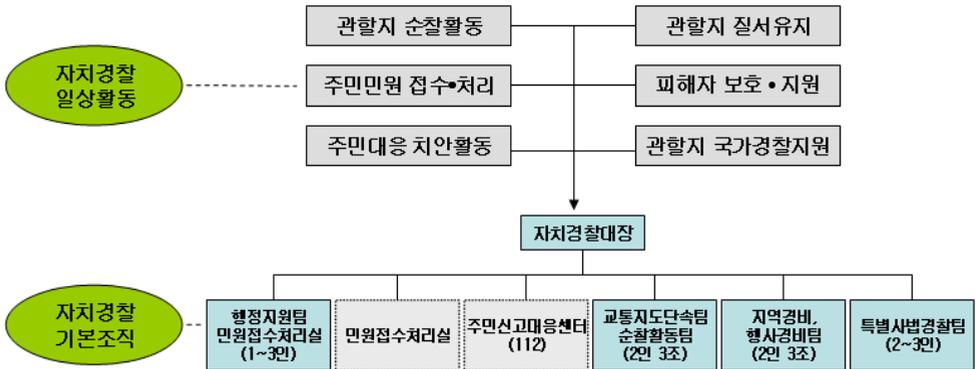
지역특성에 따른 또 다른 자치경찰 직무들 보면, 어촌 및 외딴 산림지역의 경우 수렵활동, 어업활동 등에 관한 경찰권 행사와 동식물보호, 산림보호, 산불화재예방과 국립공원과 자연보호 관련 경찰권 행사 및 특별사법경찰직무를 수행할 필요가 있다.

3) 자치경찰의 일상활동

○ 자치경찰의 일상활동 6개 분야 + 1개 특별 분야

자치경찰의 이러한 일상적 기본활동을 6개 핵심분야로 재구성할 수 있다. 다만, 국가의 사법경찰 활동을 지원하는 것 이외에 자치단체 행정공무원과 함께 또는 단독으로 특별사법경찰관으로서의 직무를 수행하는 경우를 고려하면 위의 그림과 같이 6개 분야 + 1개 분야로 구분할 수 있으나 자치경찰 활동을 위한 기본조직체계에서는 통상적으로 6개 분야에 포함하는 것이 보통이다.

(그림 2-4) 자치경찰 일상활동에 따른 기본조직도



① 관할지 순찰활동

주민생활에서 항상 경찰이 가까이 있다는 것을 보여주는 것이 주목적으로 자치경찰 파출소가 한 장소에 고정되어 있는 것뿐만 아니라 주민과의 대화, 의견 교환, 주민과의 개별적인 접촉을 통해 필요시 범질서 내용을 상기시켜 주민으로 하여금 법규위반을 하지 않도록 계도하거나 하는 일상적인 활동을 수행한다.

자치경찰 순찰팀이 상시 유동적으로 순찰하도록 기동성을 갖추었을 뿐만 아니라 우범지역 등 민감지역에 (임시)파출소를 설치·운영할 필요가 있다. 이러한 활동을 위해 향후 기본적으로 약 3,000~5,000명 주민당 구역 내 1~2명 이상의 자

치경찰관 배치·운영이 되어야 한다.

② 주민의 민원접수 및 처리

주민이 전화, 우편, 방문 등을 통해서 자치경찰 서비스를 요청하는 것에 대한 응대서비스를 제공한다.

필요시 타 지역의 자치경찰대, 관할지역의 국가경찰 등에 지원 및 협조 요청을 통한 긴급서비스 등을 제공 및 지원할 수 있도록 준비한다.

이와 같은 대응서비스체제를 갖추기 위해서 자치경찰은 가능하면 24시간 주민이 안전요청 및 접촉할 수 있도록 상시 접수창구를 개설·운영한다.

③ 주민요구에 따른 치안활동

현장에서 자치경찰 서비스를 원하거나 언제든지 주민들이 자치경찰을 원할 때, 즉 긴급성의 정도에 따라서 즉각적으로 적절한 조치를 취하면서 경찰지원을 할 수 있도록 해야 한다.

이러한 조치를 위한 상시체제를 갖추어야 하고, 이는 자치경찰과 국가경찰이 협력하여 상황에 따라서 현장출동을 하거나 또는 항상 비상연락, 긴급연락과 신속한 응대가 가능하도록 자치경찰을 조직, 운영해야 한다.

필요시 여러 관할구역의 관리를 위한 자치경찰 지구대(행정구별, 동별)를 조직 편성하여 운영하고 이들 지구대와 긴급출동과 같은 긴밀한 연계서비스를 제공해야 한다.

④ 관할지의 공공질서유지

공공질서의 유지는 지역사회 생활의 고요, 안전, 공중위생을 보장하고 원상으로 복원시키는 것을 목적으로 하는 자치경찰 활동이다.

축구시합, 지방축제 등 큰 규모의 이벤트가 발생할 때 질서를 유지하고자 하는 목적으로 혼잡경비 서비스를 포함하며, 나아가 지역의 교통질서와 환경문제에 대한 관여도 자치경찰 활동의 하나로 수행해야 한다.

⑤ 피해자 보호를 위한 자치경찰 지원활동

자치경찰은 피해자(민원인)를 위한 정보제공, 또는 적절한 대응체제를 갖추어 활동해야 한다. 따라서 자치경찰관에게 이와 같은 경찰지원 서비스를 적절하게 제공할 수 있도록 교육이 필요하다.

여러 분야의 경찰 전문가가 필요한 점을 고려하여 즉시 주민의 요청에 대응하도록 가능한 서비스 지원체제를 갖추어 활동한다.

⑥ 지역 내 국가경찰의 범죄수사 보조 및 지원

자치경찰이 우선적으로 수행해야 하는 임무는 지역에서 발생한 사건에 대하여 현장보전 등 초동조치를 취하고 범죄수사 및 범인체포 등의 업무는 우선적으로 국가경찰에 인계하는 활동을 수행한다.

국가경찰이 임무수행을 원활하게 할 수 있도록 자치경찰 인력 중에서 7~10%의 인력은 이 임무를 지원할 수 있도록 전담팀의 운영을 고려할 수 있다. 필요시 이 인력으로 하여금 지방자치단체가 수행하는 특별사법경찰업무를 수행할 때 지원팀으로 활용한다.

⑦ 특별사법경찰직무의 수행

행정공무원과 함께 쓰레기처리, 환경 및 위생 분야 등 특정범죄 유발 가능성이 있는 행정규제 분야에 행정경찰권과 사법경찰권을 동시에 발동할 필요가 있는 경우에 이를 시행한다.

4) 자치경찰의 직무수행 기반

○ 자치경찰관이 갖추어야 할 역량

지역주민을 위한 안전 예방활동가 : 자치경찰의 기본활동은 바로 “자치단체, 지역사회를 중심으로 지역주민의 안전과 지역사회의 공공질서를 유지하기 위한 예방활동이다.”

자치경찰관은 공공질서의 유지·확보, 안전과 공중위생 등에 경찰활동의 중점

을 두고 예방능력을 갖춘 자여야 한다. 왜냐하면 지역사회 자치경찰 활동으로부터 가장 강조되는 것은 범죄예방과 주민의 안녕 등에 관한 예방 차원의 자치경찰 자질이 가장 중요하기 때문이다.

① **지역주민의 협력자, 참여적 경영자** : 관할구역내 경찰관과 주민이 함께 창조적으로 문제해결 방법을 찾아 서로 협력하면서 경찰활동을 수행해야 하고, 지역사회의 문제해결을 위해 우선적으로 이행해야 할 정책들에 대해서는 함께 협력하여 실현하고 지원해야 한다.

② **문제해결자** : 직접적으로 지역사회의 문제를 찾아 해결하는(problem-oriented policing) 문제해결자가 되어야 한다.

③ **주민생활의 안전을 보장해야 하는 안전책임자** : 경찰직무 수행을 통한 관여와 주민 및 자치단체의 상호협조를 끌어내는 자치경찰이 되기 위해서는 익명성을 깨뜨리고 공동체 정신을 바탕으로 한 투명성과 책임의식을 갖출 필요가 있다.

④ **이웃의 봉사자, 조연자** : 자치경찰관은 주민에게 일상적으로 경찰서비스를 제공하고 순찰활동도 주로 일상적 봉사활동에 초점을 두기 때문에 자치경찰이 가까운 이웃의 봉사자이자 조연자로서 역할이 필요하다.

⑤ **창조적 현장지킴이** : 직접적인 대민접촉이 중심이 되는 자치경찰의 적극적인 활동전략이 필요한 현장에 중점을 자치경찰 활동을 해야 하기 때문에 때로는 창조적 아이디어를 발휘해야 하고 그렇게 하기 위해서는 폭 넓은 자율권을 부여받은 현장안전관의 역할을 수행해야 한다.

○ 직무수행 수단

지역주민의 안전서비스 요구사항에 대한 상시 의견수렴, 의견청취를 계속해야 한다.

목표관리체제 유지 하의 자치경찰 활동을 지속할 필요가 있다.

문제해결 중심의 자치경찰 활동을 유지하는 체제를 갖추어야 한다.

팀제 하의 자치경찰 직무수행체제도 유지하면서 자치경찰대 내외부 통화(커뮤니케이션)채널을 상시적으로 확보해야 한다.

자치경찰 활동에 대한 평가체제도 가동될 필요가 있고, 가장 중요한 수단으로는 직접적인 경찰치안 업무 이외에 보다 폭 넓은 공공서비스 제공자로서 주민 만족도 향상을 위한 실천의지를 함양할 필요가 있다.

다. 소결

자치경찰의 기능은 기초자치단체의 기본사무 수행과 밀접하게 관련이 있으며, 주로 예방중심의 행정경찰 활동이 주가 된다. 따라서 주위의 소란제거, 주민의 생명 및 재산의 보호, 주민보건과 청결유지, 장례장묘 관련 질서 및 위생 확보, 건축허가 위반감시, 통학로 안전확보, 주차위반단속, 순찰, 경계활동, 범죄인지의 경우 국가경찰에 통보, 거동수상자에 대한 직무질문, 임의동행, 신체수색, 지역문화축제 감시관리, 기초자치단체 공공시설 및 건물경비, 도로법상의 도로법 위반에 대한 조서작성 및 국가경찰에 보고, 수렵과 낚시 감시 등 동식물보호와 환경보호 임무 등이 있다.

자치경찰의 가장 중요한 일반적인 기능은 관할 행정구역 내에서의 고요, 안전, 공중위생의 확보를 목적으로 하고 있다.

예방중심으로 활동하는 자치경찰은 국가에 따라서 국가경찰과의 기능분담에 차이가 있을 수 있지만 기본적으로 자치경찰과 국가경찰과의 관계는 보충성의 원칙(Principle of subsidiarity)에 의해서 이루어진다. 광역자치단체와 기초자치단체간 경찰기능 배분관계에 있어서도 지역사회 경찰활동(Community oriented policing and problem solving policing)의 개념과 동일한 차원에서 주민에게 직접적인 경찰서비스의 경우 1차적으로 기초자치단체 경찰에게 임무를 부여하는 것이 보통이다.

이와 같이 자치경찰 활동은 합리적 기능배분 정책에 의한 치안업무 수행이 필요하기 때문에 범죄예방, 치안불안의 억제, 범죄자 진압 등에 관한 정책에 있

어서 국가와 지방자치단체, 국가경찰과 자치경찰간 합리적인 사무배분에 의한 정책집행이 요구되고 있다.

또한 자치경찰 활동은 국가경찰 활동에 보충적 기능을 수행하며, 국가경찰과의 수평적, 수직적 협력관계를 갖게 된다. 동시에 자치경찰활동은 지역 거버넌스의 성격을 갖는다.



제3장 자치경찰 실제 운영사례 분석

제1절 외국 자치경찰제 운영사례

1. 자치경찰제의 인력 및 교육운영

가. 프랑스

1) 인력운영기준

○ 자치경찰 인력현황

2007년 현재 약 3,000개 기초자치정부들이 자치경찰을 설치하고 있고 형사소송법상 자치경찰은 사법경찰관, 사법경찰관의 보조자인 사법경찰리(agents de police judiciaires adjoints)의 지위이다(형사소송법 제21조).

〈표 3-1〉 주민 수에 따른 자치경찰 인력배분 비율(2003년 기준)⁴⁹⁾

	지방공무원 중 자치경찰 인력비율(%)	자치경찰 평균인력 수	주민 10만 명당 자치경찰 인력 수
주민 1천명 이하의 자치정부	1	2	-
주민 1천명~3천5백 명의 자치정부	9	2	56
주민 3천5백~1만 명의 자치정부	22	3	42
주민 1만 명~2만 명의 자치정부	17	7	46
주민 2만 명~8만 명의 자치정부	30	16	37
주민 8만 명 이상의 자치정부	21	73	38

49) 2003년 4월 자치경찰 통계(reperes statistiques), 프랑스 내무부.

자치경찰 기구를 갖는 3천 개의 기초지방정부 규모는 모두 주민 2만 이상의 기초정부로서 사실상 프랑스 자치계층 특성상 전체 3만7천여 개의 기초자치정부 중 주민 2만 이상 기초자치정부가 약 2% 정도에 해당하므로 실체는 파리시를 제외하고 주민 2만 이상의 기초정부는 모두 자치경찰 조직을 운영하고 있다.

〈표 3-2〉 자치경찰 계급별 인력비율(2004년 기준)

자치경찰 계급	인력비율 (%)
자치경찰서장(chef de service)	2
자치경찰간부(chef de police)	6
자치경찰부서장(brigadier-chef principal, 경장)	19
경위(brigadier-chef)	22
경사(brigadier)	3
순경(gardien principal)	31
순경보(Gardiens)	17

2) 임용제도

□ 자치경찰의 계급

○ 도심지역 자치경찰 계급

자치경찰의 장(Chef de police municipale)과 자치경찰부서장(Brigadier-chef principal)은 자치경찰 중 간부급으로 시장을 대신해서 자치경찰 조직을 직접 지휘하고 책임을 진다.

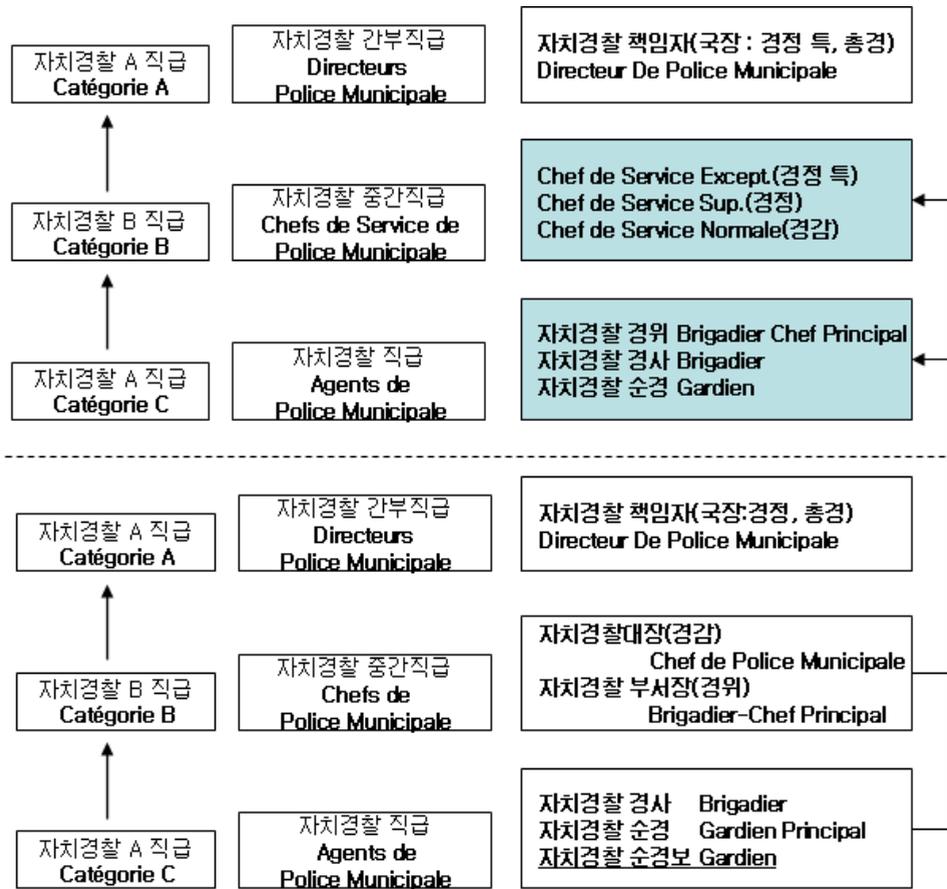
경위(Brigadier-chef), 경사(Brigadier), 순경(Gardien principal), 순경보(Gardiens) 등은 자치경찰 인력이 최소 2명 이상이 되어야 기초자치정부에서 그 기능을 수행할 수 있게 된다.

○ 전원감시경찰(농촌경찰) 계급

- 전원감시경위(Major des Gardes Champêtres Territoriaux)
- 전원감시경사(Brigadier des Gardes Champêtres Territoriaux)

- 전원감시순경(Garde Champêtre Principal)
- 전원감시순경보(Garde Champêtre Territorial titulaire)
- 전원감시경찰시보(Garde Champêtre Territorial stagiaire)

〈그림 3-1〉 2006년 이후(상단) 변화된 자치경찰 계급체계(프랑스)



3) 자치경찰의 임용절차

○ 임용제도

자치경찰은 자치정부 지방공무원의 한 직군으로, 지방공무원 채용에 관한 법규정에 따라 작성된 지방공무원 후보자 명부에 등재된 자 중에서 자치경찰직 자격을 갖춘 자를 임용할 수 있다.

자치경찰 공무원은 과거에는 임명도지사의 승인을 받던 것을 1994년 8월 24일 정부령 제5조에 규정하여 검사의 승인을 받은 후에 정식으로 자치경찰의 임무를 수행할 수 있도록 하고 있다. 다만 내무부장관의 결정에 의하면, 여러 지방정부가 공동으로 하나의 자치경찰을 조직하는 것은 법규에 어긋나는 것으로 인정하고 있었으나, 법률 개정을 통해서 현재는 하나 이상의 자치정부가 상호협력으로 공동 운영하는 자치경찰을 설치할 수 있도록 하였다.

○ 자치경찰 시험 응시자격

자치경찰 시험에 응시할 수 있는 자격은 일반적으로 16세 이상이면 가능하나, 정규직의 자치경찰이 되기 위해서는 18세가 되어야 한다. 자치경찰 채용을 위한 채용시험 과목과 교육 등에 관련하여 1994년 10월 25일 내무부장관령과⁵⁰⁾ 정부령 등이 구체적으로 이에 관해서 명기하고 있다.

자치경찰장은 B직급으로 임용될 때 시험은 외부채용 및 내부승진 시 2차 필기시험으로 헌법, 행정법, 정치학, 행정조직, 유럽법, 경찰조직법 등에 관련한 시험을 통과해야 한다. 체력시험 역시 달리기, 높이뛰기, 투포환 던지기 등에 합격해야 한다.

자치경찰의 C직급인 순경 채용시험의 경우 먼저 주관식 필기시험에 합격해야 한다. 1차 시험을 통과한 경우, 2차 면접과 체력시험을 거쳐야 한다. 체력시험 1000미터 달리기, 넓이뛰기, 높이뛰기, 6키로 투포환 던지기, 50미터 수영 등의 시험종목을 시행하고 있다.

50) 2000년 1월 20일 개정(Décret no 2000-48 du 20 janvier 2000 modifiant le décret no 94-932 du 25 octobre 1994 relatif aux conditions d'accès et aux modalités d'organisation du concours pour le recrutement des agents de police municipale).

4) 교육·훈련제도

○ 직무교육

자치경찰은 각 직급에 따라서 직무교육을 받을 권리가 있다. 통상적으로 자치경찰 임용자에 대해서 최소한 이론교육 67일, 소속 자치정부에서의 실무교육 34일, 국가경찰기관(군경찰, 소방서, 국경세관, 경찰법원, 교도소 등)에서의 현장 교육 20일의 기간을 규정하고 있다. 특히 각 자치경찰 임용후보자에 대하여 자치정부 수준에서 자치경찰 장교, 정신심리과 의사 등이 참여하는 교육위원회(Comité pédagogique)가 최종적으로 자치경찰 후보자에 대한 적성, 성품, 공직자로서의 태도 등을 평가한다.

C직급의 경우 5년 동안 최소 10일의 직무교육으로 자치경찰 활동에 관한 교육, 경찰윤리강령에 관한 교육 등을 받아야 하고, B직급의 경우 3년 동안 10일의 직무교육이 이루어지고, 교육수료증명이 발급된다.⁵¹⁾

이들 교육은 국가경찰과 국가군경찰을 교육하는 국가 공공기관과 업무협약을 맺은 지방공무원교육원(Centre national de la fonction publique territoriale)에서 실시한다. 연수원이 제공하는 교육서비스에 대하여 자치경찰 소속의 자치정부가 교육비 등 실비사용료를 지불한다.

자치경찰장에 대한 교육내용도 2000년 1월 20일 정부시행령에서 자세하게 규정. 예를 들면, 자치경찰장의 직무교육으로 A직급으로 승진한 자치경찰장교를 대상으로 하여 31일간의 이론교육, 17일간의 실무교육 및 국가경찰기관에서의 실습교육, 10일간의 적응교육 등을 거쳐야 하고, 이 기간 동안 역시 교육위원회의 평가절차를 거쳐야 한다.

51) 1994년 내무부 시행령 개정법령 2000년 1월 20일. 자치경찰 교육규정안내, 지방공무원교육원 발행, 2001.

5) 인력관리 및 운영사례 분석 : 니스시 자치경찰

가) Nice시 자치경찰의 역사

니스시 자치경찰(Police Municipale de Nice)은 1961년 니스시장에 의해 창설된 후, 처음 4명의 자치경찰 인력으로 시작하여 1980년 초에는 100여명까지 인력증가가 되었으며 2003년에는 300여명으로 증가해 왔다. 이와 같이 자치경찰 인력이 증가하게 된 주된 이유는 니스시 주민들의 생활안전에 대한 요구가 증가하였기 때문이다. 니스 지역의 특성상 특히 여름 바캉스 기간에는 많은 관광객이 찾아오게 되면서 주민들의 치안요구가 있었고, 다른 한편으로는 이 지역의 국가경찰 인력만으로는 주민의 생활안전을 충분하게 보장해 줄 수 없는 상황이 발생하였기 때문이다.

나) 조직 및 인력현황

① 행정구역 개편(La territorialité)

2002년 2월 27일 생활밀착민주주의(Democracy of Proximity) 향상을 위한 법률이 발효되면서, 니스시 행정기구의 기능들이 완전히 개편되었다. 이러한 개편 방향이 지향하는 것은 바로 지역 내 발생하는 일상적인 문제들에 대하여 주민들을 위해 해결해 줄 수 있도록 가까이 다가가는 시 행정체제의 확보에 있었다.

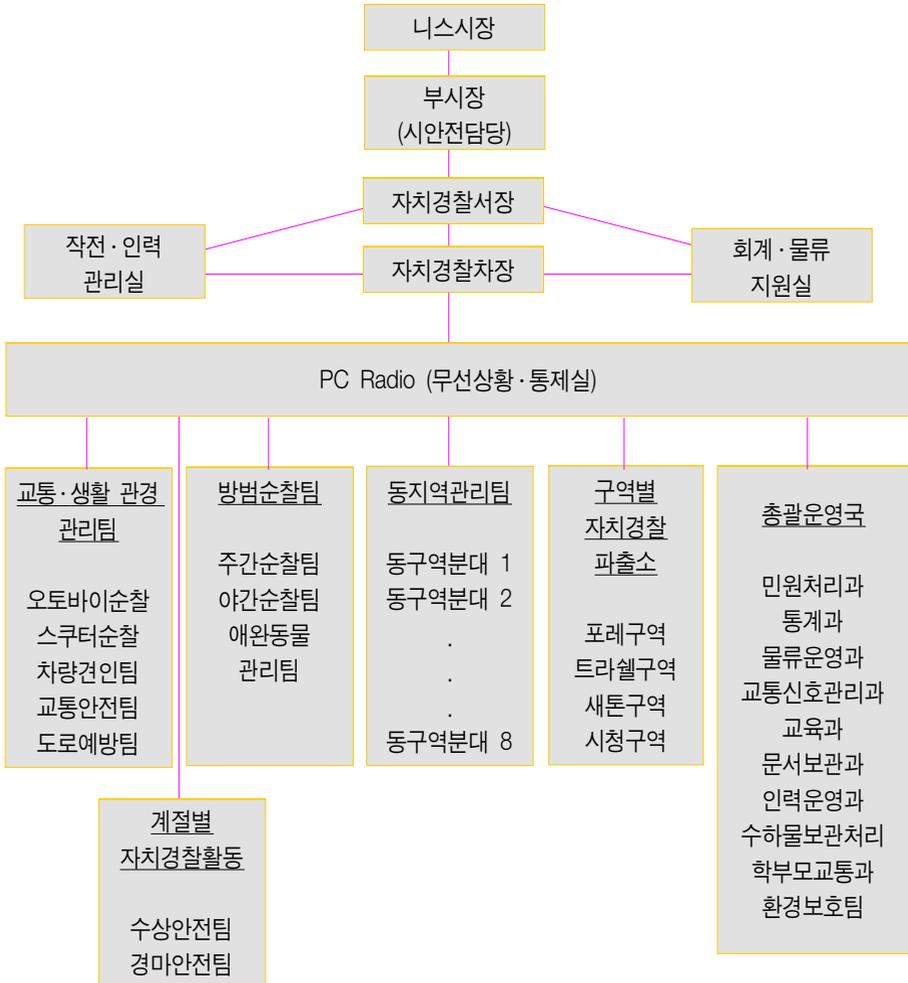
이에 따라, 2003년 1월 초부터 니스시 지역을 새롭게 구분하면서 이후 8개 구역(동)(territoires)으로 분할하였다.

각 구역의 행정조직 구성은 구역행정을 책임지는 동사무소(동장(directeur), 동장보조(adjoint de quartiers)), 동사무소 소속 담당팀(청결(청소)유지팀, 도로관리팀, 녹지·공용시설관리팀, 스포츠센터·문화센터관리팀, 동지역관리팀, 안전예방팀)으로 편성되었다.

② 기구편성

니스시 자치경찰은 이와 같이 새롭게 분할, 운영되는 동행정체제에 최적으로 적응할 수 있는 조직이 되기 위하여 인력을 3개 팀으로 재배치하였다.

〈그림 3-2〉 니스시 자치경찰 조직도



a) 동지역 관리팀⁵²⁾(Unité “territoires”)은 각 행정센터(동사무소)를 중심으로 8

52) 32명의 자치경찰은 주민 생활치안 확보 및 예방 임무를 수행하는데 각 분대 책임자는 주민안전 관련 고발 및 요구사항에 대한 조정과 구역 안전문제 해결을 위해 배치된 자치경찰 관련인력을 조정, 관리한다. 37명의 자치경찰은 공용도로의 관리·감시의 임무를 수행하며 주차위반 등 경범처리를 한다. 15명의 자치경찰 인력은 주차위반, 청결관리, 공용부지의 무단점용 등에 관련한 경범처리를 위해 특별히 배치되어 활동한다. 20명의 학부모로

개 “동구역 분대”(Sections Territoriales)가 위치해 있고, 이곳에 116명의 자치경찰 및 관련 인력을 배치, b) 교통·생활환경 관리팀⁵³⁾(Unité “Circulation”)은 주차위반 경범처리 및 교통소통과 불법주차차량 견인, 도로교통법 위반차량 처리, 경호활동, 도로교통 통제, 생활환경 보호(쓰레기 무단방기, 소음공해, 생활소음 등) 등을 담당하고 있으며, c) 방법순찰팀⁵⁴⁾(Unité “Roulement”)은 공용도로에서의 안전관리업무, 주민요청에 의한 출동, 시장주변 안전확보, 대민봉사활동 등을 담당한다.

③ 인력

자치경찰의 정원은 2003년 293명이었고 2007년 320명 수준이다. 또한, 경찰보조요원(공공도로 감시원 등)이 약 200명 편성되었으며, 2007년 현재 보조인력은 약 700여 명에 이른다. 따라서 자치경찰공무원과 보조요원을 포함할 경우 1,000여명의 인력을 자치경찰에서 운용하고 있다.

다) 근무방식

니스시 자치경찰은 24시/3교대로 근무를 실시(06:00~13:00, 13:00~20:30, 19:30~06:30)하고 있다. 지방자치법 L2216-6에 의해 국가경찰과의 협약이 없을 경우 시설경비, 자치단체 행사·축제시 질서유지 등의 경우를 제외하고 06:00~23:00까지 업무를 수행한다. 니스시의 경우는 관할 행정구역 국가도지사(prefet)와 협약체결에 의해서 24시간 활동체제를 유지하고 있다⁵⁵⁾.

구성된 학교통학 교통안전단은 각 초등학교 통학로에서 어린이 보호를 위한 교통안전 활동에 참여한다. 32명 계약직 청년단은 주변 공원 등 녹지공간의 청결, 안전 등을 감시하고, 시민공원의 출입을 관리한다.

- 53) 교통생활환경관리팀은 스쿠터 순찰팀, 오토바이 순찰팀, 주차위반 차량 견인팀, 생활환경 관리팀, 도심교통안전, 버스전용차로 이용 관리팀으로 편성된다.
- 54) 방법순찰팀 편성은 주간 순찰팀, 야간 순찰팀, 애완동물 관리팀으로 편성된다.
- 55) 프랑스의 경우에는 자치단체별로 근무시간이 차이가 있다. 니스시는 자치경찰에 많은 관심을 가지고 24시간 운영하고 있으나, 파리근교의 뇌이시(Neuilly sur-seine)는 월요일부터 금요일까지는 07:00~21:00, 토요일은 10:00~20:00, 일요일은 09:00~19:00시까지 운영하고 있다. 따라서, 자치단체별로 인력과 여건을 고려하여 운영하고 있는 것이다.

나. 스페인

1) 인력운영기준

○ 자치경찰의 인력 현황

자치경찰의 총 인력 5만 명은 1,700여개 단위조직으로 구성되어 전체 기초자치정부 중 20% 이상의 기초자치정부가 자치경찰조직을 갖는 것으로 나타나고 있다.

이는 전체 인구의 90% 이상에 대한 경찰서비스를 제공하는 상황에 해당한다. 아래 표에서 보는 바와 같이, 주민 10만 명 이상의 시자치정부는 모두 자치경찰 조직을 구성하여 평균 400명 이상의 자치경찰 인력을 고용하고 있다. 법적 최소 기준인 5천명과 그 이상의 기초자치정부인 경우에는 평균 9명 정도의 자치경찰 인력으로 활동하고 있다.

〈표 3-3〉 스페인 기초정부 주민 수에 따른 자치경찰 평균 인력수(2004)

주민수	자치경찰조직 창설	평균인력
5천명~1만명	92%	9
1만명~2만명	97%	19
2만명~10만명	98.5%	54
10만명 이상	100%	425

2) 임용제도

□ 자치경찰의 계급

일반적으로 자치경찰의 직급은 공무원규정 제225-2조 규정에 따라 4계급(장교, 경찰감사관 / 순경, 경사, 경감, 경정)으로 구분. 자치경찰 인력을 구성하는 계층은 자치경찰 4계급 이외에도 Alguazils(공익요원), Serenos(야경단), 자치경찰 보조 등이 있다.

□ 자치경찰의 임용절차

○ 자치경찰의 임용

기초정부의 자치경찰 책임자인 자치경찰장(Jepatura)은 시장이 집행부의 최고 관리자층(Escala tecnica)에서 임명한다.

자치경찰관의 채용은 최고 30세 미만까지 응시할 수 있으며, 최하위 계급인 순경(Policia)의 일반채용과 간부계급인 경위, 경감, 경정 계급의 특별채용 등으로 이루어진다.

간부계급 승진 대상인원의 최대 25%를 특별채용을 통해 선발하며, 나머지는 내부승진을 통해 임용한다. 기타 계급의 승진은 전원 내부승진에 의한다.

□ 인사제도

○ 기초자치경찰의 인사관리체계

인력상황 및 계급 : 자치경찰의 총 인력 5만 명은 1,700여 개 단위조직으로 구성되어 전체 기초정부 중 20% 이상의 기초정부가 자치경찰조직을 갖는 것으로 나타나고 있으며, 이는 전체 인구의 90% 이상에 대한 경찰서비스를 제공하는 상황에 해당된다. <표 3-4>에서 보는 바와 같이, 주민 10만 명 이상의 시정부는 모두 자치경찰 조직을 구성하여 평균 400명 이상의 자치경찰 인력을 고용한다. 법적 최소기준인 5천명과 그 이상의 기초자치정부인 경우에는 평균 9명 정도의 자치경찰 인력으로 활동하고 있다. 예를 들면, 마드리드시 자치경찰은 2007년 현재 약 7,000명 이상의 자치경찰이 있다.

<표 3-4> 스페인 기초정부 주민 수에 따른 자치경찰 평균 인력수

주민수	자치경찰 조직	평균 활동인력
5천명~1만명	92%	9
1만명~2만명	97%	19
2만명~10만명	98.5%	54
10만명 이상	100%	425

1986년 경찰조직법에서 자치경찰 직군을 인정하고 있고, 동법 제39조에서 자치경찰 조직상의 운영, 교육, 임용, 파견 등 직무조건 등을 규정하고 있다.

3) 교육·훈련제도

자치경찰관에 대한 교육훈련은 관할 자치지역정부의 지역경찰학교, 시립 경찰학교에서의 훈련과 보수교육이 기본적으로 이루어진다. 기본 교육훈련과정으로 순경 신입과정 및 간부 신입과정의 신규임용과정, 내부승진을 위한 3개월간의 승진자 기본교육과정, 전보를 위한 교육과정이 있다.

4) 인력관리 및 운영사례 분석 : 마드리드 지역정부경찰

① 법적근거

마드리드 지역정부의 자치경찰에 대한 기본법규는 “마드리드 지역정부경찰조정법”, “마드리드 지역정부경찰조직에 대한 규정”이다. 이들 법규에 의해 마드리드 지역정부를 포함한 지역정부 관할행정구역 내의 자치단체가 자치경찰의 권한, 조직, 인사 등을 운영하게 된다.

② 조 직

지역정부 차원에서 자치경찰과 관련된 조직으로는 자치경찰조정위원회, 자치경찰조정위원회 실무위원회와 시행정부 내에 조직된 시민안전총국이 있다.

(가) 자치경찰조정위원회

자치경찰조정위원회(Comision Regional de Coordinacion de Policia Local)는 총 21명의 위원으로 구성되는데 위원은 지역정부 각료회의에서 임명된다. 의장은 마드리드 지역정부 부지사(사법내무부장관 겸임)가 맡고, 부의장 3명과 위원 17명으로 구성된다.

기능적으로 주로 지역정부나 시정부가 자치경찰활동에 영향을 미치는 계획에

대해 의견 제출, 보수체계 통일 및 통신체계의 효율성 증대를 위한 기술적 수단의 균질화 촉진, 자치경찰의 선발, 교육, 승진, 이동기준의 통일 등에 관한 업무를 책임진다.

(나) 자치경찰조정위원회 실무위원회

자치경찰조정위원회 실무위원회(Comision delegada de la comision regional de coordinacion de policias locales de la comunidad de madrid)는 1993년 자치경찰조정위원회의 업무를 좀 더 원활하게 추진하고자 마드리드 지역정부 시민안전총국의 발의로 위원회 의결을 거쳐 구성되었다. 의장은 마드리드 지역정부 시민안전총국장이 담당하고, 위원은 총 6명으로 마드리드 지역정부 및 마드리드시 대표 각 1명, 마드리드 지역정부 내의 시 대표 1명, 시의 대표적인 노동조합 대표 3인으로 구성된다.

(다) 마드리드 지역정부 시민안전총국

마드리드 지역정부 시민안전총국(Direccion General de Proteccion ciudadana)은 사법대무부 내에 설치되어 자치경찰 조정과 관련하여 지역정부의 기능을 수행하는 부서이다. 시민안전총국 내에는 자치경찰조정국이 설치되어 실무적인 역할을 담당한다.

③ 주요활동

○ 채용기준, 교육, 승진, 인사이동에 대한 기준통일

“자치경찰조정법”과 “자치경찰조직에 대한 규정”을 통해 기준을 제시하고 있으나, 이들 법규의 내용을 좀 더 상세히 하고자 지역정부는 “일반기준”을 제정하였다. 이 일반기준에 의해 지방자치단체는 세부기준을 정하게 되지만 기본적인 내용은 일반기준을 따르게 되므로 마드리드 지역정부 관할에서 채용, 승진, 인사이동 등의 통일적인 기준이 설정된다.

일반기준의 제정 목적을 세부적으로 살펴보면 첫째, 마드리드 지역정부 자치

경찰조직에 대한 규정 제29조 3항에 의거 일반기준에 포함되는 최소한의 내용을 결정하고 시험을 발전시키는 것이다. 둘째, 마드리드 지역정부에 부여된 조정기능 실행을 위하여 교육과 채용기준을 동일화 시킨다. 셋째, 채용기준모델을 제공하여 자치경찰조정법과 지방자치단체에서 제정한 자치법규 사이에 충돌이 발생하지 않도록 한다.

○ 교육훈련

마드리드 지역정부 치안연구소(ISES)를 통해 자치경찰 교육훈련을 시행한다. 치안연구소는 시민안전 및 치안교육을 위해 법률 15/2000호(12월 21일)에 의해 설립된 기관이다.

교육과정은 신규채용자 과정, 승진자과정, 전문과정으로 구분되어 마드리드 지역정부 관할행정구역의 자치경찰이 설치된 시정부로부터 위탁교육을 시행한다. 2004년 교육인원은 81개 자치단체의 2,345명이다. 또한, 치안연구소는 경찰 스포츠 활동을 지원하는데 전국경찰체전과 국립치안연구소 주관의 철인 2종 경기를 지원한다. 이외에 자치경찰 간부를 대상으로 각종 세미나를 개최한다. 그리고 치안학 자격증 과정을 개설하여 교육수료자에 대하여 자격증을 2004년부터 부여하고 있다.

(라) 경찰력 충원(마드리드 지역정부 치안프로젝트)

마드리드 지역정부는 시민에 대한 안전을 보장하기 위해 기초자치단체에서 요구한 경찰인력 증원을 시행하였다. 2003년 지방선거 이후 5,500명 증원요구가 있어 지역정부는 내무부와 협의하여 국가경찰 3,000명을 증원하기로 하고, 나머지 2,500명은 지역정부의 재정부담으로 BESCAM⁵⁶⁾을 설치하였다.

먼저 모스톨레스시에서 경찰인력 증원을 협의(2003년 1월 13일)했으며, 이 사례가 차후 시행될 다른 시에 대한 모델로서 작용하게 되었다.

56) BESCAM은 경찰의 신분은 가지지는 않고, 순찰 등 범죄예방활동을 수행한다. 이에 대한 경비는 지역정부가 부담하고, 실질적인 지휘는 각 자치단체가 행사하게 된다.

지역정부는 치안관련 회의를 2004년 1월 16일에 개최하여 지역정부와 시정부의 대표로 구성된 합동위원회(마드리드 지역정부 치안확립을 위한 특별조정위원회)에서 인력증원프로젝트를 추진하기로 하였다. 2004년 2월 25일 “마드리드 지역정부 치안확립을 위한 특별조정위원회”가 구성되었으며, 이 위원회에서 2,500명 증원과 지역정부의 지원예산액에 대한 사안을 협의하였다. 또한, 증원인력의 배분기준과 연차별 증원인원을 확정하였다.

이의 실천을 위해 마드리드 지역정부-마드리드 지역정부 관할구역내 시연합회간 치안프로젝트 실행을 위한 기본협약을 체결하였는데 이 협약의 유효기간은 2018년까지 15년이다. 이 협약에서 재정지원, 장비지원, 업무조건, 계급장 등을 규정하고 있다. 또한, 2004년 9월 20일에는 인력이 배치될 16개 시(1단계 시행지역)와 협약을 별도로 체결하였다. 또 초기 배분인원은 50명, 40명, 20명의 세 가지 구분으로 정하였다. 재정지원은 인건비와 장비비용으로 구분하여 1인당 46,024유로를 지역정부에서 지원하였다.

5) 인력관리 및 운영사례 분석 : 마드리드 시자치경찰

(1) 조례 및 권한

① 자치경찰조례 제정

마드리드시는 마드리드 지역정부에서 제정한 자치경찰조정법 및 자치경찰조직에 대한 규정과 부합하게, 자치경찰조례(Reglamento para el cuerpo de policia municipal de Madrid)를 제정하여 운영하고 있다.⁵⁷⁾

② 권한(마드리드시 자치경찰조례 제5조)

－ 조례, 규칙, 고시 그리고 관할구역내 기타 시 규정의 이행과 관련 있는 행

57) 모든 기초자치단체에 자치경찰이 조직되어 운영되고 있는 것은 아니며, 자치단체 규모 및 재정여건을 감안하여 자치경찰을 구성하지 않은 곳도 있다. 마드리드 지역정부의 경우 178개 기초자치단체중 101개 자치단체가 자치경찰을 구성·운영하고 있으며, 자치경찰이 없는 시는 경비원(Guarda) 등 보조요원을 활용하고 있다. 이에 해당하는 시로는 cubas de la sagla시, quijorna시 2개 시가 있다.

정경찰

- 교통법규에 정해져 있는 바에 따라 교통의 통제, 신호전달 및 방향 안내
- 차량 및 보행교통의 방향 지시, 공공주차장 및 교차로 감시, 그리고 교통 흐름 및 안전에 영향을 미칠 수 있는 그 밖의 다른 활동
- 차량의 교통법규 준수 상대 감시
- 교통교육을 요청하는 기관 등과 협조하여 교통교육 참여
- 명령, 규제, 신호 전달 등의 기능 발전을 위해 자치경찰은 도시도로 전체 교통의 조정 및 흐름을 최적화하는데 필요한 모든 관리부서를 직접 관리
- 시 구역 내에서 일어나는 교통안전에 위배되는 행위에 의한 교통사고에 대해 조서 작성 등 프랑스와 이탈리아 자치경찰이 수행하는 사무를 대부분 동일하게 수행한다.

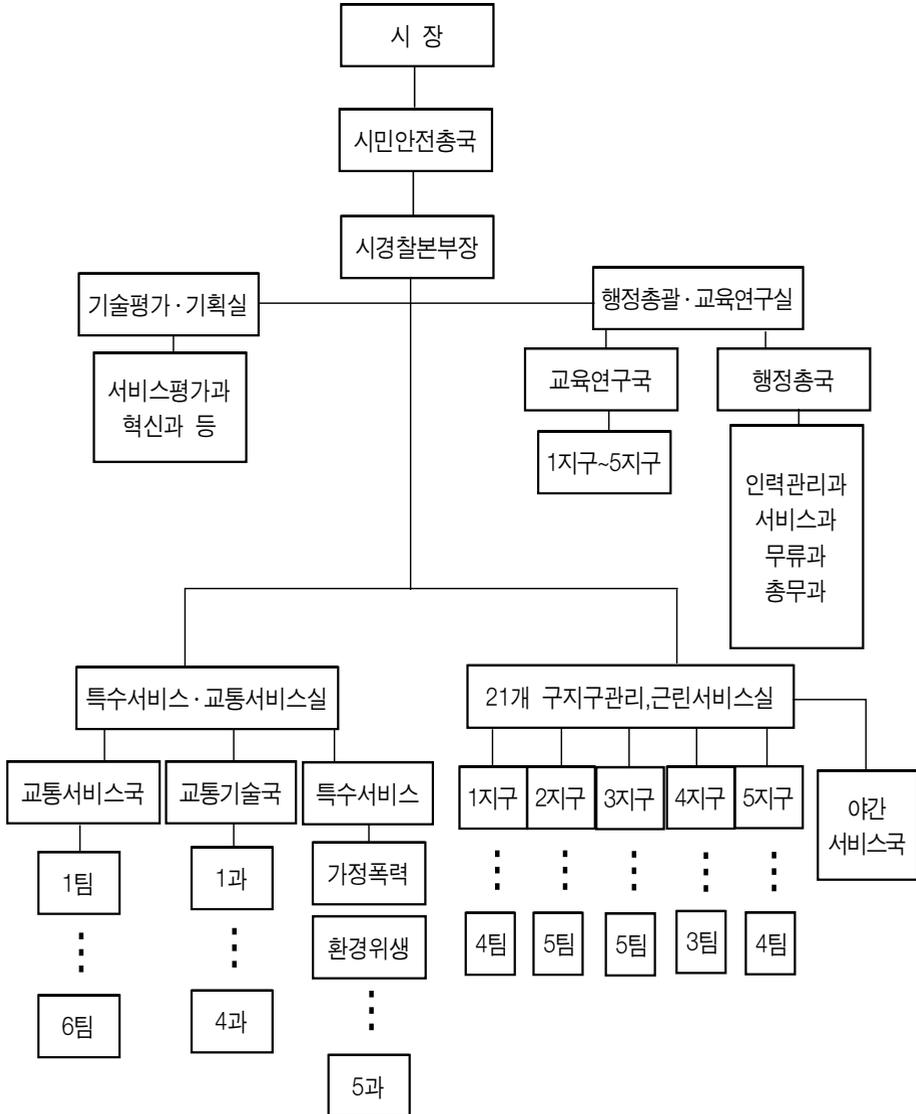
(2) 조직 및 인력 현황

① 조 직⁵⁸⁾

기초자치경찰의 총책임자는 시장이며, 시장이 임명하는 자치경찰의 장(Jefatura)이 직접 지휘한다. 마드리드는 자치경찰본부와 21개 구역별 경찰서를 운영하고 있다. 마드리드시 자치경찰 조직도는 <그림 3-3>과 같다.

58) 자치경찰 조직은 5천명 이상의 시에만 창설이 가능하고, 5천명 미만의 시는 조직은 둘 수 없으나 경찰기능을 수행할 수 있는 요원을 둘 수 있다.

〈그림 3-3〉 마드리드 시자치경찰 조직도



② 인력 및 계급체계 현황

〈표 3-5〉 마드리드시 자치경찰 인력 및 계급체계

구 분	계 급(마드리드시 자치경찰조례 제20조/2004)	인 원
그룹 A	Inspector Jefe(경찰본부장)	1명
	Inspector Policia(총경)	1명
	Subinspector policia(경정)	5명
	Oficial Policia(경위)	36명
그룹 B	Suboficial(준위)	49명
그룹 C	Sargento(경사)	175명
그룹 D	Cabo(경장)	366명
	Policia(순경)	5,403명
그룹 E	Personal Oficios Auxiliar Policia Municipal(경찰보조)	160명
총계		6,196명

(3) 인사제도 및 제복

① 임용제도

자치경찰관의 임용은 필기시험, 적성검사, 체력시험, 면접시험 과정을 거쳐 선발된다. 자격기준은 아래의 표와 같다.

〈표 3-6〉 마드리드시 자치경찰의 임용자격

구 분	자격조건	
관리계층	박사, 석사, 기술사, 건축사 또는 이에 준하는 학위	
실무 계층	준위	기술자격증, 건축자격증, 4년제대학졸업증명서, 상급 기본교육과정 수료 또는 이에 준하는 학위
	경사	BUP학위, 전문학사학위, 중급 기본교육과정 수료 및 이에 준하는 학위
	경장 순경	고등학교 졸업장, 초급 기본교육과정 수료 및 이에 준하는 학위

공개채용의 경우에는 심사위원회를 구성하여 각 계급별 적성검사, 체력검정

및 신체검사를 주관한다. 심사위원회는 5인 이상의 홀수로 구성되며, 마드리드 지역정부 대표가 반드시 1명 참여하게 된다. 임용을 위한 최종평가는 공개경쟁 시험점수(40%)와 직무교육 과정(60%)에서 획득한 점수의 합계로 이루어진다.

또한 경장, 경사, 준위로의 승진은 2년 이상의 근무경력 이외 필수 학력자격을 가진 자치경찰관 중에서 공개시험을 거치고, 3개월의 직무교육을 이수해야 한다. 관리계층으로의 승진 역시 2년 이상 근무하고, 필수 학력자격을 가진 사람 중에서 공개시험을 거쳐 승진하게 된다.

② 인사이동

마드리드 지역정부의 관할행정구역 내에 근무하는 자치경찰관은 마드리드 지역정부 자치경찰조직에 대한 규정 제62조에 따라 지역내 인사이동을 언제든지 신청이 가능하다. 인사이동 선발절차는 마드리드 지역정부 자치경찰조직에 대한 규정 제65조에 근거하고 있다.

① 마드리드 지역정부 자치경찰조정법 제37조 및 자치경찰조직에 대한 규정 제64조가 규정한 승진전보가 가능한 직의 하위계급에서 최소 2년 이상 근무한 타 지역의 자치경찰관인 경우에 a) 전형 및 공개경쟁시험, b) 교육과정 이수(마드리드 지역정부 자치경찰학교 또는 시립경찰학교), ② 동일 계급으로 전보하는 타 지역의 자치경찰관인 경우 a) 근무성적에 의한 결정, b) 교육과정 이수 등의 절차를 밟아야 한다.

다. 이탈리아

1) 인력운영기준

○ 법적근거

이탈리아 헌법 제117조는 국가, 지역정부(region)의 법률권 및 권한에 대하여 규정하면서, (d) 국가의 권한으로 국토방어, 군대지휘, 국가안전, 무기, 탄약, 폭발물 관리, (h) 지방의 행정경찰권을 제외하고, 국가권한으로 법률, 공공질서, 공

공안전의 권한을 행사한다고 규정하여 국가의 경찰권 범위를 규정하고 있으며 동시에 자치경찰의 근거를 제시하고 있다. 이러한 헌법조항에 근거하여 각 지방 정부들은 지역내 자치경찰의 통일성을 유지하기 위한 지역정부의 자치경찰법을 제정, 운영하고 있다⁵⁹⁾.

1986년 3월 7일 법률 제65호 자치경찰법⁶⁰⁾에서 자치경찰 조직을 규정하였고 동법을 기본법으로 하여 각 자치정부별로 자치경찰 조직과 관련된 조례를 제정·시행하고 있다.

또한, 자치경찰의 무장에 관한 내무부시행령(n.145, 1987. 3. 4)으로 자치경찰 법을 보완하였으며, 동법 제1조에서 “기초자치정부는 지방경찰의 기능을 수행할 수 있으며, 이 목적을 위해 자치경찰을 조직할 수 있다”고 규정하고 있다.

2) 임용제도

○ 임용 및 직무교육

자치경찰관 임용은 기초정부가 자체 자격요건 및 시의 공무원 채용방식에 따르게 된다. 자치경찰공무원 시험 응시자격은 고등학교 졸업자 이상이다.

자치경찰관은 임용되면 경찰업무의 기초교육과정을 이수하여야 하며, 정기적인 재교육을 받는다. 정기적인 재교육에는 연간교육과 재교육 과정이 있어 자기 방어 및 업무수행 기술면이 강조되는 교육을 받는다.

보수규정은 자치경찰 공무원노조를 통한 전국 협정이 적용될 수 있으며, 자치정부의 예산에 계정되어 지급한다. 자치경찰에 대한 부가급여(수당)도 자치정부 예산으로 지급한다.

3) 인력관리 및 운영사례 분석 : 라치오 지역정부

지역정부에는 별도의 자치경찰이 창설되어 있지는 않다. 하지만 스페인 마드

59) 이탈리아는 스페인과 마찬가지로 입법권을 지역정부에 일부 부여하고 있다.

60) LEGGE 7 marzo 1986, n. 65, Legge quadro sull'ordinamento della Polizia Municipale.

리드 지역정부의 예에서 본바와 같이 경찰관련 조직을 지역정부에 설치하고 있다. 이 조직의 설치에 라치오지역 자치경찰법에 근거하여 편성되고 있다. 그리고 예외적으로 시정부의 동의를 전제조건으로 시소속의 자치경찰을 주정부가 이용할 수 있다.

(가) 조 직

① 자치경찰 및 치안정책 관련 지역정부협의회(라치오지역 자치경찰법 제4조)
 라치오지역의 경우 지역지사 소속으로 자치경찰 및 치안정책 관련 지역정부협의회를 구성하고 있다. 의장은 지역지사나 그가 권한을 위임한 의원이 맡게 된다. 이외에 도지사(*presidente della provincia*), 도청소재지 시의 시장, 지역정부의 자치단체협의회에서 대표로 위임한 5인의 시장(이들 중 2인은 5000명 이하의 시민으로 구성된 시의 시장), Lazio지역의 이탈리아 도 연합(*UPI Lazio*), Lazio지역의 이탈리아 시(*Comune*) 전국연합(*ANCI Lazio*), Lazio지역의 지방자치연합(*Legautonomie Lazio*), Lazio지역의 시·읍·촌락 전국연맹(*UNICEM Lazio*)이 위원으로 참여하게 된다.

이외에도 지역지사가 참석을 요청할 경우에는 국가임명직도지사(*Prefetto*), 도경찰국장(*Questore*), 군인경찰 도사령관, 재무경찰 지역사령관 등이 참석할 수 있다.

지역정부협의회는 연간 최소 2회 이상 회의를 개최해야 하고, 국가기관이나 자치단체와 협약을 통해 상호간 협력하는 방안 및 치안정책에 대한 기획의 방향을 제시한다. 그리고 자치경찰 및 치안정책 관련 지역정부 기획사항의 시행 검사와 관련 방침을 결정한다.

② 자치경찰 및 치안정책 관련 지역정부 조직(라치오지역 자치경찰법 제5조)
 자치경찰 및 지방 치안정책에 대한 지역정부 조직을 지역정부 자치경찰법에 근거하여 설립한다. 지역정부 조직의 임무는 다음과 같다. 첫째, 자치경찰의 역할 및 임무 수행을 감시하며, 위의 목적으로 지역정부법 2001/7/5 15호의 제2조(지역정부 관할범위내의 치안시스템 강화에 필요한 기획 추진)에 준거하여 치안

전문연구소와 연계 활동을 실시한다. 둘째, 지역정부 기획안 작성과 지역의회 결의록의 제8조 및 9조 제정을 담당하고 그에 대한 실행여부를 확인한다. 셋째, 지방자치단체에 자치경찰에 관한 유용한 평가 및 명확한 이해를 돕기 위하여 관련 전문인력을 제공한다. 넷째, 지역정부협의회와 자치경찰자문위원회에 전문적·행정적 보완 임무를 수행한다.

(나) 기능(라치오지역 자치경찰법 제2조)

라치오 지역정부는 지역정부 자치경찰법에 의해 다음과 같은 역할을 수행하게 된다.

첫째, 자치경찰에 대한 특정 결의록을 채택하고, 그에 관한 규범사항을 제정하여 자치경찰에 대한 일반규범사항을 규정하고 있다.

두 번째, 자치경찰 및 그의 업무상 사용되는 제복과 운송수단, 자기방어용 장비 및 장비 일체의 특성을 규정한다.

세 번째, 자치경찰간 업무상 협력 및 조정 형식을 규정하고, 협력강화를 위한 지역 단위의 통합정보서비스(data banc)를 기획한다.

네 번째, 자치경찰 및 연합형태의 자치경찰 운영에 대한 규범사항과 대책사항을 규정한다.

다섯 번째, 자치경찰공무원을 대상으로 하는 신입교육 및 전문교육에 대한 제도를 규정한다.

여섯 번째, 국가기관이나 지방자치단체와의 협정 및 체결을 통해, 지역정부 차원의 치안 관련 업무 수행시 각 기관의 권한 내에서 상호간 제도적 협력작업이 용이하도록 한다.

일곱 번째, 지역정부 관할행정구역내 자치경찰의 임무수행 상황을 감시한다.

여덟 번째, 자치경찰 업무의 향상 및 강화를 위한 활동을 기획하고, 재정적으로 지원한다.

(다) 주요활동

① 치안관련 기관사이의 협력 촉진(라치오지역 자치경찰법 제7조)

지역정부의 관할 내에서 발생한 치안 관련 정보를 치안관련 기관(국가경찰, 자치경찰)간 상호교환하고, 정보망을 형성한다. 또한, 자치경찰과 국가경찰의 각 지령실간의 상호연결을 원활하게 하고, 범죄예방업무에 대한 조정을 시행한다.

② 지역정부의 재정지원(라치오지역 자치경찰법 제8조)

지역정부는 자치경찰의 좀 더 효율적인 업무수행이 이루어지도록 기초자치단체에 대하여 재정지원을 시행한다. 지역정부는 자치경찰 업무의 강화에 필수적인 장비구입에 따르는 비용에 대해 부분적 지원을 하며, 이에 대한 방식 및 규범은 지역의회의 결의에 따른다.

또한, 다음의 사항에 대해서는 지역정부가 직접 개입을 하게 된다. 첫째, 자치경찰대 혹은 그에 준하는 연합경찰대에 유용한 지령실 설치 및 지령실간 통신연결 상태를 향상시키고, 둘째, 구역별 감시 및 통제를 위하여 자치경찰대 내에 구역 단위의 순찰대(Unità operativa)를 구성하며 이 조직은 데이터뱅크에 관련 정보를 제공하고, 가능하면 그 구역(Quartiere), 구(Rione), 지구(Zona)의 실상에 관해 잘 알고 있는 최소 2인 이상의 경찰관으로 구성하여 시민들을 위한 좀 더 나은 업무를 제공하도록 한다. 셋째, 범죄행위가 자주 발생하는 지역의 감시 및 통제활동을 강화한다. 그리고, 주정부는 이러한 개입을 실현하기 위해 3년간의 활동계획을 작성한다.

이에 대한 재정부담은 일반적으로 지방자치단체와 공동으로 이루어지며, 도로교통법(Codice Stradale)의 규정에 대한 위법행위에 대하여 내려지는 행정제재의 하나인 벌금형으로부터의 수입 또한 그 일부를 이루게 되며 이는 동일 법전의 제 208조에서 다루는 위 수익금의 용도 규정에 근거를 둔다.

③ 연합운영 촉진(라치오지역 자치경찰법 제9조)

지역정부는 자치경찰대 및 그의 업무에 대한 협력을 촉진하여, 지역정부 영

토 내의 질적으로 균등하고 효율적인 업무수행이 가능하도록 한다. 이에 따라, 소규모의 여러 시정부(Comune), 일반적으로 시의 인구가 5,000명 이하인 시들 사이에서 자치경찰대를 연합 형식으로 운영할 경우 그에 대한 기준을 지역정부가 정한다. 또한, 자치경찰의 연합운영을 지원하기 위한 재정지원을 시행한다.

④ 제복, 채용 등 기준 제정

지역정부는 지역정부법의 제정을 통해 제복, 차량 및 제복 등의 색상, 휘장에 대해 규정한다. 또한 채용과정에 대해서도 국가법률과 주법의 규정을 준수하면서 시행하되, 공개채용심사위원회에는 반드시 지역정부에서 추천한 법률전문가 1인이 참여하도록 한다.

⑤ 교육훈련

지역정부는 신입교육 및 전문교육을 위한 교육기관을 설립하여 자치단체나 민간단체의 요청시 교육을 시행하게 된다. 지역정부의 자치경찰학교는 기초자치단체에 설립된 자치경찰학교⁶¹⁾와 협약을 통해 신입교육과 전문교육 이수를 인정하고 있다. 또한 자치경찰학교에서는 경찰에게만 전용으로 인정되는 교통면허증 획득을 위한 과정도 설치하여 운영하고 있다.

4) 인력관리 및 운영사례 분석 : 로마도 자치경찰

(1) 창설배경

지방정부의 업무가 긴급한 상황에 효과적으로 대처할 필요가 있다는 시대적 요구에 의해 자치경찰이 창설되었는데, 도정부에서도 관할지역내의 삼림, 하천, 호수 등 환경보호, 고속도로순찰, 관광객보호 등의 업무를 수행하기 위해 자치경찰을 설치하였다.

61) 주정부의 자치경찰학교만 교육기관으로 인정되는 것이 아니고, 기초자치단체에서도 학교를 설립하여 운영할 수 있다. 즉, 주 자치경찰학교는 기초자치단체의 교육훈련 위탁 요청시에 교육을 시행하는 기관이다.

(2) 현 황

2005년 기준으로 로마도 자치경찰은 290명으로 구성되어 있다. 조직은 경찰본부(Comando centrale)와 4개 지역대로 구성되어 있다. 경찰본부는 운영조정국, 총무지원국, 교통국으로 조직되어 있다. 고속도로 순찰업무의 경우에는 2003년 도로법의 개정으로 도정부로 순찰업무가 이관됨에 따라 수행하게 된 것이다.

그리고, 지역정부에서 조정역할을 수행하여 도자치경찰과 기초자치단체의 경찰 사이 협력을 촉진한다.

5)인력관리 및 운영사례 분석 : 로마시 자치경찰⁶²⁾

(1) 설치근거

1986년 자치경찰법에서 각 기초자치정부는 자치경찰조직에 관한 지역정부의 자치경찰에 대한 규정을 의무적으로 준수해야한다고 규정하였다. 1990년 지방자치법 제2조 2항에서는 자치경찰 임무수행을 규정하는 자치법규를 제정해야한다고 규정한다. 이에 따라 로마시는 자치경찰조례를 제정하여 운영 중에 있다.

(2) 권한(Lazio지역 자치경찰법 제3조)

- 자치경찰 법규에 대한 위반 행위의 방지 및 단속
- 제도상 업무에 관련되는 자료의 통보 및 검증, 추출하는 임무
- 공공재산의 보존상태를 감시
- 소속 기관의 업무수행에 수반되는 공공질서유지, 범죄예방 순찰, 호위 및 호송의 업무를 수행
- 공공의 자연재해 및 재난시, 시민보호담당부서에서 업무 중인 타 공권력

62) 로마시 자치경찰(Corop della Polizia Municipale de Roma)은 1871년~1910년까지는 도시경찰(Guardie de Città)로, 1910년에는 자치시경찰(Guardie Municipali)의 이름으로 경찰활동을 하였다. 다시 1920년부터 1925년까지는 도시방범단(Corpo dei Vigili Urbani)으로, 1925년~1946년에는 광역방범단(Corpo dei Vigili metropolitani)으로 활동하였다. 1992년부터 다시 시자치경찰(Polizia Municipale)로서 정식명칭을 사용하게 되었다.

과 함께 공동으로 연계하여 구호 조치의 임무를 수행

- 지방세 관련 세무경찰의 역할
- 형사소송법 의거하여 사법경찰의 역할을 수행
- 신도로교통법에 준거하여, 교통경찰의 역할을 수행
- 공안경찰의 보조 역할.

(3) 조직

① 로마시 행정조직

로마시는 기초자치정부이면서 이탈리아의 수도로 대도시의 특징을 나타낸다. 그러나 수도로서의 법률상 특별한 권한과 지위를 부여받고 있는 것은 아니다. 로마시는 19개의 준자치구로 나누어져 있어서, 19개구의 주민이 직접선거로 구청장을 선출한다.

일반적으로 이탈리아의 대도시는 다양한 명칭의 구가 설치되지만, 각 구청은 행정적 자율성이 보장된 반면 독립적인 예산편성권은 없다. 이와 반대의 절차로써, 로마시의 모든 계획은 준자치구청의 찬성이 없이는 성립되지 않는다. 시와 구간 자문위원회가 설치되어 정책 지침의 통일성 유지와 상호협력 및 보완기능을 행사한다.

② 자치경찰 조직⁶³⁾

로마시 자치경찰은 자치경찰본부(*comando generale*)와 19개 구역별 경찰서(*gruppi municipale*)로 구성된다.⁶⁴⁾

자치경찰본부는 자치경찰을 총괄 지휘하며, 자치경찰관에 대한 지도, 감독 및

63) 이탈리아의 기초자치단체에서는 7명 이상의 경찰을 확보할 경우 자치경찰조직을 창설할 수 있다(자치경찰법 제7조). 로마시는 이탈리아 수도로써 자치경찰 인력을 주민과 이동인구의 수, 각 구청의 특성, 교통소통 정도, 로마시의 사회, 경제, 문화, 관광, 도시계획, 환경 등의 특성, 그리고 천주교의 전 세계 중심지인 바티칸 등 로마의 특수성을 고려하여 산정한다.

64) 로마시 자치경찰조례 제12조에서 자치경찰의 조직체계를 규정하고 있다.

감사를 수행한다. 그리고 임무 특성에 따라 자치경찰본부는 6국 1실로 구성되어 자치경찰본부장의 보좌기구, 총괄비서실, 인력관리국, 정보체계개발 및 운영국, 사회안전 및 도시치안부국으로 구성되어 있는 업무조정지도국, 장비보급, 교육훈련국 등으로 조직되어 있다. 그리고 로마시의 구청 관할지역에 따라서 자치경찰본부와 직접적인 관계를 가진 19개 경찰서로 조직되어 있다.

(4) 인사제도 및 교육훈련

로마시 자치경찰은 7계급 6,800여명의 인력으로 경찰활동을 수행한다. 인사체계는 지휘직(Dirigente), 관리직(Funzionario), 일반실무직(Agente)으로 편성된다(자치경찰공무원인사조례 제1조). 지휘직은 본부장, 부분부장, 순찰지구대장으로 구성되어 있고, 관리직(D등급)은 각 지역부대의 조정, 분대, 부서, 조정 등의 임무를 수행한다. 일반실무직(C등급)은 일반경찰관계급(Agente)으로 편성된다.

C등급의 경우 공채를 통해 선발하며, D등급으로 진급하려면 승진시험을 통해야 한다. D등급으로 진급시 D1이라는 기본직위로 배치되고, D등급에서 승진하려는 자는 2년 이상의 직무종사 경력이 있어야 한다. D등급은 D1에서 D5까지 직위가 구분된다(자치경찰인사조례 제14조).

로마시 자치경찰에 처음 임용되면 기초 준비교육과정을 거쳐야 하며, 그 후에는 시경찰학교에서 편성된 평가과정 및 재교육과정을 정기적으로 받아야 하는 의무가 있다. 자치경찰의 교육을 담당하는 시경찰학교에서는 자치경찰 전문 지식 등에 관한 일반교육, 예비교육, 직무교육 등을 실시하고, 이러한 교육내용을 제공하기 위하여 자치경찰장의 교육정책 지침을 근거로 매년 자치경찰 교육계획을 수립·운영한다(자치경찰조례 제36조).

2. 보조인력운영

가. 유럽 3국의 자치경찰 보조인력 활용 사례

스페인의 경우 기본적으로 자치경찰 인력을 보면 바스크 자치지역은 7,500명, 카탈로니아 자치지역은 현재 6,200명이지만 2006~2010년간 1,400명의 증가를 예정하고 있으며, 갈리스, 안달루치아, 발란시아 지역은 국가경찰이 자치정부의 지역경찰 임무를 수행하는데 약 600명 정도이다. 이러한 정규직 자치경찰 인력 이외에 자치경찰이 없는 시는 자치경찰 권한을 소지하고 재산과 시설을 보호하는 요원, 즉 경비원(Guarda), 감시원(Vigilante), 경비요원(Agente) 등과 같은 보조인력을 해당 시의회가 결정하여 인력지원을 하고 있다.

프랑스, 스페인, 이탈리아와 다른 자치경찰제를 운영하고 있는 벨기에와 영국의 지방경찰 경우에도 항시 경찰을 지원하는 보조인력을 활발하게 활용하고 있다. 이에 관한 벨기에 사례부터 살펴보면 다음과 같다. 벨기에는 자치경찰이 혼합된 지방경찰제를 운영하면서 지역의 경찰활동을 위하여 실무를 담당하는 경찰공무원과 보조경찰이 있고 행정 및 물류지원 등을 위하여 민간공무원으로서 행정직 공무원 등으로 구성되어 있다. 지역사회의 공공질서유지를 담당하는 지방경찰은 이와 같은 임무수행을 단독으로 하기 보다는 지역의 소방관, 응급의료기관, 사회복지사 등과 파트너십을 형성하여 지역사회를 위한 서비스 활동을 수행하고 있다. 이에 대한 감독은 내무부장관과 법무부장관이 한다(2001년 9월 17일 왕령법 제8조).⁶⁵⁾ 벨기에 지방경찰제에서 특이한 점의 하나는 기본계급이 간부직급(Cadre des officiers), 중간관리직급(Cadre moyen), 기초직급(Cadre de base)으로 되어 있으나 별도로 보조직급(Cadre auxiliaire)을 운영하고 있다.

이 보조직급은 학위조건이 없으며, 경찰관할지역에서 공석이 게시되면 응시

65) ARRETE ROYAL DU 17 SEPTEMBRE 2001 déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population.

할 수 있는 직급인데, 응시시험에 합격하고 3가지 기초교육을 받게 되면 지방경찰 보조요원(agent auxiliaire)이 될 수 있다. 보조직급은 제한된 경찰권을 갖게 되므로 주로 교통사고 보고, 주차감독 등의 임무와 기타 지방경찰로써 수행해야 할 범규준수에 대한 감시활동을 주로 함으로써 경찰을 지원한다. 3년 이상의 보조직급 경험자는 정식 경찰이 되는 기초직급의 선발시험에 응시할 수 있으며, 시험합격자에 대해서는 정식 경찰관(inspecteurs de police)으로 진급한다.

다른 차원의 경찰지원 인력을 활발하게 활용하는 나라는 영국이다. 영국의 경찰조직은 2004년 현재 경찰공무원 30,265명, 행정직 공무원 12,500명, 교통보조원(traffic wardens) 500명, 경찰보조원(Police Community Support Officers, PCSOs) 1,430명 등이 있다.⁶⁶⁾ 한 사례로 런던대도시 경찰보조(Police Community Support Officers, PCSO for London) 인력이 있는데 이 경찰보조는 경찰관이 아니지만 경찰관을 보조하는 역할을 수행하고 경찰관의 눈과 귀가 되어 보조역할을 수행함으로써 경찰서에 배치되어 소매치기, 주류판매 감독, 사회비행 감시 등 순찰을 통한 경찰 보조업무를 수행한다.

경찰보조 인력은 각 거주지 자치구를 중심으로 충원 및 배치되어 활용하고 있으며, 긍정적인 평가를 받고 있고, 경찰관이 되기 위한 훈련기회를 제공하기도 한다. 런던대도시경찰은 이미 2002년 9월 11일부터 경찰보조를 창설하여 웨스트민스터 구로부터 시작하여 각 런던자치구에 1천여 명의 인력배치를 하여 운영하고 있다. 특히 웨스트민스터(Westminster) 자치구의 경우, 주민 수는 18만 정도이지만 런던의 정치 중심지의 중요성으로 인하여 최대 217명의 경찰보조인력을 배치한 자치구이다.⁶⁷⁾

66) 표창원, 「영국의 수사제도 편」, 박창호 외, 비교수사제도론, 박영사, 2005.

67) 2003~2004년 사이에 1천 명의 인력을 보충함으로써 전체 경찰보조원 인력은 2005년 현재 1,430명이다(런던대도시 경찰위원회와 경찰청 2004년 보고서).

나. 파리시 사례 : 국가경찰과 신규채용 보조인력의 활용

프랑스 파리시의 경우 자치경찰 보조인력으로 자치경찰 인력을 대신해서 국가경찰이 수도경찰로서 자치경찰의 임무를 수행하고 있지만, 교통업무 등 파리시 자체적으로 부분적인 자치경찰업무 수행을 위하여 보조인력을 500여 명 이상 채용하여 운영하고 있다.

프랑스에서 자치경찰이 제일 먼저 설치된 프랑스 남쪽 니스시의 경우에는 자치경찰 300여 명 이외에도 교통안전업무와 관련되어 일하는 700여 명의 보조인력들이 활동하고 있다.

파리시는 공식적인 자치경찰조직이 없고, 대신 자치경찰권은 파리시장과 파리시 국가 경찰도지사(préfet de police)가 공동으로 갖는다(지방자치법전 제 L.2512-13, 14조). 파리 경찰도지사는 파리 시장을 대신하여 자치경찰권을 집행한다. 따라서 경찰도지사는 파리시의 교통질서, 주차질서, 건축물 관련법규 등 특정분야 행정경찰 기능을 수행한다. 또한 경찰도지사의 권한은 파리시뿐만 아니라 파리시를 중심으로 한 광역권을 포함하는 경찰권을 행사한다. 경찰도지사는 파리시를 포함한 8개의 도지역을 동시에 관할하는 지역방어 책임자이기도 하기 때문이다.

파리시정부는 2001년부터 21,000,000 프랑의 예산을 지출하면서 500여 명의 시정부 안전요원을 채용하여, 파리시 전체 700여 개 학교주변의 안전, 주차질서, 교통사고 예방 등 파리시민을 위해 활용하고 있다. 이를 위하여 파리시 행정부 내에 이러한 자치경찰권을 관장하는 국을 설치, 운영하고 있으며, 파리시의원 중 부시장인 시의원에게 파리시장의 자치경찰권한을 일부 위임하여 시정책을 추진해 가고 있다.

파리시의 공원과 산책로 보호 및 관리 규정 그리고 공동묘지 관리규정 등을 집행하는 파리시 공무원은 범죄발생 시 이에 대한 조치권한도 갖고 있다. 이 경우 자치경찰이 아닌 파리시 일반공무원으로 특별사법경찰업무를 수행하기 때문에 검사의 사전동의를 있어야 한다.

다. 주민의 자치경찰 활동 참여사례

지역사회 경찰활동(Community Policing)의 골자는 경찰관과 그 지역 주민간의 원활한 “양방향 의사소통(Two-way communication)”이 가능하도록 경찰관을 지역사회에 스며들게(Immerse in)하여 지역주민들이 경찰의 눈과 귀가 되어 경찰의 정책과 목표를 설정하는 기초를 제공하는 동시에, 지역주민이 느끼는 문제에 대한 정보를 전 경찰부서에 전달하여 문제를 해결하게 함으로써 궁극적으로 지역주민의 “삶의 질(Quality of life)”을 향상시키는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 목표달성을 위해 “지역사회 경찰활동 담당경찰관(Community Policing Officer; 이후 CPO)”을 책임자 중에서 선발·교육시켜 배치하는 한편 도보순찰을 늘리고 차량 순찰의 경우 수시로 “주차 후 도보순찰”을 병행하게 하는 등 주민과의 접촉 기회를 늘리는 기법들이 사용되고 있다.

지역사회 경찰활동은 경찰이 지역사회의 평상활동에 직접 개입하고 관여함으로써 “범죄”와 “무질서”라는 두 가지 문제점에 동시에 직접적으로 대응하고자 하는 전략이다. CPO는 지역사회에서 무장한 정복 순찰자로 범죄의 예방과 차단 효과를 거두기도 하지만, 지역사회의 크고 작은 문제에 직접 개입해서 아예 범죄의 근원이 되는 문제들을 해결하는 역할을 수행하기도 한다. 지역사회 경찰활동에 있어 경찰관은 주민들에게 범죄예방교육을 시키는 것으로부터 각종 범죄예방 주민활동을 조직하고 이끌며 정보를 수집해 범인의 검거에 이르게 하는 것까지 실로 다양한 업무를 수행한다. 또한, CPO는 어린이, 여성, 노인 등 특정인구를 상대로 한 특별활동도 전개함으로써 지역주민들의 일상생활에 중요한 영향력을 행사한다.

이러한 새로운 시민친화적인 경찰철학이 전 세계적으로 확산됨에 따라 각 국 경찰에서는 교육과정에 육체적 훈련 대신 대화기법과 문제해결능력, 전문적인 범죄예방 기법 및 가정폭력 사건 처리와 성범죄 조치 요령 등에 대해 보다 중점을 두고 있으며 치안정책의 수립단계에서부터 범죄예방 활동에 이르는 전 경찰 과정에 걸쳐 주민의 참여와 협조를 확대해 나가고 있다.

3. 바람직한 자치경찰제의 기본운영틀

프랑스, 스페인, 이탈리아 유럽 3국의 자치경찰제도는 이론적 논의 부분에서 살펴본 지방자치 원리에 근거한 자치경찰제도의 원형과 가까운 형태로 제도화 되어 있다는 점을 알 수 있다. 이러한 유럽 3국 자치경찰의 경험으로부터 우리나라 자치경찰제의 확대 및 강화 방안 마련을 위한 기본적인 운영틀이 갖추어야 할 요인들을 도출해 볼 수 있다.

가. 보충성 원칙에 따른 국가경찰과 자치경찰의 기능배분

프랑스, 스페인, 이탈리아에서 자치경찰 기능은 역사적 발전상황에서 살펴본 바와 같이 오래 전부터 기초자치정부의 주요 임무로써, 자치경찰을 중심으로 치안유지를 해 왔다. 1970년~1980년대 지방자치가 새롭게 정립되면서 각 국가들은 지역사회를 중심으로 자치경찰로 하여금 주민생활 중심의 경찰서비스를 제공하도록 하고 있다.

유럽 3국 모두 관할 행정구역 내에서 기초적인 공공질서유지 등의 근린치안 기능은 전통적으로 기초자치정부가 중심이 되어 왔다. 이것은 기초자치정부 보다 규모와 재정적으로 더 큰 도자치정부 또는 지역정부의 자치경찰 기능의 경우는 지방자치의 기본원리인 보충성의 원칙이 적용되어 지역 또는 도 행정구역에서의 통합, 조정기능 및 2개 이상의 기초자치정부간 자치경찰 기능의 협력, 조정역할 등에 충실하고 도지역에서의 도로교통 등 광역적 자치경찰 기능을 수행하고, 이의 근간이 되는 지역정부 차원에서의 기초와 광역간 유기적 관계를 규정한 지역정부 관할행정권 내에서의 자치경찰법규 제정권 등을 행사하고 있다는 의미이다.

나. 기초자치단체 책임 하의 자치경찰 조직 및 운영

스페인, 이탈리아와 비교해서, 1999년까지 자치경찰법이 따로 존재하지 않았

던 프랑스이지만, 자치경찰에 대한 지휘권은 유럽 3국 모두 자치경찰법과 지방자치법에서 기초정부의 장인 시장이 갖고 있다. 시장은 자치정부의 장이면서 국가의 일선행정기관장으로서 이중적인 지위를 갖고 있다. 이러한 이유로 해서, 시민의 안전확보 책임도 이중적인 지위로부터 권한을 부여받고 있다.

국가의 일선기관장 지위에서 부여받은 시장의 사법경찰관 자격은 단독적인 사법경찰 활동에 대한 보장이기도 하지만 관할지역의 임명도지사(이탈리아) 또는 지역정부 민선지사(스페인, 이탈리아)와 검사의 지휘 하에 국가경찰과 협력을 의무적인 사항으로 규정하고 있는 이유가 그것이다.

그렇기 때문에 자치경찰의 조직은 기초자치정부의 자치조직권으로 헌법, 경찰조직법, 자치경찰법, 지방자치법 등에서 보장해 주고 있으며, 그에 따른 인력의 채용, 임용, 훈련 등도 기초자치정부의 총괄적 권한으로 인정하고, 지역에서의 통일성 유지, 국가적 통일성 유지를 위한 최소한의 부분만 제한을 규정하고 있다.

다. 자치경찰법의 제정

프랑스, 스페인, 이탈리아에서 자치경찰은 지방공무원의 한 직군으로 일반 지방공무원과 동일한 법적 지위를 갖도록 하고 있다. 교육훈련, 퇴직제도 등 지방공무원으로서 동일한 원칙과 법제도의 적용을 받고 있다. 이것은 지역정부와 기초정부의 자율권을 최대한 보장하기 위함이라고 할 수 있다. 이러한 자치경찰권을 보장해 주기 위해서 프랑스는 1999년 4월 자치경찰법을 제정하여 과거의 자치경찰 관련 기준을 보다 자세하게 규정하였다.

스페인(1986년 경찰조직법)과 이탈리아(1986년 자치경찰법)는 포르투갈(1994년 자치경찰법), 연방독일(질서유지 임무를 맡은 자치정부 행정조직에 관한 각 주정부 법률) 등의 국가와 마찬가지로 자치경찰에 관한 일반법인 자치경찰(조직)법을 이미 오래 전에 제정하였고, 이를 근거로 각 지방정부는 자치경찰에 관한 자치법규를 제정하도록 함으로써 자치경찰 설치, 운영을 해 왔다.

특히, 스페인은 자치경찰에 관한 근거를 헌법에 명시한 것은 오래된 지방의 전통을 배려한 것이었으며, 1986년 국가경찰과 자치경찰의 조직, 기능, 지휘체계 및 상호간의 관계를 명확히 규정하고자 경찰조직법을 제정하였던 것이다. 또한 주민 5천명 이상인 기초정부는 자치법규를 제정하여 자치경찰을 설치할 수 있도록 하여 주민의 평화와 각 개인의 생명과 재산을 보호하는 1차적 의무를 담당하는 기초정부의 최고책임자로서 시장의 의무를 다하고자 한 뜻을 반영하였다.

프랑스와 다르게 이탈리아, 스페인은 지역정부 차원에서 자치경찰에 관한 기준을 제시하는 법률을 제정하여 지역정부의 역할을 보충성원칙에 근간을 두고 제한적이면서도 통일성을 확보하려고 노력하였다. 이탈리아 로마시의 경우도 라지오(Lazio) 지역정부의 지방경찰기준법을 고려하여 로마시의 시자치경찰 법규를 제정한 것 등은 지역단위 중심에서 자치경찰에 대한 통일된 기준을 제정함으로써 이러한 법령을 통해 자치경찰(지역정부 경찰과 기초정부 경찰)과 국가경찰, 그리고 자치경찰 상호간의 협력관계, 공조활동을 촉진하고자 한 의의가 있다.

라. 자치경찰 중심의 인사체계 및 인사교류

유럽 3국의 자치경찰 임용은 시장에 의해서 자율적으로 이루어지고 있으나, 자치정부가 선발, 임용한 자치경찰 후보자에 대해서는 국가로부터의 자격승인을 받아야 한다. 프랑스의 경우에도 국가를 대표하는 임명도지사와 검사가 이들 후보자에 대하여 자치경찰로써 자격승인을 하고 있으며, 이탈리아, 스페인의 경우에도 자치경찰관으로 임명되기 위해서는 국가로부터 자격인정을 받는 선서절차 등이 있다.

자치경찰 인사교류와 관련해서 유럽 3국은 기본적으로 국가경찰과 자치경찰 간 인사교류를 하지 않고 있다. 그 이유는 본질적으로 임용절차가 다르기 때문이고, 국가공무원과 지방공무원으로서 임용방법, 경력자격 등이 다르기 때문이다. 스페인의 경우를 보면, 카탈로니아 지역정부 경찰과 국가경찰과의 인사교류를 하지 않는다고 하며, 각 경찰직위에 따른 역할 수행을 다르게 하고 있을 뿐

이다.

다만, 도 또는 지역수준에서는 자치경찰간 인사교류를 시행하고 있는 사례들은 있다. 스페인의 경우, 지역정부를 경계로 해서 기초자치경찰간 지역내 인사이동은 가능하다. 그러나 이것은 내부승진과 달리 복잡한 방법으로 시행되는 상황이다. 마드리드 지역정부의 지방경찰간 인사교류는 마드리드 지역정부 자치경찰법 시행령에 기준을 제시하고 있는 바와 같이, 이탈리아도 도 수준의 자치경찰간 인사교류는 가능한 상황이다. 자치경찰관 최고 또는 중간관리층의 경우에는 자치정부 상호간의 정보교류, 전문성 교류 등의 필요성에 의해서 자치경찰간 인사교류가 있지만, 국가경찰과의 인사교류는 없는 것이 일반적 사정이다.

마. 치안확보를 위한 국가경찰과 자치경찰간 협약체결

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

협약방식 이외에도 중앙정부 차원에서 중앙부처 대표와 자치정부 대표, 자치경찰 대표 등 이해관계자가 참여하는 안전(치안)위원회를 설치하여 참여적 협력체제를 운영하고 있다. 이러한 방식은 도 수준에서도, 그리고 기초지방정부 차원에서도 모두 동일한 방식의 안전위원회 제도를 채택하여 경찰기능의 협력을 통한 시너지 효과를 최대화 하려고 노력하고 있다.

중요한 점은 기초자치정부 수준에서의 안전위원회 운영인데, 유럽 3국은 지방정부 내부적으로 집행기관 대표, 시민대표, 필요시 국가대표 뿐만 아니라 반드시 자치경찰의 대표자가 참여하는 자문위원회 성격의 안전위원회를 통한 민

주적, 참여적 자치경찰 활동을 원칙으로 하고 있다. 그리고 프랑스, 스페인, 이탈리아 세 나라는 모두 지방공무원 및 자치경찰의 노조결성권을 인정하고 있는 나라로써 일반적인 협상과정에 자치경찰 노조의 대표들을 참여시키고 있는 것도 특이한 사항의 하나이다.

바. 자치경찰에 대한 국가의 감독

국가가 자치경찰에 대한 감독은 여러 가지 절차와 방법을 통해서 이루어지고 있다. 기본적으로는 자치경찰 임용후보자에 대한 국가로부터의 자격승인, 교육 및 훈련에 대한 공식적 인정, 무기사용에 관련한 제한적 규정, 국가가 시장에게 부여하는 국가위임의 경찰역할 부여 등 다양하다. 실무적으로는 유럽 3국의 자치경찰이 거의 동일하게 도 또는 지역정부 수준에서 국가경찰 또는 임명도지사 와 긴밀한 관계를 맺고 있기 때문에 별도의 국가경찰에 의한 자치경찰 감독은 시행하고 있지 않다.

다만, 정기적으로 또는 법적으로 규정된 최소한의 기초자치정부에 대한 국가의 감독이 행해지고 있다. 국가경찰에 의한 자치경찰 기능과 역할의 대행에 대해서도 이미 두 경찰의 협력협약에 규정하고 있기 때문에 별도의 감독절차에 대한 필요성이 제기되지 않고 있다.

이와 같이 유럽 3국 자치경찰의 경험을 교훈삼아, 우리 나라도 자치경찰제도를 확대 및 강화함에 있어서, 자치경찰이 없는 기초자치정부의 관할행정구역 내에서 국가경찰이 자치경찰의 기능을 대리수행 할 경우에 그와 관련한 권한과 사무내용, 시장과의 관계 등을 명확하게 규정해 둘 필요도 있다. 이러한 점에서 자치경찰법의 제정에 있어서는 지방공무원법, 형사소송법, 지방자치법, 지방재정법, 공무원 윤리강령, 교통관련 법령 등 지방자치와 관련된 내용들을 폭 넓게 고려해서 제정할 것이 요구된다.

사. 자치경찰 보조인력의 효율적 활용 필요

자치경찰은 지역사회의 공공질서유지를 담당하기 때문에 임무수행을 단독으로 하기 보다는 지역의 소방관, 응급의료기관, 사회복지사 등과 파트너십을 형성하여 지역사회를 위한 서비스 활동을 수행하는 체제가 필요하고, 이상 외국의 사례에서 살펴보듯이 유럽3국의 자치경찰과 벨기에 및 영국의 지방경찰은 이러한 인력활용을 최대한 효율적으로 활용하고 있는 점을 알 수 있었다.

순수한 경찰업무에 있어서도 자치경찰 보조요원이 있게 되면, 경찰관은 아니지만 자치경찰관을 보조하는 역할을 수행하고 자치경찰관의 눈과 귀가 되어 보조역할을 수행함으로써 자치경찰관이 더욱 핵심적인 자치경찰 직무를 수월하게 수행할 수 있도록 업무량을 경감시켜 주는 효과도 있었음을 짐작하게 한다.

경찰보조원의 활용 효과는 사실상 자신의 주민공동체는 자신들이 지킨다는 전통적인 정신을 이어받아 활동하기 때문이며, 주로 주민 자신의 거주지를 중심으로 한 특정한 지역에서만 경찰업무를 지원하는 제도라 할 수 있다. 이러한 자치경찰 보조원 활용제도는 지역사회의 방범활동을 위한 목적도 있으나 주민공동체 단결 의식을 고취하고 인근주민과의 협력 활동으로 마을의 범죄와 병약자, 노인문제 등에 보다 적극적으로 주민의 관심을 끌어내어 공동체 활동을 위한 사회활동 역할에 더 중점을 두는 것이라 할 것이다. 이외에도 지역사회 현장에서 자치경찰이 필요한 것이 아니고 지역의 경찰활동을 위하여 실무담당 자치경찰공무원 이외에도 행정 및 물류지원 등을 위해서 민간분야의 전문가를 임용하여 행정직 공무원 신분의 보조직으로서 구성할 수 있을 것이다.

아. 자치경찰의 유형 비교

자치경찰제도의 원형과 정부의 자치경찰법(안)에 의한 제도운영을 비교해 볼 때, 몇 가지 차이가 발견된다. 먼저 자치경찰 인력채용에 있어서, 정부법(안)은 자치경찰 수요인력 중 절반은 국가경찰 중에서 공개경쟁을 통하여 선발하고, 나머지는 자치단체 공무원으로 임용한다는 구상이고 제주자치경찰에 대해서는 이

러한 안을 적용하여 실시한 바 있다.

자치경찰과 국가경찰의 협력 강화 및 연계성 강화를 위하여 상호과건제 등 인사교류를 의무화 하는 안을 제안하고 있다(현재 제주자치경찰에는 적용되지 않으나 실시를 고려하고 있다). 이상과 같이 자치경찰제의 원형이 되는 기본모델과 과거와 달리 지방자치 원리에 충실하고자 노력한 참여정부의 자치경찰제 안을 살펴보았다. 그러나 정부법(안) 중에서 몇 가지는 기본적인 자치원리와 약간의 차이가 발견되고 있다. 이러한 제도적 차이점은 우리나라의 지방자치 현실을 고려하여 우리 정치행정 환경에 맞도록 조정하고자 한 것이나 이에 대한 문제점이 없지 않다.

〈표 3-7〉 자치경찰제 유형별 비교

자치경찰 구성요소	프랑스	스페인	이탈리아	영국	미국	우리나라
자치경찰 근거법	경찰관련법 자치경찰법 지방자치법 자치경찰조례	헌법 경찰관련법 지역정부 자치경찰법 지방자치법 자치경찰조례	헌법 경찰관련법 지역정부 자치경찰법 지방자치법 자치경찰조례	경찰관련법 경찰법원법	주헌법 주경찰관련법 시정부조례	경찰관련법 (자치경찰법) 제주특별자치도 법 제주자치경찰관 관련조례
자치경찰관 신분	자치정부 공무원	자치정부 공무원	자치정부 공무원	국가공무원	자치정부 공무원	자치정부 공무원
자치경찰 인사권자	자치단체장 (시장)	자치단체장 (시장, 민선지사)	자치단체장 (시장, 민선지사)	내무부장관 (경찰위원회 추천)	자치단체장 (시장)	자치단체장 (도지사)
자치경찰조직 운영권자	지방의원 자치경찰대장	지방의원 국장 자치경찰대장	지방의원 국장 자치경찰대장	독립법인격 의 지방경찰청 장	국장 자치경찰대장	자치경찰대장
자치경찰조직의 소속	기초정부	기초정부 지역정부	기초정부 지역정부	국가 경찰위원회	기초정부	도자치단체
지역정부와의 관계	평등 및 운영상 자율권 보장	운영체제는 지역정부 법률에 귀속, 운영상 자율권 보장	운영체제는 지역정부 법률에 귀속, 운영상 자율권 보장	운영상 자율권 보장	운영체제는 주정부 헌법 및 관련법에 귀속, 운영상 자율권 보장	도자치단체에 귀속

이상 지방자치 선진국의 자치경찰 운영체제에 대한 분석 결과는 우리나라 자치경찰제를 확대 및 강화하고자 하는 제도적 개선 측면에서 최대한 활용할 가치가 있다고 판단된다. 따라서 외국 3국의 자치경찰제 운영체제에 의한 사례를 검토한 내용을 준거로 우리나라 제주자치경찰제의 운영실태를 분석하여 문제점을 파악한 후 이에 대한 보완조치 및 개선방향을 제시하면서 향후 우리나라 자치경찰제의 제도적 확대 및 강화방안을 고려해 보기로 한다.

제2절 우리나라 제주자치경찰제 운영사례

1. 제주자치경찰제 출범 당시 운영체제

가. 제주자치경찰제의 추진과정

1) 추진배경

자치모범도시로서 고도의 자치권을 부여하기 위해 분권의 핵심사항인 자치경찰이 포함되어, 전국적인 도입에 앞서 제주특별자치도의 추진과제로 채택하였다.

제주도는 주민투표를 통해 행정체제를 단일광역체제로 개편, 자치경찰법(안)을 도단위에 적용하기 위해 일부 수정된 내용을 「제주특별자치도법」상에 반영하였다.

2) 추진과정

- 총리실 산하 「제주특별자치도추진기획단」 설치·운영('05. 7)
- 정부입법 절차를 거쳐 「제주특별자치도법안」 마련, 국회 제출('05. 11)
 - ※ 입법예고(11. 4), 법제처 심사 및 국무회의 의결(11. 21) 등
- 「제주특별자치도법」 국회통과·공포('06. 2. 21)
- 경찰법, 경찰공무원법, 도로교통법, 경범죄처벌법 등 부수법률 개정(3. 21 강창일의원 발의, 6. 30 국회통과, 7. 19 공포)

- 제주자치경찰 관련 道조례(기구·정원, 인사, 인사교류, 운영 등) 제정(4.21
도의회 통과, 5. 9 공포)
- 국가경찰 인력이관 선발(총 127명 중 38명, 6. 16)
- 「제주특별자치도법 시행령」 제정·공포(6. 29)
- 자치경찰 출범예산 지원(총 22억5천여만원, 7.4 국무회의 의결)
- 자치경찰 신규채용 및 교육훈련 지원(중앙경찰학교 활용)
 - ※ '06년 하반기 45명(10. 14 입교, 16주), '07년 상반기 44명
- 도로교통법 및 경범죄처벌법 시행령·시행규칙 제정·공포(10. 19)

나. 제주자치경찰제의 설치 관련법령

1. 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법
2. 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 시행령
3. 경찰법
4. 경찰공무원법
5. 도로교통법
6. 도로교통법 시행령
7. 도로교통법 시행규칙
8. 경범죄처벌법
9. 경범죄처벌법 시행령
10. 경범죄처벌법 시행규칙
11. 자전거 이용 활성화에 관한 법률
12. 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률
13. 제주특별자치도 행정기구설치 조례
14. 제주특별자치도 행정기구설치조례 시행규칙
15. 제주특별자치도 지방공무원정원 조례
16. 제주특별자치도 지방공무원정원 규칙

17. 제주특별자치도 자치경찰공무원 임용 등에 관한 조례
18. 제주특별자치도 자치경찰공무원 인사규칙
19. 제주특별자치도 자치경찰공무원 인사교류 조례
20. 제주특별자치도 자치경찰 운영 등에 관한 조례
21. 제주특별자치도 자치경찰 복제에 관한 규칙

다. 제주자치경찰의 주요 수행사무

제주자치경찰은 주민생활과 밀접한 지역 방범활동 등의 사무수행을 부여받고 있다. 예를 들면, 주로 크게 4가지로써, ① 방범순찰, 안전사고 예방활동, 아동·여성 등 사회적 약자 보호, 학교 폭력 예방, 기초질서 위반행위 단속 등 생활안전 활동, ② 교통안전 및 교통소통, 주민참여 지역 교통활동 지원, 교통법규 위반행위 단속 등 지역교통활동, ③ 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무, ④ 그리고 국가·공동수행사무의 경우에는 구체적인 ‘사무수행 기준과 방법’은 도지사와 지방경찰청장이 「업무협약」을 체결하여 결정하고 있다.

제주특별자치도 행정기구 설치조례 시행규칙 제16조에 근거하여 자치경찰단장은 자치총경으로 보하고, 자치경찰단에 경무팀·및 관광환경팀을 두고, 경무팀장·생활안전팀장 및 관광환경팀장은 자치경정으로 보한다. 이들의 사무는 다음과 같이 분담되어 있다.

자치경찰단장의 직무를 보면, 제주특별자치도 행정기구 설치조례 제19조에서 자치경찰단장의 사무는 다음과 같다고 규정하였다(다만, 제12호 내지 제15호의 사무는 국가경찰과의 협약에 의하여 자치경찰이 수행하기로 한 사무에 한함).

〈표 3-8〉 제주자치경찰의 주요 사무

1. 자치경찰행정의 종합기획
 2. 자치경찰활동 목표 수립 및 활동상황 평가
 3. 치안행정위원회 및 자치경찰인사위원회 운영
 4. 자치경찰 인사·임용·평가·징계 등에 관한 사항
 5. 자치경찰 제도개선 과제 발굴 추진
 6. 자치경찰공무원 교육훈련계획 수립 추진
 7. 국가경찰과의 업무협약 체결 추진
 8. 국가경찰과 응원 협력체제 유지에 관한 사항
 9. 자치경찰 인력·장비 운용계획 수립 및 운영
 10. 무기고 및 유무선 통신망 관리
 11. 자치경찰단 운영 홍보 및 대외협력 추진
 12. 주민의 생활안전 활동에 관한 사무
 13. 지역교통활동에 관한 사무
 14. 공공시설 및 지역행사장 등 지역경비에 관한 사무
 15. 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무
- ②자치경찰사무의 집행을 담당하기 위하여 행정시에 자치경찰대를 두고 운영하고 있다.

〈표 3-9〉 조직구성원의 직무

○ 경무팀장 사무

④경무팀장은 다음 사무를 분장한다. 다만, 제4항에 의한 사무중 자치경찰단의 사무는 국가경찰과의 협약에 의하여 자치경찰이 수행하기로 한 사무에 한한다

1. 자치경찰행정의 종합기획
2. 자치경찰활동 목표 수립 및 활동상황 평가
3. 치안행정위원회 운영
4. 자치경찰인사위원회 운영
5. 의회 및 예산 운영
6. 자치경찰 제도개선 과제 발굴 추진
7. 자치경찰공무원 교육훈련계획 수립 추진
8. 국가경찰과의 업무협약 체결 추진
9. 국가경찰과 응원 협력체제 유지에 관한 사항
10. 자치경찰 인력·운용계획 수립 및 운영
11. 무기고 및 유무선 통신망 관리

12. 자치경찰단 운영 홍보 및 대외협력 추진
13. 그 밖에 단내 다른 팀에 속하지 않는 사무

○ 생활안전팀장 사무

⑤생활안전팀장은 다음 사무를 분장한다.

1. 주민생활안전, 교통안전 및 경비 사무 종합기획
2. 생활안전을 위한 순찰 및 시설운영
3. 주민참여 방법활동의 지원 및 지도
4. 안전사고 및 재해재난으로부터의 주민보호
5. 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 약자 보호가 필요한 자에 대한 보호 및 가정·등의 예방
6. 주민의 일상생활과 관련된 사회질서 유지 및 그 위반행위의 지도
7. 교통안전 및 교통소통에 관한 사항
8. 교통법규위반 지도
9. 주민참여 지역교통활동의 지원 및 지도
10. 교통시설심의위원회 운영
11. 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사항

○ 관광환경팀장 사무

⑥관광환경팀장은 다음 사무를 분장한다.

1. 관광 및 환경유지 관리대책 종합기획
2. 내·관광객에 대한 안전 확보
3. 관광 관련업계의 바가지 요금 등 부당행위 근절대책 추진
4. 관광지 주변 치안서비스, 관광객 안내 및 홍보
5. 관광지에서의 쓰레기 무단투기 등 각종 기초질서 유지관리
6. 관리보전지역안에서의 환경오염 및 훼손 행위 단속
7. 관광·등 특별사법경찰관리의 직무 총괄 수행
8. 관광·등 특별사법경찰관리의 직무 기획 및 조정
9. 관광·등 특정사범에 대한 기획 지도
10. 유관기관 합동단속 및 민원사항 처리
11. 관광·등 특별사법경찰관리 직무관련 압수수색·등 사법절차 수행

○ 제주특별자치도 자치경찰대는 환경·위생 등 17종의 특별사법경찰관리와 관련된 사무를 담당

〈표 3-10〉 제주특별자치도 자치경찰이 처리하는 특별경찰사무 내용

구 분	직 무 범 위
산림보호·국유림경영	산림, 그 임산물과 수렵에 관한 범죄
식품단속	식품위생법·보건범죄단속에관한특별조치법 중 식품위생에 관한 범죄
의약품단속	약사법·보건범죄단속에관한특별조치법 중 약사에 관한 범죄
문화재의 보호	문화재보호법에 규정된 범죄, 동법 상 지정구역 내 경범죄처벌법에 규정된 범죄의 현행법
공원관리	자연공원법에 규정된 범죄, 경범죄처벌법에 규정된 범죄의 현행법
어업감독	수산업에 관한 범죄 및 어업자원보호법 위반 범죄
공중위생단속	공중위생관리법에 규정된 범죄
환경단속	대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음·진동규제법, 유해화학물질관리법, 폐기물관리법, 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률, 환경분쟁조정법, 환경범죄의단속에관한특별조치법, 자연환경보전법, 환경·교통·재해등에 관한영향평가법(환경영향평가에 관한 범죄에 한정), 폐기물의국가간이동및그처리에관한법률, 하수도법, 환경기술개발및지원에관한법률, 먹는물 관리법, 토양환경보전법, 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에 관한법률, 자원의절약과재활용촉진에관한법률, 다중이용시설등의실내 공기질관리법, 수도법(제61조제1호), 지하수법(제37조제7호), 보건범죄단속에관한특별조치법(제4조), 야생동·식물보호법, 약취방지법에 규정된 범죄
차량운행제한단속 및 도로시설관리	도로법(40, 47, 50, 50의4, 53, 54, 54의4,54의6) 위반범죄
관광지도	관광진흥법에 규정된 범죄
청소년보호업무	청소년보호법에 규정된 범죄
농·수산물 원산지·유전자변형 농수산물표시	농산물품질관리법·수산물품질관리법에 규정된 원산지표시·유전자변형 농수산물표시에 관한 범죄
대외무역법 상 원산지표시 단속	대외무역법에 규정된 원산지표시에 관한 범죄
농약 및 비료단속	농약관리법, 비료관리법에 규정된 범죄
하천감시	하천법에 규정된 범죄
가축방역·검역	가축전염병예방법에 규정된 범죄
무등록자동차정비업, 자동차 무단방치 및 강제보험 미가입 자동차운행 단속	자동차관리법에 규정된 무등록자동차정비업, 자동차무단방치에 관한 범죄, 자동차손해배상보장법에 규정된 강제보험미가입자동차운행에 관한 범죄

라. 제주자치경찰의 기구·정원

1) 기구

경무, 생활안전, 관광환경을 중심으로 조직을 구성하였으며 자치경찰공무원의 신분과 인사는 자치경찰공무원 임용·인사고료 조례, 자치경찰공무원 인사규칙에 근거한다.

- 운영조례와 국가-자치경찰 업무협약을 근거로 활동
- 道에는 기획·조정을 담당하는 「자치경찰단」을, 제주·서귀포 행정市에는 집행기구 성격의 「자치경찰대」를 설치한다.

〈표 3-11〉 제주자치경찰의 기구

기 구	청 사	소 재	비 고
자치경찰단	제주특별자치도 2청사	제주시 문연로 2	舊 북제주군청
제주 자치경찰대	제주시청 별관	제주시 시청로 28	舊 선거관리위원회
서귀포 자치경찰대	서귀포시 2청사	서귀포시 시청로 37	舊 남제주군청

단(대)에는 경무팀, 생활안전팀, 관광환경팀을 구성으로 구성된다.

〈그림 3-4〉 제주자치경찰단 기구



2) 정원

2007년 출범 당시 현원은 총정원 127명 중 국가이관 인력 38명으로 구성한다고 하였다. 따라서 2006. 11. 1 당시 신규채용자(자치순경 45명)는 2007년 2월말로 중앙경찰학교 위탁교육을 완료 예정하고 있었고, 나머지 44명은 '07년도 상반기 신규채용을 목표로 한 바 있다.

〈표 3-12〉 정원표

구 성	기 구	총 계	자치경찰단	제주 경찰대	서귀포 경찰대
정 원		127명	18명	69명	40명
현 원		38명	19명	11명	8명

※ 2007. 1월을 기준으로 편성된 제주자치경찰의 인력을 보면 다음과 같다.

가) 서귀포시 자치경찰 인력 : 40명

〈표 3-13〉 서귀포 자치경찰 인력

경정	경감	경위	경사	경장	순경
1	3	3	4	12	17

- 경무팀, 생활안전팀, 관광환경팀 등 3개 팀(1대 3팀)
- 경무팀 총8명 : 경감 1, 경위 1, 경사 2, 경장 3
- 생활안전팀 총 16명 : 경감 1 경위 1, 경사 1, 경장 5, 순경 8
- 관광환경팀 총 16명 : 경감 1 경위 1 경사 1 경장 4 순경 9

나) 제주시 자치경찰 인력 : 69명

〈표 3-14〉 제주시 자치경찰 인력

경정	경감	경위	경사	경장	순경
1	5	5	8	20	30

- 경무팀 : 총9명 : 경감 1, 경위 1, 경사 2, 경장 4
- 생활안전1팀 : 경감 1 경위 1 경사 2 경장 4 순경 7
- 생활안전2팀 : 경감 1 경위 1 경사 1 경장 4 순경 8
- 관광환경1팀 : 경감 1 경위 1 경사 2 경장 4 순경 7
- 관광환경2팀 : 경감 1 경위 1 경사 1 경장 4 순경 8

마. 제주자치경찰의 직무수행 방식

자치경찰관의 직무수행시 「경찰관직무집행법」을 준용하며, 일반 범죄수사권은 없다.

경찰관직무집행법 내용 :제3조(불심검문), 제4조(보호조치등), 제5조(위험발생의 방지), 제6조(범죄의 예방과 제지), 제7조(위험방지를 위한 출입), 제10조(경찰장비의 사용등), 제10조의2(경찰장구의 사용), 제10조의3(분사기 등의 사용), 제10조의4(무기의 사용), 제11조(사용등록의 보관), 제12조(벌칙)

무기를 휴대·사용하기 위해서는 도지사의 신청에 의해 제주자치도지방경찰청의 승인을 필요로 한다.

직무수행 중 범죄를 발견한 경우 범죄의 내용 또는 증거물 등을 즉시 국가경찰에 인계한다. 자치경찰공무원이 현행범인을 발견하여 현장에서 체포한 경우에는 즉시 국가경찰공무원에게 인도한다.

교통질서 위반사범, 기초질서 위반사범 등 단속권한 행사에 있어서 범칙금 미납자의 경우 국가경찰에 통보(즉심절차 이행)한다. 주·정차, 전용차로 위반 단속 외에 신호지시위반, 중앙선 침범, 속도위반 등에 과태료 부과 기능을 수행한다.

자치경찰관의 근무시간은 주간을 원칙으로 하되, 치안수요에 따라 야간 및 공휴일에도 탄력적으로 운영한다.

근무 중에는 원칙적으로 제복을 착용하며, 복제는 자치경찰관임을 알 수 있는 흉장과 표지장을 패용한다.

〈그림 3-5〉 제주자치경찰 제복의 흉장 및 표지장



○ 자치경찰 장비

제주특별자치도 특별법 시행령 제9조는 제주특별자치도 특별법 제115조제1항에 따라 자치경찰공무원이 자치경찰사무를 수행함에 있어서 휴대·사용할 수 있는 경찰장비의 종류를 자치경찰장구(수갑·포승·호송용포승·경찰봉·호신용경찰봉·전자충격기 및 방패)로 규정한다.

무기를 휴대·사용하기 위해서는 도지사의 신청에 의해 제주자치도지방경찰청의 승인을 필요로 하고 있다.

바. 제주자치경찰의 인사관리

자치경찰공무원 채용, 인사, 인사교류, 승진 등에 관한 사항은 제주특별자치도 자치법규로 제정하고 있다. 예를 들면, 자치경찰공무원 임용·인사교류 조례, 자치경찰공무원 인사규칙 등이다.

제주특별자치도 자치경찰은 「지방공무원법」에 의거, 특정직 지방공무원으로 신분 보장이 된다. 제주도인사위원회와 별도로 자치경찰공무원인사위원회에서 전반적인 인사를 관리·운영한다. 매년 정원의 100분의 5 범위 내에서 국가경찰과 인사교류 가능하다. 국가경찰과 달리 자치경찰공무원의 계급정년은 없으며, 연령정년은 유지(자치경감 이하 57세, 자치경정 이상 60세)한다(일반직공무원 6급 이하 57세, 5급 이상 60세).

국가경찰공무원의 제주자치경찰공무원으로 특별채용(2006년)을 한 바 있다. 그 절차를 보면, 특별임용 공고(5. 17), 응시원서 접수(5. 25), 서류전형(6. 5~15), 최종선발(6. 16)을 거쳐 7. 1 이관 완료되었다. 당시 응모자격은 우수자원의 지원을 유도하고 인력이관의 취지에 충실하기 위해 연고의 제한없이 전국단위로 모집하였다.

〈표 3-15〉 제주자치경찰 특별채용

- * 국가경찰공무원으로 재직하고 있는 자로서 임용예정 계급의 당해 계급에 있는 자. 단, 전산·통신분야는 당해 계급으로서 정보통신분야에 재직하고 있는 자(1순위)
- * 임용예정계급의 차하위 계급에 있는 자로서 현재계급에서의 근무경력(정보통신분야 재직기간)이 아래에서 규정한 기간 이상인 자 (2순위)
 - 2006년 7. 1 현재 경감 38월, 경위 48월, 경사 24월, 경장 12월, 순경 12월
 - ※ 경감은 '03. 5.10이전, 경위는 '02. 7.10이전, 경사는 '04. 7.10이전, 경장·순경은 '05. 7.10이전 각 임용된 자
- * 다음 결격사유에 해당하지 아니한 자
 - 감봉이상 징계처분을 받고 말소되지 아니한 자

선발기준은 국가경찰의 기능별 전문성을 확보하기 위해 수사·교통·전산·통신 등 전문분야를 우선 고려하였다.

국가경찰공무원 중 일부(12명)를 차상위 계급으로 승진 임용한다.

〈표 3-16〉 제주자치경찰 인력확충

* 계급별 선발예정인원은 분야별 응시자격요건의 1순위자 중에서 다음 순차에 의해 우선 선발하고, 계급별 1순위 지원자 미달시 2순위자 중에서 선발	
- 1차 :	수사 및 교통분야 우선선발인원에 대하여 해당분야 2년이상 근무경력자 중 최근 2년간 근무성적평정점수가 높은 자(전산·통신분야도 동일)
- 2차 :	수사분야 및 교통분야에서 선발되지 아니한 모든 지원자(전산, 통신분야 지원자 제외)를 대상으로 하여 최근 2년간 근무성적평정점수가 높은 자
- 3차 :	현 계급에서 근무경력이 많은 자
- 4차 :	임용공고일 현재 제주지방경찰청 소속 공무원이거나, 본인 또는 부모의 본적지가 제주도인 자 또는 공고일 현재 본인 또는 부모의 주민등록이 제주도에 등재되어 있는 자

※ 「제주특별자치도법」 부칙 제10조에 의거, 자치경찰 최초 도입시 2순위 최종선발자에 대해 차상위 계급의 자치경찰공무원으로 승진 임용한다.

〈표 3-17〉 제주자치경찰 채용지원현황

		총 계	자치경찰정	자치경찰감	자치경찰위	자치경찰사	자치경찰장
정 원		37	4	8	9	8	8
경 쟁 률		6.6:1	5.7:1	5.1:1	8.3:1	8.7:1	4.7:1
지원 현황	계	247(5)	23	41(1)	75	70	38(4)
	1순위	81(2)	7	0	9	39	26(2)
	2순위	166(3)	16	41(1)	66	31	12(2)

※ 자치총경은 제주특별자치도에서 별도로 국가경찰 중 선발 ()표시는 여경

○ 제주자치경찰공무원 신규채용(자치순경, 45명)

임용시험 공고(7. 31), 응시원서 접수(8. 7~11), 필기시험(8. 27), 필기 합격자 발표(8. 31), 신체·체력·적성검사(9. 7~8), 면접시험(9. 28~29), 최종 합격자 발표(10. 10)하였다. 제주지역으로 거주지를 제한하여 응시자격 부여하였다.

〈표 3-18〉 제주자치경찰 임용시험

〈임용시험 공고 사례〉 * 지방공무원 제31조의 규정에 의하여 결격사유가 없고 다른 법령에 의하여 응시자격이 정지되지 아니한 자기준일 : 면접시험일) * 성별 : 남·여 구분 모집(男 35명, 女 15명) * 거주지 제한(「제주특별자치도 지방공무원 인사규칙」 제12조) - 2006. 7. 1 전일부터 본인 또는 부모의 본적지가 제주도인 자 - 2006. 7. 1 전일부터 본인 또는 부모의 주민등록이 제주도에 등재되어 있으면서 최종 시험(면접시험)일까지 제주도에 계속 거주하는 자(단, 동기간 중 주민등록 말소사실이 없는 자) * 남자의 경우 병역을 필하였거나 면제된 자 (’06. 9. 27까지 전역예정자 포함) * 고등학교 졸업 또는 동등이상의 학력을 가진 자 * 응시연령 : 18세 이상 30세 이하(75. 1. 1~’88. 12. 31) ※ 제대군인 응시상한 연령을 다음과 같이 연장함 군복무기간 1년 미만은 1세, 1년 이상~2년미만은 2세, 2년이상은 3세 연장 * 신체조건	
신 장	167cm 이상(여자의 경우 157cm이상)
체 중	57kg 이상(여자의 경우 47kg이상)
흉 위	신장의 1/20이상(여자의 경우 제한없음)
시 력	좌·우 각각 0.8이상 교정시력인자는 안경벗고 각각 0.2이상(나안시력 동시측정)
기 타	- 색맹, 색약 및 사시가 아니고 청력(20db)이 정상이며, 사지가 완전하고 난치질환과 신체기능에 장애가 없어야 함 - 고혈압·저혈압이 아닌 자 (확장기 : 90~60mmHg, 수축기 : 145~90mmHg)

신규 임용자에 대해서는 경찰청 위탁교육을 실시(중앙경찰학교, 16주)하였다.

〈표 3-19〉 신규 임용자의 위탁교육

- * 과정 : 제200기 제주자치경찰
- * 대상 : 신규채용자 45명(남30, 여15)
- * 기간 : '06. 10. 16~'07. 2. 2(16주)
 - ※ 제주지방공무원인력개발원에서 2개월(8주) 추가교육
- * 교과편성
 - 소양과목 : 경찰정신 등 5과목 21요목 123시간
 - 법률과목 : 경찰작용법 등 4과목 20시간
 - 실무과목 : 경무 등 12과목 37요목 369시간
 - 기 타 : 48시간
- * 종합평가
 - 「평가규칙」에 의거, 학습, 체력, 사격, 무도, 훈육 평가

사. 제주자치경찰제 운영상 주민참여기구

도지사 소속하에 「치안행정위원회」를 구성하였다. 이 위원회는 제주자치경찰의 주요정책 결정시 심의·의결권을 행사하여 정치적 중립성 확보를 목표로 한 것이다. 당연직 위원으로는 행정부지사, 제주지방청 경무과장 등이고, 위촉 위원은 도지사·도의회·제주지방청장 각 3인씩 추천하였다.

또한 도지사 소속하에 교통시설심의위원회를 구성하여, 횡단보도 및 신호기 신설, 좌회전 허용 등 교통 소통 및 안전과 밀접한 사항을 심의, 자의적인 운영을 방지하기 위함이었으며, 위원은 교통관련 분야의 공무원 및 교통 전문가 중에서 도지사가 위촉하되, 외부전문가로 과반수 이상으로 구성하였다.

아. 제주자치경찰 운영예산

2006년 4~5월에 국조실(제주기획단), 기획예산처 등 관계기관과 긴밀히 협의한 후, 제주자치경찰 출범에 필요한 예산지원 방침을 확정하였으며, 그후 제주특별자치도로부터 자치경찰 관련 ‘국고보조금 지급 신청’을 받아 기획예산처에 '06년·'07년 예산 지원을 요청하였다. 즉, '06년 예비비(60억7천여 만원)와 '07년

본예산(64억여원)을 책정하였다. 이에 기획예산처는 자체 심사 후 일단 '06년도 지원규모를 확정, 국무회의에 상정, 심의·의결을 한 후 2006년 7월 4일 총 22억5천여만원으로 결정하였다. 이때 제주도가 신청액 대비 30%의 지원과 신규 인건비 및 운영비에 대해서는 미반영된 결과라고 할 수 있었다.

그리고 '07년도 예산관련 추진현황은 다음과 같다. 즉, 기획예산처가 「국가균형발전특별법」 개정을 추진하면서 제주계정을 설치하고 ‘제주자치경찰’ 예산지원 범위를 명시하였다. 그에 따라서 2007년 5월 제주도의 의견수렴을 받은 후 국무회의 의결(9. 18)을 거쳐 국회에 제주계정 세출항목으로 “자치경찰로 이체되는 경찰인력에 대한 인건비 상당액”의 추가 규정을 만들어 2007년 9월 제출하였다(법안 제35조의2 제2항). 이후 기획예산처가 '07년 정부예산(안)이 국회 및 국무회의를 통과하여(10. 27), 국가이관인력비만 제주자치경찰예산에 반영하여(16억9천7백여 만원) 재원을 마련하게 되었다.

2. 2008년 현재 제주자치경찰제 운영실태

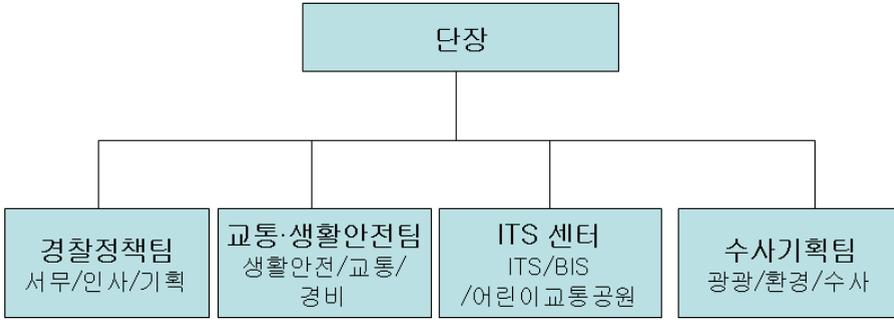
가. 조직 및 기구의 변화

제주 자치경찰 실시(2006. 7) 이후 1년 4개월이 지난 현재(2008. 11) 기구 개편 등 발전상황을 분석하면 다음과 같다.

1) 기구

자치경찰단의 조직도는 그림에서 보는 바와 같이 다음과 같이 개편되었다. 기구 개편의 가장 큰 특징은 경찰정책팀이 새로 생겨 기본의 서무, 인사, 기획을 담당하게 되었다. 또한 ITS센터가 새로 생겨 ITS, BIS, 어린이 교통공원 업무를 담당하게 된 것이다.

〈그림 3-6〉 제주자치경찰 기구(2008년 11월 현재)



2) 인원

최초 제주 자치경찰은 국가경찰로부터 38명을 이관 받아 발족하였다. 여기에 45명의 순수 자치경찰순경을 신규 모집하여 충원하였다. 그래서 총83명의 정원으로 운영되게 되었다. 2008년 여름, 자치총경인 단장이 사직함으로 총인원은 83명에서 82명이 되었다.⁶⁸⁾

경무, 생활안전, 관광환경을 중심으로 조직을 팀제로 구성하였으며, 자치경찰 공무원의 신분과 인사는 자치경찰 공무원 임용·인사 등 조례와 규칙 등에 근거하였다. 제주특별자치도에서는 기획·조정을 담당하는 자치경찰단을, 제주·서귀포 행정시에는 집행기구 성격의 자치경찰대를 설치하였다.

이후 제주시청 등 행정직 공무원을 자치경찰단에 이체하여 인원을 보충하게 되었다. 잉여 행정공무원을 활용하게 된 것이다. 즉, 2008. 3. 5 제주도 행정기구를 개편함에 있어 ITS센터를 자치경찰단으로 이관하여 일반행정직 10명을 이체하게 되었다. 2008. 7. 1에는 제주행정시 주·정차단속요원을 자치경찰대에 이관(49명)되었다. 그러나 이 인원은 순수 제주자치경찰공무원의 신분은 아니고 자치경찰단에 소속된 임시직 공무원이라 할 수 있다. 이렇게 하여 제주 자치경찰단의 인원이 다수 증원되게 이르렀다.

68) 직급은 자치경찰단장은 자치총경, 자치경찰대장은 자치경정 또는 자치경감으로 규정되어 있다(제주특별자치도법 제107조, 제109조).

3) 사무

인원의 증원에 따라 자치경찰의 사무 또한 자연 늘어나게 되었다. 앞서 설명한 주·정차단속요원 49명이 자치경찰대에 이관됨에 따라 해당 사무가 기존 행정관청에서 자치경찰사무로 이관되게 되었다(신현기, 2008: 145). 구조적인 사무증가는 위의 2008년도 기구도에서 보는 바와 같이, ITS센터가 신설되고 어린이 등·하교시 전담방법제의 실시로 어린이 보호활동을 전개하게 되었다(신현기, 2008: 150-151).

나. 인력운영제도

1) 신규임용제도

신규로 채용한 계급은 자치순경과 자치경사로 제한하였고, 일단 신규채용 모집계급은 자치순경이었으며 채용인원은 45명이었다.

응시자격은 일반국가경찰 순경 응시자격과 같이 고등학교 졸업 또는 동등 이상의 학력자로 18세~30세 이하 남·여를 구분하여 모집하였으며(男 35명, 女 15명), 거주지를 제한하였다(「제주특별자치도 지방공무원 인사규칙」 제12조).

○ 필기시험⁶⁹⁾

- ① 자치순경 : 경찰학개론, 수사 I, 영어, 형법, 형사소송법
- ② 자치경사 : 경찰학개론, 수사Ⅰ·Ⅱ, 영어, 형법, 행정학, 형사소송법

〈표 3-20〉 제주특별자치도 신규 자치경찰공무원 최종합격자 학력별 분석

구분	계	대졸(49%)	대재(34%)	전문대졸·재(11%)	고졸·대퇴·전문대퇴(6%)
남자	30	14	11	3	2
여자	15	8	4	2	1

자료 : 제주특별자치도 자치경찰단, 2008

69) 임용 등에 관한 조례 7조, 인사규칙 제9조.

2) 특별임용제도

특별임용 대상자는 다음 조건에 해당하는 자에 한하였다.⁷⁰⁾ 즉, 자치경찰공무원인사규칙이 정하는 자격증 소지자 및 국가경찰기관, 공공기관 등에서 이미 경찰관련 업무에 5년 이상 근무한 자 등에 한한다.

(표 3-21) 제주자치경찰 공무원 특별채용의 필기시험과목

계급별	분야 시험 과목	자치경찰		
		일반 분야	외국어 분야	전산·정보통신 분야
자치 경정	필수	국사, 영어, 행정법, 형법, 형사소송법, 행정학	-	-
	선택	-	-	-
자치 경감	필수	국사, 영어, 행정법, 형법, 형사소송법, 행정학	-	-
	선택	-	-	-
자치 경위	필수	국사, 영어, 행정법, 형법, 형사소송법, 행정학	국사, 영어, 행정법, 국제법	국사, 영어, 행정법, 형법, 전기통신
	선택	-	불어, 독어, 일어, 중국어, 서반아어, 러시아어, 아랍어 중 1과목	전산학개론, 유선공학, 무선공학 중 1과목
자치 경사, 자치 경장, 자치 순경	필수	경찰학개론, 수사, 영어, 형법, 형사소송법	국사, 영어, 사회	국어, 국사, 영어
	선택	-	불어, 독어, 일어, 중국어, 서반아어, 러시아어, 아랍어 중 1과목	전자계산일반, 유선공학, 무선공학 중 1과목

특별채용은 제주특별자치도 출범일이 촉박하기 때문에 우선 경험이 많은 국가경찰공무원을 대상으로 실시하였다. 그 결과 응시인원 45%가 도 외 국가공무

70) 제주특별자치도 자치경찰공무원 임용 등에 관한 조례 제8조, 상기 사항 중 법조문은 제주특별자치도 특별법을 말한다.

원이었다(세부 인력현황은 표 3-22참조).

〈표 3-22〉 제주특별자치도 자치경찰공무원 특별채용 모집과정 현황

		총 계	자치경정	자치경감	자치경위	자치경사	자치경장
정 원		37	4	8	9	8	8
경 쟁 률		6.6:1	5.7:1	5.1:1	8.3:1	8.7:1	4.7:1
지 원 현 황	계	247(5)	23	41(1)	75	70	38(4)
	1순위	81(2)	7	0	9	39	26(2)
	2순위	166(3)	16	41(1)	66	31	12(2)

자료 : 제주특별자치도 자치경찰단, 2008

3) 승진임용 방법

지방공무원임용령 제38조에 규정된 5급 공무원에의 승진임용 방법을 참조하고 있으며, 인력규모가 적어 승진임용 방법에는 심사승진·시험승진 및 심사와 시험승진을 병행하여 지정·운영이 가능하다.

일반승진시험과 공개경쟁승진시험 또는 인사위원회의 승진의결을 거쳐 임용이 가능하다. 기본적으로 자치경찰관의 승진임용 예정인원수는 임용권자인 시장 등이 계급별로 소요인력을 결원상태를 고려하여 책정하도록 규정하고 있다(경찰공무원승진임용규정 제4조제2항의 규정을 원용).

다. 교육·훈련

1) 신규교육

자치경찰공무원으로 신규임용 된 자로서 제3항의 규정에 의한 임용 전 신입교육을 받지 아니한 자는 신규임용 된 후 신입교육을 받아야 한다. 다만, 자치경사이상의 경찰공무원으로 신규임용 된 자로서 제5항의 규정에 의한 해당교육을 받은 자는 그러하지 아니한다.

자치경정·자치경감·자치경위 및 자치경사(자치경정·자치경감·자치경위 및 자치경사 승진후보자명부에 등재된 자를 포함한다)는 해당 계급별 기본교육을 받아야 한다. 자치경정 이하 자치경찰공무원은 직무와 관련된 전문교육을 받아야 한다.⁷¹⁾

2) 국가경찰 이체자(38명)에 대한 교육

인력개발원 자체교육 1주, 경찰종합학교 교통외근과정, 교통안전시설과정 등 1주를 포함해서 총 2주의 교육을 실시한 바 있다.

3) 신규채용의 경우 국가경찰학교인 중앙경찰학교에 위탁교육 실시

초기 교육기간은 '06. 10. 16 ~ '07. 2. 2까지 16주로 예정하였으나, 실제로는 12주를 이수하였다.

〈표 3-23〉 중앙경찰학교에서의 자치경찰 교육에 관한 교과편성

구 분	소양과목	법률과목	실무과목	기 타
교과내용	정신교육 등 5과목	경찰작용법 등 4과목	경무 등 13과목	입교, 졸업, 평가 등

당초 교육기간은 '07. 2. 5 ~ '07. 3. 30까지 8주를 예정하였으나 실제로는 인력개발원 자체교육으로 4주, 현장실습 2주 등을 이행하였다. 도지사는 정기적으로 직장훈련에 대한 평가를 실시하여 개선·발전시켜야 한다. 평가의 방법은 도 규칙으로 정한다.⁷²⁾ 이에 따라 자치경찰공무원 인사규칙이 제정되었는데 여기에서는 직장훈련의 평가방법은 직장교육, 체력단련 및 사격훈련으로 구분하되, 직장교육 및 체력단련은 교육 등 참석횟수로, 사격훈련은 사격성적으로 각각 평가하도록

71) 제주특별자치도 자치경찰공무원 임용 등에 관한 조례 제55조.

72) 제주특별자치도 자치경찰공무원 임용 등에 관한 조례 제56조

하고 있다.⁷³⁾

〈표 3-24〉 지방공무원 인력개발원에서의 교과편성 및 내용

구 분	법률과목	현장실습	실무과목	기 타
교과내용	정신교육 등 14과목	지구대 현장실습 등 2과목	수사(특별법 17종 사무) 등 10과목	입교, 졸업, 등

라. 직무수행방식

제주자치경찰관의 직무수행방식은 정부의 자치경찰법(안)과 동일하다. 기본적으로 자치경찰관의 직무수행시 「경찰관직무집행법」을 준용하며⁷⁴⁾, 일반 범죄 수사권은 없다. 자치경찰의 근무시간은 주간을 원칙으로 하되, 치안수요에 따라 야간 및 공휴일에도 탄력적으로 운영할 수 있다고 규정하고 있다.

제주자치경찰 현원 83명 중 자치경찰단 18명, 제주시 자치경찰대 40명, 서귀포시 자치경찰대 25명 배치 근무 중에 있으며, 이중에 내근 31%(26명), 관광지, 공항, 특사경 업무 등의 순찰근무는 68%(57명)이다. 근무형태는 순찰 등 외근 근무자는 한라산과 관광지에는 3일 근무(1일 휴무), 제주공항은 2일 근무(1일 휴무) 형태로 근무하고 있으며, 주말과 공휴일에는 특별한 경우를 제외하고는 근무하지 않고 있다(근무시간 : 한라산 07:00~17:00, 관광지 09:00~18:00 / 제주공항 A팀 07:00~20:00, B팀 09:00~22:00, C팀 : 휴무).

73) 제주특별자치도 자치경찰공무원 인사 규칙 제24조.

74) 적용 경찰관직무집행법 내용 : 제3조(불심검문), 제4조(보호조치등), 제5조(위험발생의 방지), 제6조(범죄의 예방과 제지), 제7조(위험방지를 위한 출입), 제10조(경찰장비의 사용 등), 제10조의2(경찰장구의 사용), 제10조의3(분사기 등의 사용), 제10조의4(무기의 사용), 제11조(사용등록의 보관), 제12조(벌칙).

3. 제주자치경찰 운영체제상 문제점

가. 자치경찰법(안)의 문제점

지금까지 추진현황과 그에 따른 문제점을 간략히 보면 다음과 같다. 관련 법안 추진상황을 보면, 현 이명박 정부 이전 참여정부에서는 기초자치단체인 시군구 중심의 자치경찰법(안)을 2005년 11월 17대 국회에 제출하였으나 자치경찰정부법(안)의 국회계류로 시행되지 못한 상태에서 다시 광역·기초단위에서의 동시 도입을 위한 유기준의원 중심의 개선법(안)을 같은 해 12월에 국회에 발의하기도 하였다. 또한 구체적인 정책실천을 위하여 전 정부는 자치경찰제 시범시를 위한 17개 기초자치단체 중심의 시범자치단체를 공모하여 선정한 바 있다(2005년 10월).

2005년 제정된 정부의 자치경찰법(안)에 기초하여 운영되고 있는 제주자경찰제는 우선 기초자치단체가 폐지된 상황에서 제주도지사의 지휘 하에 변형된 상태에서 운영되고 있다. 또한 초기 단계에서 세부적인 준비없이 시행되었기 때문에 가장 큰 어려움의 하나로 제주자치경찰의 운영체제를 확보하는데 쉽지 않은 문제점도 도출하고 있다.⁷⁵⁾ 재정적인 문제점과 함께 거론되고 있는 운영상 문제의 하나는 제주자치경찰의 자치경찰 인력부족의 문제이기도 하다. 즉, 총 정원 127명 중 제주시에 40명, 서귀포시에 20명, 제주특별자치도 자치경찰단에 18명 등 44명이 부족한 현원 83명이 근무하고 있어서 주민생활치안 서비스 제공에 어려움을 겪고 있는 실정이기도 하다.

그러나 이러한 운영상 문제보다도 더 중요한 것은 참여정부에서 제정된 정부 자치경찰법(안)이 갖고 있는 몇 가지 중요한 하자를 지적하지 않을 수 없다. 예

75) 예를 들면, 국가이체인력 38명에 대해서만 인건비 및 운영비 일부(20억원)를 지원받고, 지방비 68%, 국비지원 32%로 운영되고 있기 때문에 인력과 재원 부족으로 주민치안활동 공급 수준은 여전히 부족한 상태이며, 지역사회의 적극적 참여 유도나 국가경찰과 공조체제 또한 불충분한 상황이다. 좀 더 자세한 평가는 <자치경찰제실무추진단, 제주자치경찰 현지 방문 점검결과, 2007.11. 27, 내부자료> 참조.

를 들면, 자치경찰 초기시행 단계에서의 인력충원 방안, 운영상 재정지원 등에 관한 구체적 실천을 뒷받침할 법안 내용이 정리되어 있지 않다는 점과, 기초자치단체의 상급자치단체로서 지위를 갖는 시도 광역자치단체와의 자치경찰 기능과 역할에 관한 관계성도 명확하지 않다는 점이다.

그리고 더욱 중요한 법적 내용의 결함으로 지적될 수 있는 것은 바로 자치경찰의 총괄적 그리고 최종 책임자인 기초자치단체장의 자치경찰권 내용 및 책임 범위와 자치경찰권 행사에 관한 규정(절차)과 지방의회와의 관계, 이들 상호간의 역할 규정 등에 관한 법령제정 사항이 미비되어 있다는 점에서 문제가 된다.

나. 제주자치경찰제의 운영평가와 문제점

우리나라의 자치경찰제의 하나로 시행되고 있는 제주자치경찰은 제주특별자치도법 이외에도 이전정부에서 규정한 자치경찰법(안)을 기초로 하고 있기 때문에 주로 동법(안) 제4조 내지 제8조를 중심으로 운영체제를 일별해 보고 제주자치경찰의 실제 활동상황을 검토해 보기로 한다.

1) 제주자치경찰의 활동 실적⁷⁶⁾

제주자치경찰의 초기 인력은 국가경찰에서 이관된 38명으로 2006년 7월 1일에 출범하였으나, 앞서 밝힌 바와 같이 인력과 장비 및 재정 등의 부족으로 실무적으로는 2007년 본격적인 업무를 시작하였다. 주요 수행사무는 제주자치경찰의 “자치경찰과 국가경찰간의 사무분담 및 사무수행 방법에 관한 업무협약” 제4조에 근거하여 제주국제공항에서의 사무, 주요관광지에서의 사무, 지역행사장의 지역경비에 관한 사무, 한라산 등산객 보호 및 환경보호에 관한 사무, 민속 5일장에서의 사무, 제주특별자치도 본청 등 공공시설의 지역경비에 관한 사무,

76) 본 자료의 분석은 국무조정실 제주특별자치도 특별지원위원회가 2007년 9월에 한국지방자치학회에 의뢰하여 조사한 내용을 근거로 하고, 또한 <양영철, “자치경찰기능과의 연계를 통한 주민자치센터 활성화 방안”, 제주특별자치도 자치행정과, 2008.2.20일 발표 자료의 일부(pp.50-111)를 인용하고 있다.

단체관광객 등의 수송안전 활동 사무 등이 주류를 이루었다.

이 업무를 처리하기 위하여 다음과 같이 자치경찰공무원을 배치하여 운영하였다. 즉, 제주시는 자치경찰 인력 40명을 4개 팀으로 구성·운영하면서 내근인력은 5명으로 국한하였고, 외근인력을 중심으로 3일 근무 후 1일 휴무로 운영하였다. 다음 <표 3-25>는 제주시 자치경찰대에 배치된 자치공무원 인력의 활동현황을 요약 정리한 표이다.

<표 3-25> 제주시 자치경찰대 배치 인력(40명)의 활동상황

구 분		배치인원	근무방법	근무시간
경무팀(4)		4		
생활안전 1팀 (9)	내 근	3		
	한라산	3	3일근무/1일휴무	07:00 - 17:00
	싸이카	3	3일근무/1일휴무	09:00 - 18:00
생활안전 2팀 (14)	공 항	14	2일근무/1일휴무	A팀 07:00 - 20:00 B팀 09:00 - 22:00 C팀 : 휴 무
관광 환경팀 (13)	내 근	2		
	관광지	7	3일근무/1일휴무	09:00 - 18:00
	특사경	4		

자료 : 제주특별자치도 자치경찰단, 2007.

서귀포시 자치경찰대에 배치된 자치경찰공무원의 인력과 운영현황도 다음 <표 3-26>에서 요약·정리하였다.

예를 들어, 제주국제공항 관광질서 및 교통질서 확립에 관한 자치경찰 활동을 분석하면 다음과 같다. 제주국제공항은 제주의 관문으로, 현재는 제주국제공항은 국내선 11개 노선, 국제선 9개 노선에 일년에 탑승객이 1,200만 명을 상회하고 있어서 인천, 김포 다음으로 번잡한 공항이다. 이와 같이 번잡한 틈을 타서 각종 호객행위를 비롯한 불법주·정차 등 질서문란행위가 수 십년간 이루어져 왔었다고 한다.

〈표 3-26〉 서귀포시 자치경찰대 배치 인력(25명)의 활동상황

구 분		배치인원	근무방법	근무시간
경무팀(4)		4		
생활 안전팀 (9)	내 근	3		
	한라산	3	3일근무/1일휴무	07:00 - 17:00
	싸이카	3	3일근무/1일휴무	09:00 - 18:00
관광 환경팀 (13)	내 근	2		
	관광지	6	3일근무/1일휴무	09:00 - 18:00
	특사경	4		

자료 : 제주특별자치도 자치경찰단, 2007.

이 점을 고려하여 제주특별자치도 자치경찰단은 공항에 자치경찰사무소를 설치하여 집중적으로 호객 및 교통질서 문란행위를 강력하게 단속하였으며 그 단속 실적을 보면 다음과 같다(표 3-27 참조), 교통질서 확립과 관련된 처리실적 총 9,195건 중에서 교통단속이 가장 많은 614건을 처리하였으며, 장애인 주차구역 위반에 대한 사항도 59건이나 되었다.

또한 관광질서와 관련된 총 처리실적은 3만 건이 넘었으며 이중에서 관광안내와 관련한 호객행위 등을 근절하기 위한 노력이 2만 6천여 건이 넘었다. 제주공항에서 이와 같이 오랫동안 고질적인 문제가 되었던 호객과 교통문란행위 등이 자치경찰의 활동으로 인하여 사라지면서 새롭게 관광질서가 잡혀져 갔다는 평가를 받고 있다.

〈표 3-27〉 제주국제공항 관광질서 및 교통질서 확립 등 처리실적

(단위:건)

계	호객 단속	교통 단속	장애인주차 구역 위반	경고장	기 타 형사범	계	관광 안내	유실물 처 리	홍보물 배 포
9,195	14	614	59	8,466	42	30,481	26,260	221	4,000

자료 : 제주특별자치도 자치경찰단, 2008.

이러한 긍정적인 평가에도 불구하고 자치경찰 활동에 대한 제주지역 주민평가는 만족스럽지 못한 상태이다. 제주지역의 경우 특히 읍·면지역의 교통·방법·지역경비는 무질서의 상태가 상존하고 있어서 학교 앞이나 중심상가 지역은 무질서한 교통질서로 인하여 등교길 학생과 행인들은 언제나 교통사고 위험에 노출되어 있는 실정이다. 청소년 범죄, 관광지의 관광질서 문란 등 방법과 경비 분야에서도 교통질서와 마찬가지로 무질서한 상태가 근절되지 않고 있다.

근본적인 원인에 대해서 다음과 같은 지적도 있다. 즉, 지역의 치안 책임기관인 국가경찰의 파출소 및 지구대는 인원부족으로 이에 대한 대처보다는 강력범죄 대처, 취약 조치 등에 집중하고 있는 상태이다. 자치경찰의 경우도 파출소 인원은 11-12명 정도이나 이는 3교대 하기 때문에 실제로 근무인원은 3-4명 정도에 지나지 않게 된다. 이는 1명 사무실 주재, 1명 순찰자 운전, 2명 순찰차 동행 순찰 등을 빼면 다른 분야, 교통, 방법, 경비에 배치될 자치경찰관은 전무한 상태가 된다는 것이다.

지금도 교통, 방법, 경비에 대한 치안 수요는 날로 증가하고 있는데 국가경찰이나 다른 기관에서 수행하는 치안서비스는 전혀 제공하지 못하고 있는 상태라고 할 수 있다. 이러한 상황에서 지역주민이 자치경찰에 대한 만족도가 높을리 없고, 자치경찰에 대한 인지도 역시 크게 저조한 수준에 그치고 있다.

예를 들어, 제주자치경찰단 업무에 대한 인식 수준을 조사한 내용 중 하나를 보자.⁷⁷⁾ 즉, 공항 호객행위 단속 등 공항질서 유지에 기여한 자치경찰의 업무수행 정도에 대하여 주민의 평가를 보면(표 3-28 참조), 자치경찰단이 공항 호객행위 단속 등 공항질서유지에 기여하고 있다고 생각하는가에 대한 질문에 전체 응답자의 42.8%가 보통 수준이라고 응답하였다. 응답자의 37.0%는 자치경찰단이 공항 호객행위 단속 등 공항질서유지에 기여하고 있다는 긍정적 응답을 하였으며, 응답자의 20.2%는 부정적인 인식 태도를 보인 바 있다. 지역별로는 제주시

77) 본 자료는 국무조정실 제주특별자치도 특별지원위원회가 2007년 9월에 한국지방자치학회에 의뢰하여 조사한 내용을 근거로 한다.

의 경우 자치경찰단이 공항호객행위 단속 등 공항질서유지에 기여하고 있다는 긍정적 응답이 39.4%, 부정적 응답이 17.7%로 조사되었고, 서귀포시의 경우 긍정적 응답은 31.1%, 부정적 응답은 26.2%로 나타났다.

〈표 3-28〉 공항호객행위 단속 등 공항질서유지에 대한 자치경찰 기여도에 대한 주민 인식

구분	빈도(명)	비율(%)	평균
매우긍정	19	3.8	4.26
긍정	56	11.2	
약간긍정	110	22.0	
보통	214	42.8	
약간부정	61	12.2	
부정	33	6.6	
매우부정	7	1.4	
합계	500	100.0	

2) 주요 문제점

지금까지 살펴본 결과, 제주자치경찰은 결원인력 미채용으로 주민생활과 밀접한 지역방범활동, 공공시설 및 지역 행사장 등의 지역경비 등에 관한 업무수행에 곤란을 겪고 있다. 즉, 현행 자치경찰단장(총경), 자치경찰대장(경정 또는 경감)의 직급과 타부서의 실·국장의 직급차이로 대등한 업무협조가 쉽지 않은 상황이 종종 발생하고 있다. 또한 직급하향으로 자치경찰제의 직제가 ‘과’와 ‘계’의 중간인 ‘팀’체제로 조직, 편성되어 타 실국과의 형평성도 결여된 상황이다.

기본적으로 자치경찰의 인력규모는 국가경찰에 비해서 작을 뿐만 아니라 자치경위 이상의 간부 숫자도 적기 때문에 지나치게 계급을 상향하여 신규채용 또는 특별채용을 시행할 경우 점진적으로 내부승진의 기회가 줄어들어 상황이 발생할 수 있다. 국가경찰의 경우에는 경정, 경위, 순경의 계급에서 공채시험제도를 시행하고 있는 바, 자치경찰의 경우에도 자치경사, 자치순경에 한하여 공채

시험에 의하여 임용하도록 시행령에 명문으로 규정하고 있으므로(시행령 제20조) 이러한 점을 고려해서 국가경찰로부터의 특별채용에 의한 이관 정도를 제한적으로 조정할 필요가 있다.

다른 한편으로 현재 자치경찰법(안)에서는 자치경찰의 간부급(경위) 이상에 대한 공채시험제도가 명시되어 있지 않아서 우수한 자치경찰의 인력확보가 쉽지 않은 상황이다. 이러한 채용제도의 경직성으로 인하여 자치경찰의 전문능력 부족현상을 초래할 수 있을 것이므로 이에 대한 해결책을 마련할 필요가 있다. 최초 자치경찰 채용시 특사경 관련 전문지식이 있는 일반직 공무원과 관련 민간인을 특별임용 할 수 있음에도 국가경찰로부터 지원자가 많다는 이유 등으로 특별채용을 하지 못하였다. 채용 후에도 자치경찰에 특화된 교육 프로그램이 미흡했다는 이유로 업무처리의 전문적인 기술 부족을 호소하고 있다.

근무수행 방식의 문제점으로는 토·일요일 및 공휴일에 지역문화 축제와 대규모의 국제행사 등이 많은 제주지역의 특성상 내방객이 많은 휴일에도 일정시간 자치경찰이 활동해야 할 필요성이 제기되고 있기 때문에 이에 따른 인력확보 방안이 주요 쟁점사항이 되고 있다. 제주공항에 근무하는 자치경찰의 인원은 14명인데, 이는 총인원 대비 17%, 순찰인원 대비 24.5%로 너무 많은 인력이 배치되어 근무하고 있어서 자치경찰 인력배치가 불합리하다는 의견도 있다.

3) 제주자치경찰에 대한 평가 및 관련 시사점

2008년 현재 제주특별자치도 자치경찰공무원 정원은 127명으로 제주특별자치도 내 국가경찰공무원 약 1,600명을 고려하면 10분의 1도 미치지 못하는 매우 적은 인원으로 운영되고 있다. 스페인, 이탈리아 보다 자치경찰 인력이 부족한 프랑스 자치경찰도 국가경찰 인력의 15% 수준을 넘어가고 있는 상황 등을 고려해 볼 때, 대체로 현재 제주자치경찰의 인력은 상당히 부족한 실정임에는 틀림없다. 그러나 새로운 제도의 실험이라는 중요한 의미를 지닌 제주자치경찰이 성공하기 위해서는 인원 충원 면에서 자치경찰의 정규 인력뿐만 아니라 지역사회에서 자치경찰 활동을 보좌하거나 보완하는 자치경찰 보조인력의 확보, 주민의

자율방범대 활용(영국 사례), 시민자원 봉사대와의 연계활동 등 지역사회와의 유기적인 관계 형성을 통한 협력체제를 활용하는 것 등 자치경찰제 외에도 연관된 제도들의 총체적 보완도 반드시 고려할 필요가 있다는 점을 시사하고 있다.

제주자치경찰의 현행 인력 규모로서는 주민들이 자치경찰을 보기도 어렵다는 조소 섞인 소리도 듣고 있다(주민 조사결과 참조). 새로운 제도의 실험이라는 중요한 의미를 지닌 제주특별자치도 자치경찰이 성공하기 위해서는 인원 충원 면에서 자치경찰의 정규 인력뿐만 아니라 지역사회에서 자치경찰 활동을 보좌하거나 보완하는 자치경찰 보조요원, 주민의 자율방범대, 시민자원 봉사대와의 연계활동 등이 필요하다. 따라서 이를 극복하기 위해서 자치경찰공무원을 증원하여야 하지만 지방재정의 한계 때문에 이 또한 쉬운 문제가 아님. 오히려 국가경찰이 일정기간 동안 일부 인원을 파견시켜서 시내 교통질서업무를 수행하는데 지원하는 방안을 고려해 보는 방안도 제안하고 있다.

한편 자치경찰 업무협조를 위한 지원 전문부서의 설치·운영이 필요하다는 판단이다. 자치경찰은 국가경찰과 달리 지방공무원의 한 직급으로 자치단체에 소속되어 자치경찰업무를 수행한다. 따라서 지방자치단체는 종합행정을 수행하는 주체이기 때문에 주요 4대 자치경찰업무와 관련해서도 종합적인 업무 수행체제가 갖추어져야 하는 특수성을 갖고 있는 바, 일반행정부서의 절대적인 지원을 필요로 한다. 더구나 주민생활과 밀접한 치안업무, 지역경비 이외에도 전문성과 특수성을 요하는 특별사법경찰업무를 수행해야 하는 입장에서는 관련분야의 행정직 공무원, 전문가들로부터의 지원이 절대적으로 필요하기 때문에 이러한 업무간 협력체제를 연계·조정할 수 있는 과 수준의 지원부서를 필요로 하고 있다.

예를 들면, 서울시의 경우 특별사법경찰업무를 수행하기 위하여 4급, 5급 수준으로 지원과를 신설하여 부서별 운영체제 등을 총괄·조정 및 연계를 하는 역할을 담당하게 하고 있다. 또한 종합행정 수행체제에서 자치경찰의 활동을 총괄적으로 계획하고 세부적인 정책수립 등을 책임질 수 있는 지원체제도 절실한 상황이므로 이러한 지원업무를 담당할 수 있는 지원체제를 뒷받침 해주는 것이 시

급한 상황이다. 따라서 지방의회와 일반 행정부서 공무원, 그리고 일반시민들이 이해관계자들과의 직접적인 의사소통, 협력체제, 정책수립 등 다양한 지원업무를 전담할 수 있는 과 수준의 지원부서 설치·운영이 필요한 것으로 사료된다.

그리고 자치경찰 활동 지원을 위해서 재정확충 방안을 마련할 필요가 있다. 제주특별자치도 자치경찰에 대한 예산은 매우 부족한 실정이다. 인건비도 충당하는데 어려움을 겪고 있다. 특히, 국가가 시험으로 실시하고 있는 제주특별자치도 자치경찰에 대한 지원은 예상보다 훨씬 적었다. 이와 같은 미미한 자치경찰의 예산지원으로 주민들은 자치경찰이 지방예산이나 축내는 또 다른 형태의 공무원 제도로 인식하는 경향이 있다. 특히, 제주도는 교통업무가 아직도 국가경찰이 관장하고 있기 때문에 범칙금 이관도 전혀 되지 않아 자치경찰로 인한 재정압박은 여전히 높은 편이다. 앞으로 이러한 열악한 자치경찰 재정이 개선되지 않은 한 자치경찰에 대한 주민들의 애정과 지지는 미약할 수밖에 없을 것이다. 앞으로 제주자치경찰에 대한 예산지원 방안을 제대로 만들지 않을 경우 자치경찰 반대론자들이 재정압박과 관련하여 자치경찰 설치를 반대하거나 재정형편이 비교적 좋은 광역자치단체 중심의 자치경찰 설치를 또 다시 거론할 수 있을 것이다.

자치경찰은 국가경찰과 달리 지방공무원의 한 직급으로 자치단체에 소속되어 자치경찰업무를 수행한다. 따라서 지방자치단체는 종합행정을 수행하는 주체이기 때문에 주요 4대 자치경찰 업무와 관련해서도 종합적인 업무 수행체제가 갖추어져야 하는 특수성을 갖고 있는 바, 일반행정부서의 절대적인 지원을 필요로 한다. 더구나 주민생활과 밀접한 치안업무, 지역경비 이외에도 전문성과 특수성을 요하는 특별사법경찰업무를 수행해야 하는 입장에서는 관련분야의 행정직 공무원, 전문가들로부터의 지원이 절대적으로 필요하기 때문에 이러한 업무간 협력체제를 연계·조정할 수 있는 과 수준의 지원부서 운영도 필요하다.⁷⁸⁾ 또한

78) 예를 들면, 서울시의 경우 특별사법경찰업무를 수행하기 위하여 4급, 5급 수준으로 지원과를 신설하여 부서별 운영체제 등을 총괄·조정 및 연계를 하는 역할을 담당하게 하고 있다.

종합행정 수행체제에서 자치경찰의 활동을 총괄적으로 계획하고 세부적인 정책 수립 등을 책임질 수 있는 지원체제도 절실한 상황이므로 이러한 지원업무를 담당할 수 있는 행정적 지원체제를 뒷받침 해주는 것이 시급하다고 할 것이다.

따라서 자치경찰제의 성공 여부는 총체적으로 지방의회와 일반 행정부서 공무원, 그리고 일반시민들인 이해관계자들과의 직접적인 의사소통, 협력체제, 정책수립 등 다양한 지원업무체제를 어떻게 원활하게 활용하여 지역사회에 뿌리 내릴 수 있는가 하는 것이 관건이 될 수 있다. 더불어 향후 새정부가 2009년부터 자치경찰제를 본격적으로 본토에 확대 강화한다는 국정과제를 설정하여 목표를 추진하고 있는 상황에서 제주자치경찰의 운영체제에서 부족한 부분을 보충하기 위한 주요 쟁점을 고려해 보면, 지역주민의 안전서비스 요구사항에 대한 상시 의견수렴, 일상적인 의견청취 방편 등에 관한 활동과 서비스를 계속 유지해야 하지만 인력, 재정, 장비 등의 측면에서 아직은 이러한 운영체제가 결여되어 있음을 짐작하게 한다.

결과적으로 자치경찰은 지역사회 경찰활동의 주체로써 문제해결 중심의 자치경찰 활동을 유지하는 체제를 갖추어 활동하도록 해야 할 것이며, 가장 중요한 수단으로 직접적인 경찰치안 업무 이외에 보다 폭 넓은 공공서비스 제공자로서 주민만족도 향상을 위한 주민과의 직접 대민서비스 활동을 적극적으로 전개해야 할 것이다. 인력과 재정의 부족함으로 타하기 보다는 보완적인 제도 운영이 가능한 방향을 찾아서 자치경찰제의 원칙에 근거한 제도의 확대 및 강화 방안을 고려해야 할 것이다.



제4장 자치경찰제 확대 및 강화 방안

제1절 자치경찰제의 인력·기구 확대 및 강화 방안

1. 현행 우리나라 자치경찰법(안)상 자치경찰 인력산출 기준

가. 정부(안)에 따른 시행초기 단계의 적정인력 기준

우리나라 자치경찰제의 초기 단계에서 책정한 자치경찰 총 인력의 정원 기준은 2005년도 자치경찰 인력과 기구산정에 관한 연구보고서에 기초하고 있다.⁷⁹⁾ 이 내용을 다시 검토하여 재작성한 것은 부록으로 정리해 두고 있다.⁸⁰⁾

이에 따르면 기본적으로 공무원 표준정원 산출방식에 기초하였으며, 그 산출 방식은 인구수, 면적, 결산총액, 읍면동수가 기본정수를 산출하는 지표가 되면, 표준화지수(SI)를 18개 선정하여 공무원 표준정원을 위한 모형에 근거하여 적정 인력을 산출하고 있다.

1) 인력산출 대안 1

대안 1은 전체정원으로 가정하여 산정하는 방안이며, 지방자치단체를 기준으로 설정하는 방식이다. 지방자치단체의 읍면동에 자치경찰 1인을 우선 배치하여 치안서비스를 현장중심으로 제공하는 방안이 고려될 수 있으며, 현재의 3,570여

79) 한국지방행정연구원, 자치경찰 기구·인력 편성방안에 관한 연구, 2005년.

80) 부록 1, 2 참조.

개 읍면동에 자치경찰을 배치하는 것은 정원의 한계에서 우선적으로 치안센터의 인력만을 고려할 수 있다. 현재의 치안센터의 기능을 계속적으로 유지하며, 생활행정경찰의 기능을 강화하는 장점을 가지고 있다. 읍면동에 배치하는 것이 전체가 되지 않는 경우에도 자치경찰 행정수요를 지방행정기관을 보정지수로 볼 수 있는 장점을 가지고 있으며, 읍면동의 행정수요를 고려한 대안이 될 수 있다. 전체 정원에서 읍면동 배치인력을 제외한 인력을 유형별로 배분하여 시, 군, 광역시구, 특별시구의 유형별 정원을 1차로 산정하며, 2차로 유형내의 지방자치단체별로 정원을 산정한다.

2) 인력산출 대안 2

대안 2는 지방자치단체를 인구규모별 유형화하여 최소인력과 최대 인력을 예정하여 배분하는 방식으로 조직의 최소운영인력을 반영하는 장점을 가지고 있다. 국가경찰의 업무 계속성과 안정성을 최대화할 수 있는 방안으로 제도도입과정에서의 발생 가능한 문제점을 최소화할 수 있는 장점이 있다.

이 방안은 자치경찰의 도입목적을 달성하는 데 충분하지 못한 점을 가지고 있으며, 자치경찰 도입의 정책목표를 달성하는 데 미흡할 수 있다. 전체 정원을 7,620명 기준으로 하였으며, 인구와 세출결산액을 기준으로 지방자치단체의 자치경찰 기준정원을 작성하였다.

지방자치단체의 자치경찰 운영을 위한 최소정원은 10명으로 기본적 조직운영 규모로 정원을 제시하고자 한 것이다. 시군구별 정원은 대안 3과 비교하여 제시가 가능하다. 보정지수를 활용하여 지방자치단체의 정원을 조정하여 합리성을 제고하는 방안이기도 하다.

3) 인력산출 대안 3

대안 3에서는 경찰서와 기초자치단체는 대부분 1:1로 매치되게 되어 있으므로 각 자치단체는 같은 관할의 경찰서 지구대 현원을 기준으로 1/2에 해당하는

인력을 자치경찰관 정원으로 책정하였다. 경찰서는 관할 인구, 치안수요, 지역적 특성 등을 고려하여 인력·장비 등이 구성된 것이므로 결국 이 방법으로 정원을 정하면 위 요소를 모두 반영한다. 자치경찰의 공동수행사무를 현 지구대가 수행하는 사무 중에 40~45% 정도를 지정한 것이다(50%로 하지 않는 것은 특사경을 고려함). 자치경찰은 일근근무를 원칙으로 하되, 팀을 구성하여 모든 업무를 동시에 수행하도록 한다. 지구대는 범죄예방 활동에 주력하고, 자치경찰은 같은 시간대(국가경찰과 자치경찰의 근무시간대가 중복되는 시간대를 의미) 지역교통이나 기초질서 위주로 근무함으로써 치안역량의 강화와 대국민 치안만족도 상승의 효과를 볼 수 있는 것이다.

2. 자치경찰의 인력 및 기구편성 기준 개선안

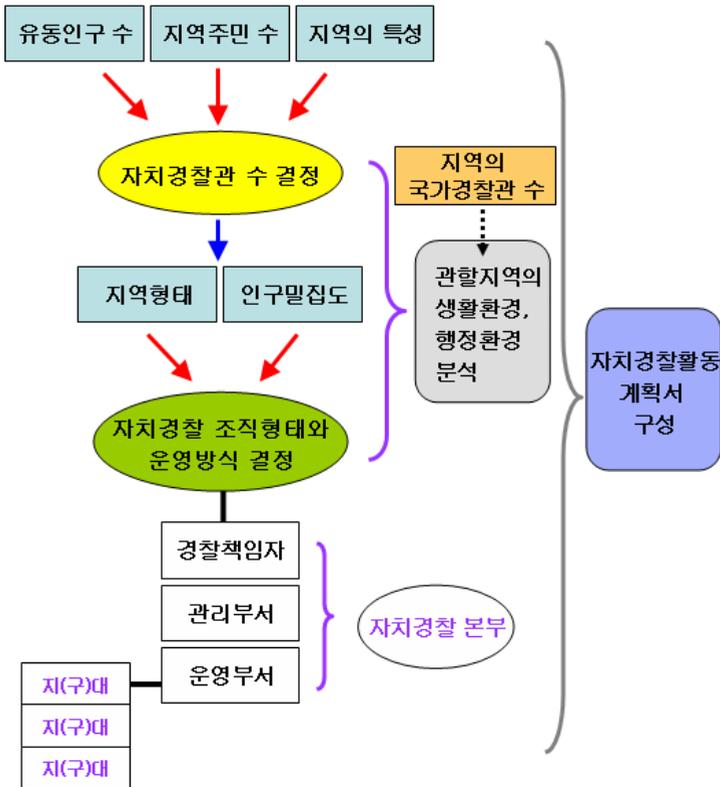
가. 적정인력 및 기구구성의 판단 근거

자치경찰의 적정 인력 및 조직 모델을 개발하기 위해서는 먼저 지방자치단체의 규모와 자치권의 범위를 고려한 지방자치단체의 자치경찰의 인력과 기구를 판단해야 할 것이다. 아래 그림에서 살펴보는 바와 같이 자치경찰은 지역 주민의 수, 유동인구의 수, 지역의 특성 등을 고려하여 경찰관 수를 결정하고, 인구 밀집도 및 지역 형태 등을 고려하여 조직의 형태를 구성한다. 즉, 각 자치단체가 자치경찰기구를 편성, 운영하기 위해서는 기본적으로 법령(안)에서 규정한 내용을 근거로 하여 각 자치단체의 지역적 특성을 고려해야 하기 때문에 주로 인구 수, 도시화율, 행정구역상 면적, 지역의 지리적 특성 등을 중점으로 고려하여 자치경찰을 운영하는 것이 필요하다.

지역특성을 고려할 때, 예를 들면, 산악지대인 경우는 면적이 넓고, 산림과 관련한 치안수요가 대부분이 될 것이므로 이와 같은 지역적 특성을 고려하여 자치경찰의 주 활동방식을 설계해야 할 것이다. 그러나 다른 한편으로 현재 정부가 입법한 자치경찰법(안)에서는 자치경찰이 수행하는 기본적인 4대 사무를 규정하

고 있기 때문에 이러한 직무를 기본으로 기구의 편성, 직무수행방식의 설계 등이 개발되어야 한다는 한계를 갖고 있다는 점도 고려해야 할 것이다.

〈그림 4-1〉 자치경찰의 인력, 기구편성 고려요인



기본적으로 10명 이상의 인력으로 자치경찰대를 설치하도록 하는 것이 바람직 할 것인 바, 말하자면 자치경찰은 기본조직으로 경찰 책임자와 관리부서, 지원부서로 구성된 경찰본부와 지구대로 구성하게 된다. 이 부서조직은 행정구역별 또는 지역별로 골고루 분배되도록 해야 하며, 각 부서 또는 분대는 자율적 기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 다양한 자치경찰활동을 추진하되, 지대별 주요 활동업무의 우선순위를 결정하여 운영하도록 유도한다.

그리고 해당 지역 내의 국가경찰 운영상황에 대한 고려도 잊지 말아야 할 것이다.

- 경찰관서 현황 : 경찰서, 지구대, 특수파출소, 치안센터 등의 운영 수준
- 경찰공무원 수 : 총 인원, 전의경 수, 및 지구대 이하 인력 등을 고려해야 할 것이다.

또 다른 고려 요인으로는 자치경찰의 수행기능으로 유형화가 가능할 것이다. 즉, 주민의사와 지역특성을 고려한 ‘맞춤형 치안서비스’를 제공하는데 중점을 둔 주민서비스 유형과 지역치안행정에 주민의 참여와 통제가 확대되고, 주민에게 다가가는 ‘내 지역의 친근한 경찰상’을 정립할 수 있는 생활지원형 유형, 그리고 지방의 다양성과 창의성이 발휘된 치안서비스로 체감치안이 개선되고, 주민의 치안 만족도 향상(유홍업소가 많은 강남구는 풍속경찰 위주로, 관광객이 많은 경주는 관광경찰 위주로 지역별 특성화되 자치경찰 운영 가능)에 중점을 두는 민생치안관리 유형 등으로 구분이 가능하다. 또한 치안사각지대 보강으로 전체적인 치안역량에 중점을 두는 치안강화 유형도 있다. 이 유형에서는 국가경찰과 자치경찰간의 선의의 경쟁과 상호협력을 유도하고, 국가경찰의 과부하로 인한 주민생활과 밀접한 분야의 치안 사각지대를 해소하여, 국가 전체적인 치안역량 강화(학교 주변·늦은 밤 귀가길 등 주민생활 주변의 안전 확보 및 생활소음, 쓰레기 투기, 노점상 단속 등 생활불편 해소, 사회적 약자에 대한 보호 조치 등)에 노력하는 종합기능의 수행 유형도 고려가 가능할 것이다.

한편, 자치경찰제 확대 및 강화에 따른 적정인력의 산출 근거는 230개 시군구와 16개 시도마다 다른 업무영역과 행정환경을 운영하고 있으므로 자치경찰 기구와 인력을 산출함에 있어서 자치경찰 사무수행에 대한 직무분석을 거쳐 소요 인력을 산정한 후 자치경찰의 운영기구를 구성하는 것이 논리적이다. 그러나 이러한 산정 방식은 공무원 표준정원 산식 도출의 어려움과 마찬가지로 실무적으로 정확도 및 기초자료의 편차 등으로 정확한 값을 구하기 어렵다는 문제가 내포되어 있다. 이런 어려움에도 불구하고 앞서 제시한 바와 같이 「2005년 자치경

찰 인력산정을 위한 연구」에서는, 우리나라 지방자치단체의 공무원 정원제인 현 표준정원제의 모형을 자치경찰 인력산출의 산정 근거로 해서 현 국가경찰 사무에 종사하는 경찰인력을 대비하여 공동사무 중 자치경찰업무로 처리하는 사무비중에 맞는 초기 자치경찰 시행단계에서의 자치경찰 적정인력을 산출한 바 있다.

그러나 자치경찰제의 확대에 따라서 적정인력의 산출은 위에서 제시한 환경 분석을 거쳐 시군구별 또는 시도별 개별 상황을 충분히 고려해 정해야 한다. 그러기 위해서는 기본적으로 기 시행된 2005년도 인력 및 적정기구 산정에 관한 연구결과를 토대로 하여, 제주특별자치도를 제외하고, 그 외 다른 자치단체에 대한 자치경찰 운영 확대에 따른 적정 인력의 산출모형을 제안하고자 한다. 그리고 그 결과에 근거하여 자치경찰제의 기본조직 편성안을 정리하고자 한다.

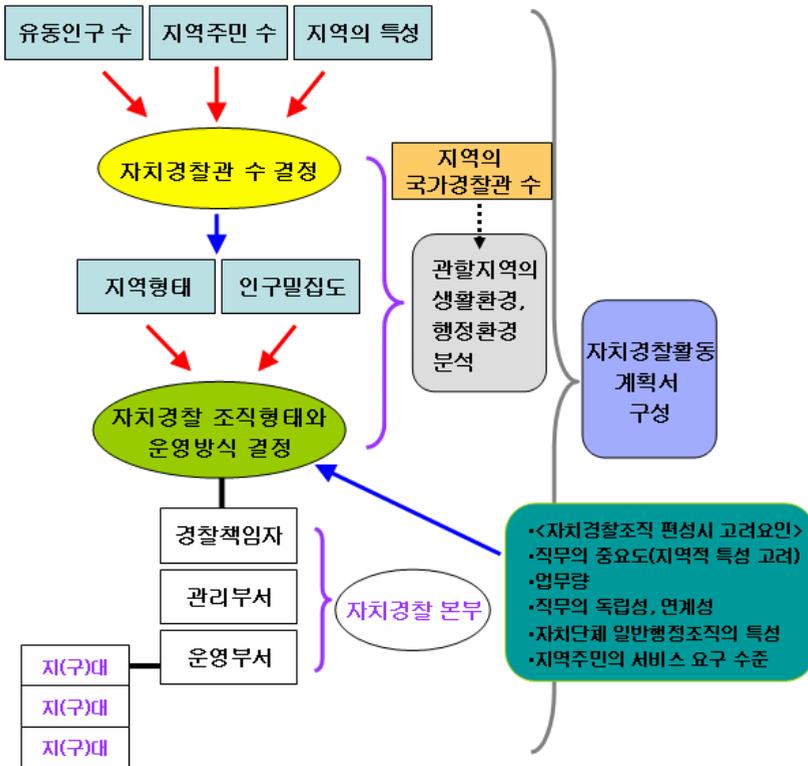
나. 자치경찰 조직편성의 판단기준

자치경찰 기구 조직과 관련한 편성기준으로는 기본적으로 자치단체내 설치된 기존의 조직체계를 참고하고, 국가경찰과 자치단체 내 지방공무원의 구성형태나 직급별 구성비 등을 참고하여 이를 조화시킨 방안을 도출하는 것이 필요하다. 이 경우, 자치경찰조직의 편성은 직무의 중요도, 업무량, 기관의 특성, 직무의 독립성과 연계성, 그리고 지역주민에 대한 서비스 요구수준 등을 종합적으로 고려하여 기구의 규모와 형태를 결정해야 한다. 2005년 연구보고서는 국가경찰서의 팀제, 산하 지구대, 치안센터, 파출소 등 여러 기관의 형태를 분석하여 자치경찰의 규모와 특성에 맞게 효과적인 자치경찰 조직형태를 도출한 바 있다.

가장 중요한 것은 자치경찰의 활동과 관련한 업무량(추정치)을 고려해 보는 것이다. 자치경찰의 활동 내용(수준)을 고려함에 있어서 국가경찰 활동의 수준을 나타내는 1, 2, 3급지를 고려하지 않았다. 이는 실제로 국가경찰의 주요사무인 5대 범죄, 형사범, 교통사범 등의 활동으로부터 경범, 생활안전, 경관요청 등의 자치경찰사무 성격을 따로 분리한다는 것이 쉽지는 않은 상황이기 때문일 것

이다.

(그림 4-2) 자치경찰의 조직편성시 고려요인



2005년 연구보고서에서 이미 자치경찰 수행사무에 대하여 국가경찰의 활동과 비교방법으로 사무의 성격, 사무량, 투입인력 등에 기초하여 기본적인 자치경찰 기구 및 인력편성 결과를 도출한 바 있어서 그 결과를 토대로 자치경찰 활동 상황을 추정하고, 이를 앞에서 살펴 본 유럽 3국의 자치경찰 운영실태와 비교하여 새로운 자치경찰 조직을 구성하는 자료로 활용하였다.

그리고 자치경찰 활동의 기본이 되는 현행 국가경찰활동의 기초자료로서 112

신고사건 처리상황에 기초하여 국가경찰과의 중복업무 수행상황을 고려할 필요가 있고, 자치경찰의 단독사무인 특별사법경찰사무 및 지역경비사무에 대해서는 별도로 고려해야 할 것이라고 본다. 자치경찰의 주요 활동지역은 주택지역, 학교, 이면도로 등 주민들과 접촉이 많은 주택지역을 중심으로 활동하는 것으로 고려하고, 국가경찰은 주로 유흥가, 상가 등 범죄수사와 관련한 우범지역 등 비주택지역을 위주로 활동영역을 분리할 수 있을 것이다. 그리고 자치경찰사무 중 특별사법경찰사무 소요인력을 고려해야 하는 경우에 특사경업무는 주로 17개 분야에 대하여 시행하며 단속에서부터 송치까지 자치경찰의 단독 업무수행이 가능하다고 할 것이다.

한편, 새로운 지역치안수요 등을 고려한 자치경찰 활동업무와 인력을 상정할 필요가 있다고 보아서 주민밀착형 지역경비업무, 일부 분야별 교대근무, 야간 및 휴일민원 등 근무시간외의 상황대처를 위한 대응인력 보강이 필요하다는 판단이다. 112신고접수 처리현황에서는 주로 민원관련 업무를 수행하는 점을 고려해서 자치경찰 활동의 기준으로 삼아야 할 것이다. 이때 세부 항목별 소관분야는 차량봉사, 보호조치, 안전사고, 안전조치, 미귀가자, 응급환자, 재해재난, 정신병자, 기타 경미한 사항 등을 처리하는데 중점을 두어 활동하는 것으로 판단해야 한다.

파출소 활동은 지역치안을 위한 경찰의 최일선 조직으로 외근경찰의 기본적인 활동 거점이 되고 있으므로 이것이 자치경찰 활동의 기초라고 볼 수 있다. 특사경 업무에 있어서는 기초자치단체에서 경찰서에 고발 의뢰하여 처리한 특사경 사건과 자치단체에서 직접 검찰에 송치하거나 고발한 실적을 고려하여 필요 인력을 산정하였고, 업무의 처리활동 등을 파악하는 것이 필요하다.

지구대에서 통상 자치경찰사무의 성격을 대부분 수행하고 있으므로 지구대 소속 경찰공무원의 활동을 표본조사하여 이를 토대로 자치경찰의 활동내역과 인력 등을 고려해 인력산정과 조직 편성 등에 적용하는 것이 가장 바람직 할 수 있다. 이상 지구대 사무의 분야별 자치경찰사무에 대한 비율을 판단해 보면 다음과 같다.

- 방법(생활안전) 20%, 교통 45%, 경비 50%, 수사 10%, 기타 40%로 나타나고 이를 분야별로 국가와 자치 활동으로 구분하면,
- 생활안전분야 = 국가:자치 = 80:20
- 지역교통분야 = 국가:자치 = 55:45
- 지역경비분야 = 국가:자치 = 50:50
- 수사분야 = 국가:자치 = 90:10
- 기타분야 = 국가:자치 = 60:40 등으로 구분된다.

3. 자치경찰제 확대를 위한 운영체제 강화 방안

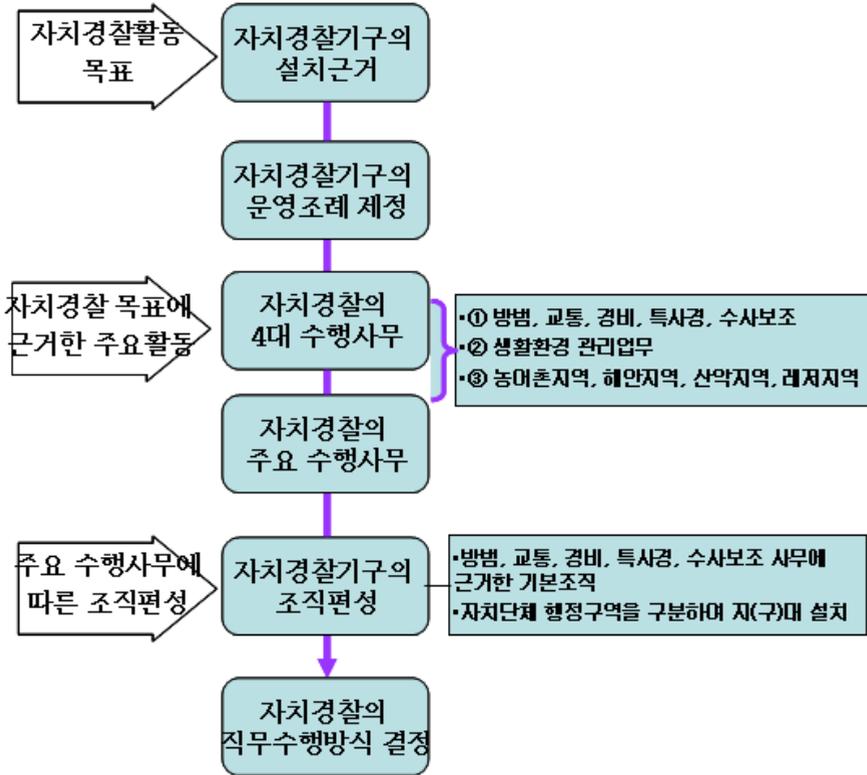
가. 자치경찰제 확대 운영체제 기초방안

자치경찰제 확대를 위해서는 먼저 자치경찰 활동의 목표를 설정하며, 구체적으로는 지역주민의 생활안정을 도모하고, 지역내 발생할 수 있는 범죄에 대한 두려움을 제거하고, 자치단체의 활동에 대한 지역주민의 만족도 증가가 주 목표가 되어야 할 것이다. 또한 지역사회내 범죄문제의 발생을 사전에 방지하는 것 등도 목표로 하고, 경찰과 지역주민간 관계개선, 지역사회의 안전에 관한 인지도 증진에 있다. 그리고 생활안전, 방법, 교통단속 등을 주업무로 해야 한다.

나아가 문제해결 중심의 지역사회 경찰활동을 실천하도록 해야 한다. 지역사회가 안고 있는 문제들이 무엇인지 먼저 예측해서, 이러한 문제들을 예방할 수 있도록 노력한다. 자치경찰은 주변지역을 잘 알고 있을 뿐만 아니라, 그 지역에 살고 있는 주민들에 대해서도 잘 알고 있기 때문에, 지역주민들도 경찰에 대해서 잘 알도록 해야 한다. 자치경찰은 지역주민이 무엇을 해주기를 원하는지를 잘 알고 그 요구를 정확하게 들어주도록 한다.

이러한 목표와 기본 자치경찰 활동 추진내용을 근거로 하여 다음과 같이 자치경찰제 확대를 위한 절차적 구성체계에 따라 개선안을 구상할 필요가 있다.

〈그림 4-3〉 자치경찰제 확대 및 강화를 위한 구성체계



나. 자치경찰 활동 범위의 확대

자치경찰 활동을 확대함에 있어서 외근경찰 활동에 최우선 기능을 부여하여 자치경찰 활동의 가시화를 통해 주민생활의 안정화, 사건사고 및 범죄 등의 예방활동에 가장 큰 중점을 두고 활동한다.

자치경찰활동은 분명하게 정해진 지역을 중심으로 상시 순찰체제를 강화하고, 이를 실천한다(도보순찰 최우선 > 자전거 순찰, 스쿠터 순찰 > 차량 순찰 등의 우선순위를 고려하여 순찰팀을 편성).

지역주민과 24시간 연락이 되고, 연계되도록 연락망을 구축해 두어야 한다.

1) 경찰활동의 방법

주민이 요구하는 안전서비스가 무엇인지 항상 귀를 기울여 듣고, 지속적으로 이에 대한 주민의 의견을 청취해야 한다(의견수렴).

이러한 주민의 요구에 따른 목표를 달성할 수 있도록 목표달성 대비 경찰활동을 수행한다(생활안전 서비스의 상시 제공).

- 문제해결 중심의 경찰활동을 시행(지역사회 경찰활동을 기본으로 수행)
- 팀제 중심으로 경찰활동을 수행
- 상시 내·외부 커뮤니케이션이 연결되어 지원하도록 지속적으로 점검
- 경찰활동을 1주일, 1월 단위로 평가(경찰활동의 평가, 피드백)
- 공공서비스의 수행정신을 상시 유지하도록 교육한다(철두철미한 공공서비스 정신 유지).

2) 자치경찰의 주요 활동지역

자치경찰은 주택지역, 학교, 이면도로 등 주민들과 접촉이 많은 주택지역을 중심으로 활동하는 것으로 고려해야 한다.

국가경찰은 주로 유흥가, 상가 등 범죄수사와 관련한 우범지역 등 비주택지역을 위주로 활동영역을 분리할 수 있다.

3) 업무상 관할지역의 구분

- 인구 10만이 넘는 도시의 경우 자치경찰 관할구역을 구분하여 운영할 것을 고려한다.
- 인구가 적은 지역은 자치경찰 관할구역을 별도로 운영하지 않을 수 있다.
- 대도시와 자치구의 자치경찰도 기본적으로 관할구역을 행정동 등 행정단위별로 나누어 지구별 자치경찰팀을 편성하여 운영할 수 있다.

다. 자치경찰 활동계획의 수립 및 운영에 기초

자치경찰활동은 기본적으로 「자치경찰활동 계획」에 근거하여 수행사무의 우선권 결정, 관련기구의 인력과 조직 등을 편성하고, 지역적 특성에 맞는 자치경찰 업무수행 방식을 결정해야 한다.

자치경찰의 조직체계와 활동계획 수립에 필요한 요인들이 어떠한 것이 있는지 그 내용들을 보면 다음과 같다.

1) 자치경찰활동 계획의 수립, 운영을 위한 분석요소

(표 4-1) 자치경찰 관할지역의 생활환경 및 행정환경 현황분석

분석요인	현황 분석
인구요인	주민수, 가구수, 세대별 인구구성 형태(청소년, 성인남녀 비율, 노인층 비율), 거주외국인, 실업률, 주민의 주요생계 활동분야, 평균수입 정도
거주요인	주거형태, 대지 및 산지 대비 주거비율, 비거주지 건물 비율, 위생상 요주의 지역
산업, 농업, 3차서비스 분야의 구성요인	산업 및 공업지대, 공장비율, 주요 공장시설 및 관련 기업수, 산업 및 공장지대에서 발생 가능한 문제점들에 대한 사전 분석
교육환경요인	관내 학교수, 초중고 학생수와 고등교육기관 수, 학교주변지역의 환경요인 분석
레저요인	스포츠센터, 주요 실내외 체육시설, 공원, 숲, 산과 등산로
야간유흥활동요인	디스코장 수, 영화관 수, 유흥지역, 술집 및 노래방 등 유흥점 분포지역
시장 및 상가지역 요인	슈퍼마켓 지역, 상가지역, 재래시장지역, 길거리 노점상, 은행 및 금융기관 분포 지역, 호텔 및 캠핑지역의 수, 근거주 지역, 공장지대 환경분석 등
도로 인프라 요인	소로변 및 대로 등 지역내 도로현황, 고속도로, 항구, 공항 등 교통관련 지역, 대중교통 통로 및 활성화 지역, 지하철역 주변, 역과 버스 연계망 지역

2) 주요 분석자료

- 범죄통계, 국가경찰 출동횟수, 자동차 대수 및 교통순환, 주차관련 통계
- 요주 인물에 대한 관찰 및 조사, 경찰활동 협력네트워크 구축 및 관리, 주민의 고소고발 건수 관련 통계
- 교통사고 분석 : 속도위반사고 다발지역 등 동향분석, 주중사고 및 주말사고에 대한 통계분석, 관내 구역별 교통사고 발생에 관한 통계, 도심지 외의 지역에 대한 교통사고 통계, 시네마, 디스크장, 시장 등 번잡지역에서의 교통사고, 주차위반 등에 대한 통계, 교통사고 관련 어린이, 청소년, 노인 등 연령층별 사고관련 조사내용 등이다.

3) 자치경찰활동 계획의 활용

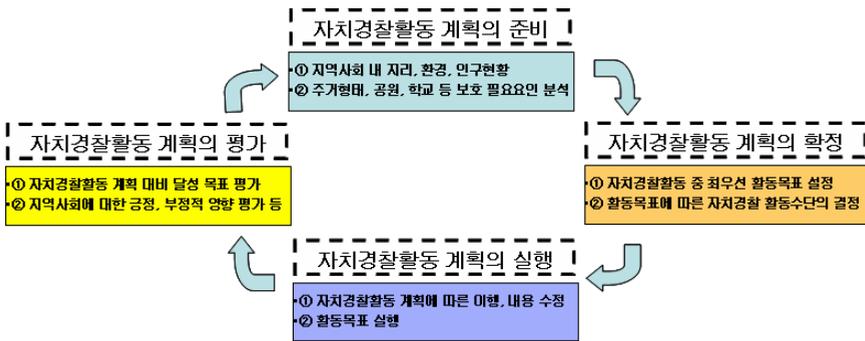
위에서 살펴본 바와 같이 자치경찰 관할구역에 대한 상세한 환경분석(SWOT)과 주요 관련 통계자료 등을 활용하여 세부적인 「자치경찰활동 계획」을 수립하고, 이것을 근간으로 자치경찰의 주요 활동영역과 내용에 관한 우선권을 결정하여, 이에 따른 자치경찰 조직을 편성하여 자치경찰을 운영해야 할 것이다.

이러한 실무내용을 검토하고 평가하여 새로운 자치경찰활동 계획을 수립할 수 있도록 체계적인 운영시스템을 활용해야 한다.

- ① 자치경찰활동 계획을 수립하기 위한 준비단계에서 관할지역 내 인구현황, 주거환경 등 생활환경과 지리적 환경 등에 대한 사전자료 분석을 필요로 하고(사전 준비단계),
- ② 자료분석을 토대로 지역주민들이 최우선적으로 요구하는 자치경찰활동이 무엇인지 등 주민에 대한 의견수렴을 토대로 자치단체가 중점적으로 제공해야 할 생활치안 서비스의 내용들을 구역별로 세분하여 이행 가능한 정책안을 확정하며(계획내용의 확정),
- ③ 이러한 자치경찰활동 계획을 수립한 목표달성을 위하여 이행하는 단계를 거쳐(계획의 실행),

- ④ 당초 자치단체가 수립했던 자치경찰활동의 주요 서비스 내용을 달성하였는지, 초기 투입비용 대비 산출된 결과를 고려한 지출비용 등에 관한 효율성 분석과 지역사회에 미친 영향 정도를 주민의 만족도 등을 통하여 평가하는 단계(계획의 평가) 등을 거쳐 자치경찰활동을 지속적으로 향상시켜야 한다.

〈그림 4-4〉 자치경찰활동 계획의 운영체계



라. 자치경찰 조직의 확대 편성 방안

1) 자치경찰기구의 설치근거

시군 및 자치구에 선택적으로 직속기관의 자치경찰대를 조례로 설치, 폐지가 가능하다(법안 제4조).

지방자치법 제102조(행정기구)의 제1항·제2항, 제103조(지방자치단체의 공무원)의 제1항·제2항, 그리고 대통령령인 「지방자치단체의행정기구와정원기준 등에 관한규정」은 “행정기구와 정원에 관한 내용을 대상으로 규정되어 있다.

자치경찰의 도입에 따른 정원도 지방자치단체의 정원으로 지방자치법과 대통령령의 적용을 받게 된다.

2) 업무분장을 고려한 조직편성

자치경찰조직의 편성은 직무의 중요도, 업무량, 기관의 특성, 직무의 독립성과 연계성, 그리고 지역주민에 대한 서비스 요구수준 등을 종합적으로 고려하여 기구의 규모와 형태를 결정한다.

자치경찰대장의 지휘 통솔 인력범위 : 통상 현재 각 지방자치단체가 운영하고 있는 자치경찰 수행사무 관련 인력을 보면 다음과 같다. 즉, 자치경찰사무 수행 인력으로 자치경찰공무원, 단속담당 공무원, 청원경찰, 공익요원, 각급 시민봉사단체(방법순찰대, 녹색어머니회, 교통봉사대 등)가 참여하고 있는 상황을 고려하여 책정해야 한다.

○ 주요 수행사무 중심의 조직편성

- 기능간 대분류(주로 4개 분야)를 하고, 기능간 중요성을 고려하여 우선순위를 확정
- 전체 치안기능에서 가장 중요한 기능을 중심으로 분류 가능
- 기능간 중요성을 고려하여 조정기획기능, 지원기능, 사업집행기능은 행정처리상 행정관리 및 운영지원 조직으로 2차적 기구로 편성
- 국가경찰 지원기능과 대민적 집행기능은 실무팀으로 구성

○ 자치경찰공무원의 구성 인력

- 자치경찰공무원, 자치경찰보조, 행정직공무원 : 지역의 경찰활동을 위하여 실무를 담당하는 경찰공무원과 보조경찰이 있고, 행정 및 물류지원 등을 위하여 민간공무원으로서 행정직 공무원 등으로 구성된다.
- 자치경찰대의 인력구성 : 자치총경, 자치경정, 자치경감으로 보하거나 개방형직위로 지정 운영(법안 제5조). 개방형직위는 대장 직위의 해당계급자(승진요건자 포함).

○ 자치경찰 관할구역의 편성

관할구역을 인구, 면적, 주민생활권, 교통망, 치안수요 등의 요인을 종합적으로 고려하여 자치경찰 순찰대(반), 자치경찰 포스트 등을 편성한다.

마. 자치경찰 조직편성시 적정인력 판단기준

○ 자치경찰대의 구성은 지방자치단체의 국·수준에서 집행기관을 구성하게 되며, 계급별 정원은 일반지방행정기관의 직급과 균형을 유지하는 직급조정이 이루어져야 할 것이다.

○ 시군구의 인구규모와 위상에 따라 자치경찰대의 팀, 과 또는 담당의 수와 이에 따른 인력규모를 설정하게 된다.

－ 지방자치단체의 규모에 따라 지소를 둘 수 있으며, 현재의 읍면동의 규모와 구역의 범위에 따라 지소 설치가 가능하다.

○ 현재의 치안센터(파출소)의 자치경찰대 이관여부에 따라 직제구성 방향이 달라 질 수 있다.

－ 현재의 치안센터와 파출소를 자치경찰대에 이관하는 것을 전제로 하는 경우, 자치경찰대가 현재의 치안센터와 파출소에 자치경찰대 지소를 운영하는 방안이 제시될 수 있다.

－ 현재의 지방자치단체의 보조기관으로 읍면동이 설치되어 있는 조직체계를 수용하여, 읍면동에 자치경찰인력을 근무하도록 하여 치안서비스를 제고할 수 있는 방안이 제시될 수 있다.

○ 최소인력 판단기준

지역을 읍면수로 나누어 생활안전 등 외근인력을 배정한 나머지 내근인력을 분야별로 소요인력을 판단하여 이를 합산한다.

－ 외근인력 : 생활안전, 교통사무 담당인력 기본 15~16명(2~3명 1조 또는 1팀)

－ 내근인력 : 서무, 특사경, 경비 등

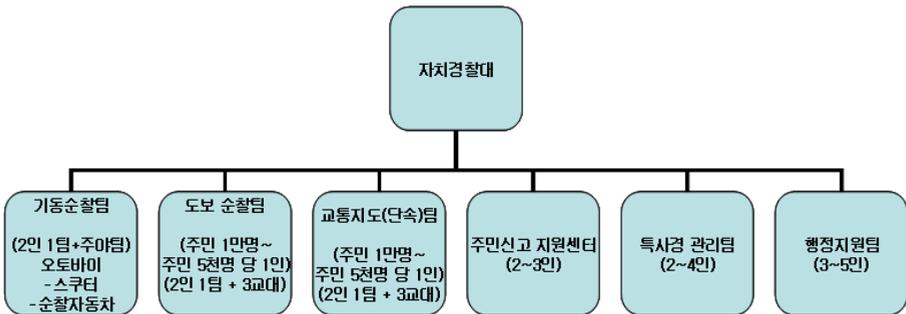
－ 대장 1, 서무인력 2, 특사경 및 경비계획분야 2명 등 5명

바. 자치경찰 기본조직

○ 자치경찰 조직편성의 기본

- 일선담당부서(Operation): 주민생활, 방범활동, 지역사회경찰활동 및 범죄예방, 지역교통 지도와 단속
- 순찰경찰관(Patrol police) : 도보순찰, 기동순찰
- 수사지원과(Detective Support police) : 국가경찰의 범죄예방을 위한 수사지원 및 보조, 특사경 업무 수행
- 행정지원부서(Service)

〈그림 4-5〉 자치경찰의 조직편성 기본구성도



○ 자치경찰기구 내부의 기본편성 요소

- 조직 : 외근인력, 내근인력
- 외근인력 : 생활안전, 교통사무, 방범 및 치안, 특사경, 기타, 주차단속 등 수행사무별로 구성
- 내근인력 : 행정전담인력, 외근인력 지원부서
- 자치경찰대장

○ 자치경찰대장의 지위

자치경찰대장의 지위는 지방자치단체의 공무원으로 해당 지방자치단체장이 인사권자로서 임명권을 행사하게 된다.

자치경찰대장의 지위는 지방자치단체의 규모에 따라 국·보임하며, 개방형으로 임용하는 것을 원칙으로 한다.

개방형임용을 할 때에도 임용기준을 엄격하게 함으로 전문성과 정당성을 제고할 수 있는 방향으로 제도정착이 필요하다.

○ 자치경찰기구의 팀·반·지대 설치

자치단체의 인구가 10만명 이상, 자치경찰공무원이 35명 이상인 자치단체. 팀장 아래에 두는 반의 수는 최소 4개(정원 16명) 이상 설치. 팀장의 계급은 경정~경감 정도 수준이다.

○ 자치경찰 지구대 또는 지대(支隊)의 설치

과, 지구대·지대, 지소, 반 등의 설치에 따른 기준은 자치단체의 기구정원 규정상 일반기준을 준용한 자치경찰기구 모형이다.

활동거점 기능으로서 역할. 인구규모 및 재정여건 등을 고려하여 자율적으로 설치, 운영. 현장대응 능력을 강화하고, 인구밀집, 관광지, 지역의 특수성 등으로 치안수요가 집중되어 별도의 거점을 설치할 필요가 있는 지역에 설치한다.

원칙적으로 1개 과의 규모를 기준으로 한다.

4. 적용사례 : 도농복합형 시자치경찰제 개선 운영모델

제주자치경찰제의 운영실태에 대한 분석과 외국 자치경찰의 운영체제 등을 참고한 내용을 근거로 기본적 자치경찰 모형을 살펴보고, 다시 자치경찰제 확대 및 강화를 위해 제주자치경찰제 운영체제와 다른 새로운 인력과 기구편성 기준을 정리하여 제시한 후 그에 따라 표준적으로 적용이 가능한 도농복합시로서

기초단위의 전형적인 치안 및 행정환경을 갖는 K시를 사례로 정하여 자치경찰제 운영체제 기본모형에 필요한 요인들인 자치경찰 인력, 조직구성 및 직무수행 방식 등을 중심으로 대안을 적용해 보았다.

위에서 논의한 기준을 적용한 본 모형의 도출은 새정부가 자치경찰제를 강화 및 확대하기 위하여 자치경찰제 시범 실시 자치단체를 더 늘려서 시행하고자 하는 상황에 대비하여 대강이나마 사전적으로 자치경찰제 도입 및 운영모형에 관한 초안을 제안하려는데 그 목적이 있다.

가. K시의 행정 및 치안환경

K시는 그 연장 거리가 동서간 약 38.8km 남북간 약 33.4km 정도가 되는 도시와 농촌지역으로 구성된 도농복합 형태의 일반시 기초자치단체이면서 총 면적 616km² 중 임야 및 농지가 주류를 이루는 2개 읍과 6개 면(490km² 중 농지 119km² 등), 그리고 도심지 형태의 126km² 면적의 19개 동 지역(임야: 읍면 285km², 동지역 62km²)으로 이루어져 있다.⁸¹⁾

도심지와 농촌지역의 특성을 각각 보면, 우선 도심지는 확장 산업단지내 등이 경제자유구역으로 지정(12. 21) 되기도 하였으며 IT산업단지 조성, 모바일특구 지정 등 구미 디지털 전자정보 기술단지로서의 허브 역할도 하고 있다. 전형적인 도시 근로자의 주거형태를 갖고 있기도 하지만 오랜 기술단지의 중심으로써 외국인도 많이 거주하는 등 꾸준한 도심지 정주환경을 유지해 왔다고 볼 수 있다.

K시는 또한 농촌지의 특성도 함께 내포하고 있는데 2007년의 경우를 예를 들어보면, 23개소 497ha의 친환경 쌀 재배단지를 육성하고 있다든지 <그림 4-5>에서 보는 바와 같이 전형적인 농촌지역을 포함하고 있다. <그림 4-5>에서 보는 바와 같이 K시의 전답 농지는 총 135km²로 읍면지역이 119km², 도심지역이 16km² 정도이며, 공장용지는 총 14km² 면적으로 주로 도심지역에 위치하여 12km²(농촌지역 2km²) 정도가 된다.

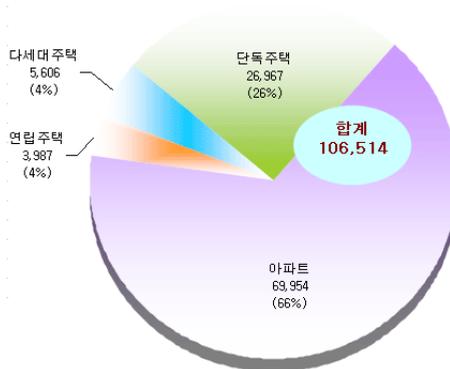
81) 이하 시청 홈페이지 <http://www.gumi.go.kr/pages> 참조(통계는 2007년과 2006년 자료).

〈그림 4-5〉 K시의 도농복합형 구성 비율



이 지역의 인구적 특성을 보면 다음과 같다. K시의 총 인구는 2006년 386,465명, 2007년 391,897명으로 인구증가율은 연 평균 2.1~2.3%의 증가 추세에 있으며, 세대별로 구분해 보면 2004년 12만 세대에서 2007년 현재 14만 7천 세대를 넘고 있다. 남자가 여자보다 약 7천 여명 정도 더 많게 나타나고 있다. 도심지역보다 4배 이상 넓은 읍면의 농촌지역에는 약 7만 명 정도가 거주하고 있으나, 그보다 면적이 좁은 도심지역에는 32만 1천 명 이상이 거주하고 있어 높은 인구밀집도를 나타내고 있다.

〈그림 4-6〉 K시의 주택구성 유형



가구수에 있어서는 11만 호 이상으로, 단독주택은 2만5천4백여 호, 아파트 7만 가구, 연립주택 4천여 호, 다세대주택 5천6백 가구, 기타 1,500여 가구 등으로 구성되어 있다(그림 4-6 참조). 교육시설과 인구를 보면, 학교는 총 170개(유치원 78개, 초등학교 46(3분교), 중학교 25, 일반 및 실업고등학교 20, 전문대학 2, 대학교 2, 대학원 5 등)이며 학생 총수는 97,350명(남 58,300명 여 39,000명) 수준이다.

치안행정과 관련해서 K시 경찰서(국가경찰)를 중심으로 19개 파출소(장천파출소 포함)가 운영되며 이는 세부적으로 방범순찰 7지구대와 11개 치안센터로 운영되고 있었다. K시는 국가경찰관 1인당 시민 809명의 비율을 나타내고 있는데, 이는 의사 1인당 시민이 161명인데 비해서 치안업무를 수행하는 경찰관의 인력이 상당히 부족하다는 것을 짐작할 수 있다.

K시를 중심으로 2007년도 범죄발생율을 살펴보면 이러한 점을 더욱 실감할 수 있다. 즉, 총 범죄발생 건수는 18,340건(검거 14,511)으로 2006년 대비 발생율이 약 7% 증가하였으며, 5대 범죄(살인, 강도, 강간, 절도, 폭력) 발생건수는 4,674건이고 이에 대한 검거 및 해결 건수는 2,360건으로 50%의 해결율을 보이고 있다. <표 4-2>에서 보는 바와 같이 자동차 등록 상황을 고려해 볼 때 2007년도 교통위반 단속 건수는 38,447건으로 전년대비 16.7% 증가 추세에 있으며 특히 음주단속은 6,147건, 속도위반은 12,000건 등으로 나타났다.

〈표 4-2〉 K시 자동차 등록 현황 (2008년 3월)

구 분	합 계	관 용	자기용	영업용
합 계	152,141	388	145,768	5,985
승 용 차	115,492	106	112,370	3,016
승 합 차	10,029	94	9,327	608
화 물 차	26,329	180	23,994	2,155
특 수 차	291	8	77	206

2007년도 절도 사건은 2,397건이었고 이에 대한 검거 건수는 511건으로 21.3%의 낮은 검거율을 나타내는 바 이러한 사건들이 직접 주민의 안전생활과

일상치안의 보장 수준이 그리 긍정적인 상황은 아닌 것으로 짐작할 수 있다.

앞서 밝힌 바와 같이 아무리 국가경찰 인력이나 또는 새로운 자치경찰제를 도입한다고 해서 곧 바로 치안수준 등이 바람직한 수준으로 당장 바뀔 수는 없을 것으로 짐작한다. 민생치안과 일반시민을 위한 공중위생의 보장 등은 경찰 뿐만 아니라 K시 1,500여 명의 지방공무원들과 지역주민들이 함께 협력해 가는 시민공동생산(citizen co-production) 체제가 잘 가동될 때 큰 효과를 거둘 수 있을 것이다.

이러한 인구적 특성과 주거환경 등과 치안상황 등을 고려해서 대강의 도농복합형 자치경찰제 도입 모형을 구상해 보기로 한다. 도입 모형과 관련한 기본적인 연구자료나 조사근거 등은 기존연구를 참조해서⁸²⁾ 자치경찰제 운영의 기본이 되는 인사, 조직, 운영방식 등을 제안하고자 한다.

나. 도농복합형 K시의 자치경찰제 운영 기본모형

1) 자치경찰 운영을 위한 기본인력 구성

기본적으로 중앙부처가 기초자치단체들이 자치경찰을 설치하고자 할 때, 개별 자치단체의 주민규모와 재정규모 등을 고려해서 자치경찰 기구가 편성될 수 있도록 법적 규정을 통해서 가이드 라인을 제시할 필요가 있을 것이다. 통상 각 자치단체가 자치경찰기구를 편성, 운영하기 위해서는 기본적으로 법(안)에서 규정한 내용을 근거로 하여 각 자치단체의 지역적 특성을 고려해야 하기 때문에 주로 인구수, 도시화율, 행정구역상 면적, 지역의 지리적 특성 등을 중점으로 고려하여 자치경찰제를 운영하는 것이 필요할 것이다.

비록 자치경찰의 적정인력 및 기구구성에 대한 정확한 판단 근거가 별도로 존재하는 것은 아니지만 앞에서 제시한 바와 같이 대체로 자치경찰을 설치·운

82) 한국지방행정연구원(한부영, 안영훈 외), 자치경찰기구·인력편성방안 연구보고서, 2005; 자치경찰 표준운영모델 개발에 관한 연구, 2007; 자치경찰 인적자원 확충 및 능력개발 방안에 관한 연구, 2008 등 참조.

영함에 있어서 지역 주민의 수, 유동인구의 수, 지역의 특성 등을 고려하여 경찰관 수를 결정하고, 인구 밀집도 및 지역 형태 등을 고려하여 조직의 형태를 구성하는 것이 타당할 것이다.

2005년 연구에서는 자치경찰 활동과 관련한 직무분석을 조사하기 위해서 국가경찰에 의한 활동 중에서 인력상 자치경찰 분야로 추정되는 인력을 조사한 결과 다음 <표 4-3>과 같이 약 5만 여명으로 추정된 바 있고(한부영 외, 한국지방행정연구원 : 2005), 우리나라의 총 자치경찰 예상 인력수준을 산출할 때 이 연구조사의 근거와 함께 기본적으로 공무원 표준정원 산출방식을 적용하여 인구수, 면적, 결산총액, 읍면동수 등을 기본정수로 산출 지표화하여 표준화지수(SI)를 18개 선정해서 공무원 표준정원을 위한 모형에 근거하여 적정인력을 산출한 바 있다.

〈표 4-3〉 국가경찰 인력이 수행하는 자치경찰 직무수행의 배분비 (2005년 기준으로 산정)

국가경찰의 자치경찰 활동분야	인력 명(%)
경비	1,054(2%)
수사(특사경)	1,475(29%)
교통(외근)	6,224(12%)
지구대	41,539(82%)

그 결과 자치경찰제 초기 시행단계에서 우리나라 자치경찰 총 인력은 약 9,400여 명으로 추산하였다(한부영 외, 한국지방행정연구원 : 2005). 이에 따르면 K시는 처음 자치경찰제를 시행할 경우 약 50여 명의 인력으로 출발하게 되는 것을 예상하여 총경 1명, 경정 1~2명, 경감 3명, 경위 6명, 경사 9명, 경장 15명, 순경 14명 정도의 인력구성과 계급체계를 갖는 것으로 짐작되었다. 그러나 실제로 인구가 40만 명에 이르고 있기 때문에 중소도시 수준을 넘어선다고 볼 때 초기 자치경찰제가 가시적인 효과를 얻기 위해서는 최대 130명 정도 수준이 되어

야 할 것으로 판단하고 있다(안영훈, 한국행정연구원 : 2007). 따라서 최대 130여명 정도의 자치경찰 인력을 4개 자치경찰 업무를 중심으로 한 K시 자치경찰 조직편성과 인력배치를 예상하면 다음과 같은 인력과 조직을 예상할 수 있다. 이 경우 자치경찰 보조인력과 행정인력은 제주자치경찰 평가 연구에 관한 결과를 고려하여 제안하기로 한다.⁸³⁾

〈표 4-4〉 K시 초기 자치경찰 예상 인력

자치경찰대장(총경)	경정	경감	경위	경사	경장	순경	자치경찰 보조	행정인력
1	4	6	8	12	30	70	40	10

행정사무(경무)팀 : 총 15명 : 자치경찰 경사 1, 경장 2명을 포함하여 일반행정 직원 10명 등을 중심으로 운영한다.

- 방법순찰팀(주간팀, 야간팀) : 경정 1, 경감 2 경위 3 경사 3 경장 10 순경 25
- 교통·생활환경관리팀 : 경정 1, 경감 2 경위 2 경사 3 경장 10 순경 25
- 동별순찰팀 : 경정 1, 경감 1 경위 2 경사 3 경장 7 순경 20
- 특별사법경찰수행팀 : 경정1, 경감 1 경위 2 경사 2 경장 3 순경 7

자치경찰사무 수행인력으로 자치경찰공무원, 단속담당 공무원, 청원경찰, 공익요원, 각급 시민봉사단체(방법순찰대, 녹색어머니회, 교통봉사대 등)가 참여하고 있는 상황을 고려하여 책정하는 것도 고려해야 할 것이다. 이러한 인력 수준을 갖고 조직을 편성, 운영체계를 구성하기 위해서는 도농복합형 K시 특성에 맞는 자치경찰 활동의 업무내용을 고려해야 할 것이다.

2) 자치경찰 활동을 위한 기구편성안

자치경찰의 기구편성을 위해서는 기본활동 내용 등을 분석해 이에 맞는 조직체제로 구성해야 할 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 자치경찰 활동은 기본적으로 「자치경찰 활동계획」에 근거하여 수행사무의 우선권 결정, 관련기구의 인력과 조직 등을 편성하고, 지역적 특성에 맞는 자치경찰 업무수행 방식을 결정할 필요가 있다.

「자치경찰 활동계획」을 수립하는데 필요한 주요 분석자료는 주로 범죄통계, 국가경찰 출동횟수, 자동차 대수 및 교통순환, 주차관련 통계가 있고, 요주 인물

83) 자치경찰 보조인력 활용과 관련한 자세한 내용은 양영철 교수의 2008년 연구보고서 참조.

에 대한 관찰 및 조사, 경찰활동 협력네트워크 구축 및 관리, 주민의 고소고발 건수 관련 통계가 필요하다. 그리고 교통사고 분석과 관련해서는 속도위반사고 다발지역 등 동향분석, 주중사고 및 주말사고에 대한 통계분석, 관내 구역별 교통사고 발생에 관한 통계, 도심지 외의 지역에 대한 교통사고 통계, 시네마, 디스코장, 시장 등 번잡지역에서의 교통사고, 주차위반 등에 대한 통계, 교통사고 관련 어린이, 청소년, 노인 등 연령층별 사고관련 조사내용 등도 필요하다.

이러한 기초통계자료를 근거로 자치경찰 활동의 기본방향은 다음과 같은 요소를 고려하여 자치경찰 조직편성에 충실히 고려해야 한다. 즉, 자치경찰은 국가경찰과 달리 외근 경찰활동에 최우선 기능을 부여하여 자치경찰 활동의 가시화를 통해 주민생활의 안정화, 사건사고 및 범죄 등의 예방활동에 가장 큰 중점을 두고 활동할 필요가 있다.⁸⁴⁾ 기본적인 자치경찰 활동이라고 하면 분명하게 정해진 지역을 중심으로 상시 순찰체제를 강화하고, 이를 실천해야 한다. 그러므로 도보순찰이 최우선 > 자전거 순찰, 스쿠터 순찰 > 차량 순찰 등의 우선 순위로 순찰팀을 편성할 필요가 있다. K시와 같이 도심지와 농촌지역이 공존하는 경우에는 기본적으로 관할구역을 읍면과 행정동 등 행정단위별로 나누어 지구별 자치경찰팀을 편성하여 운영할 수도 있을 것이다. 그리하여 자치경찰은 주민이 요구하는 안전서비스가 무엇인지 항시 귀를 기울여 듣고, 지속적으로 이에 대한 주민의 의견을 청취할 수 있는 운영체제를 갖추어야 한다.

자치경찰의 이러한 일상적 기본활동을 6개 핵심분야로 재구성할 수 있다. 즉, ① 관할지 순찰활동, ② 주민의 민원접수 및 처리, ③ 주민요구에 따른 치안활동, ④ 관할지의 공공질서유지, ⑤ 피해자 보호를 위한 자치경찰 지원활동, ⑥ 지역 내 국가경찰의 범죄수사 보조 및 지원, ⑦ 특별사법경찰직무의 수행 등이다. 국가의 사법경찰 활동을 지원하는 것 이외에 자치단체 행정공무원과 함께 또는 단독으로 특별사법경찰관으로서의 직무를 수행하는 경우를 고려하면 6개 분야 + 1개 분야(특별사법경찰업무)로 구분할 수 있으나 자치경찰 활동을 위한

84) 이와 관련한 외국 자치경찰 활동 사례에 대해서는 <안영훈, 유럽형 자치경찰제도 모델분석, 치안정책연구소, 2005> 참조.

기본조직체계에서는 통상적으로 6개 분야에 포함하는 것을 보통의 조직편성으로 할 수 있다.

상기 자치경찰 활동 내용을 포괄할 수 있고 각 활동분야에 따른 팀(과) 및 자치경찰 지(구)대를 포함하게 되는 최대 약 130여 명으로 구성된 자치경찰 기본 조직도를 구상하면 다음 <그림 4-7>와 같다.

<그림 4-7> 도농복합 지역인 K시의 자치경찰 기본조직도



이러한 자치경찰 조직은 당연히 자치경찰의 주요 중점사무인 주민민원처리, 관내 공공질서유지, 교통질서유지, 생활안전 등에 대하여 각 구역별로 지(구)대를 운영하는 조직운동을 고려한 조직편성도이다.

자치경찰의 기본조직은 경찰 책임자와 관리부서, 지원부서로 구성된 경찰본부와 지구대로 구성한다. 이 부서조직은 행정구역별 또는 지역별로 골고루 분배 되도록 해야 하며, 각 부서 또는 분대는 자율적 기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 다양한 자치경찰 활동을 추진하되, 지대별 주요 활동업무의 우선순위를 결정하여 운영하도록 유도할 필요가 있다.

방법순찰팀을 구성할 경우에는 기본적으로 주야 3교대 순찰팀을 운영한다(2인 1팀 × 3교대 × 5개 지구대 = 30명). 시간대는 새벽 순찰팀(23:00 ~ 06:00), 주간 순찰팀(06:00 ~ 14:00), 야간 순찰팀(14:00 ~ 23:00)으로 구성하고 이를 3개월 ~ 6개월, 1년 단위로 주야 순찰팀에 의한 교대 근무를 한다(또는 아래 표 4-6 참조). 별도의 애완동물 관리팀을 두거나 주간·야간 순찰팀이 이를 중복업무로 수행할 수 있다. 여기서 각 팀장의 임무는 주로 주민안전과 관련한 고발 및 요구 사항에 대한 조정을 하고, 자치경찰대에 이를 통지하며 읍면동 구역 내 주민자치위원회 모임에 참여함으로써 읍면동 구역 주민들과의 상시대화 채널을 유지한다. 또 읍면동 구역 안전문제 해결을 위해 배치된 자치경찰 관련 인력을 조정, 관리하는 책임도 수행하도록 한다. 자치경찰 인력 지원을 위해서 그리고 지역사회 주민들의 참여를 유도하는 방향에서 자치경찰 보조인력의 활용안을 고려해 볼 수 있다. 예를 들면, 지역주민의 자발적인 참여 또는 일정한 인턴제의 활용과 같은 방식으로 운영하여 자치경찰과 함께 지역 내 방법활동 및 기타 자치경찰 관련업무를 지원하도록 한다.

3) 자치경찰의 직무수행 방식

자치경찰의 주요 활동 장소 및 시간을 고려한 직무수행 방식을 제안하면 다음과 같다. 즉, 자치경찰법(안) 제6조에 따른 자치경찰사무 발생 빈도가 높은 곳이 중점 활동지역이 될 것이다. 그리고 자치경찰의 순찰방식은 주민친화형 방법

순찰, 사회적 약자 보호, 기초질서단속, 지역교통정리, 주·정차 등 교통위반 단속, 지역경비를 주 임무로 하도록 유도하며, K시와 같은 도심지와 농촌 및 임야 지역이 상존하는 곳은 그 지역 실정에 맞는 중점활동 장소를 중심으로 자치경찰 활동을 유지해야 할 것이다.

〈표 4-5〉 K시 자치경찰의 주요 활동지역(예시)

	농촌 및 임야 지대	도심지대
주민생활안전	<ul style="list-style-type: none"> - 학교 및 교육시설 - 공동주택단지 - 재래시장, 장터 - 역, 터미널 - 관광지 - 체육, 문화, 공원시설 - 복지시설 - 읍면소재지가 아닌 기타지역 	<p style="text-align: center;">좌동</p> <ul style="list-style-type: none"> - 청소년 유해업소 밀집지 - 동 소재지가 아닌 기타지역
지역교통	<ul style="list-style-type: none"> - 위에 지정된 지역 주변도로 - 모든 주정차 금지도로 - 주택가 이면도로 - 소방통로 장애도로 - K시가 특별한 목적으로 교통 통제하는 도로 - 민원 잦은 도로 	<p style="text-align: center;">좌동</p>
지역경비	<ul style="list-style-type: none"> - K시 소관의 관리시설 - 지역문화재 관광시설 - 지역축제 행사장 	<p style="text-align: center;">좌동</p>

자치경찰의 주 활동 시간대에는 치안수요가 많은 지역에 자치경찰 인력을 집중하거나 국가경찰과 협력 하에 활동하도록 하고, 주민안전에 취약한 시간대의 경우에는 치안수요가 있는 곳을 선별해서 순찰활동을 하도록 한다. 예를 들면, 주간에만 유동인구가 많은 도심 터미널, 역 근방의 상가, 관광시설을 중심으로 하고 야간에는 인적이 드문 주택가 밀집지역 등을 중심으로 순찰활동을 한다. 이 경우 각 구역별 책임순찰제로 운영해야 할 것이며 또는 일근일 근무는 시차

출퇴근, 치안수요 밀집시간대 집중활동 등을 고려하여 탄력적으로 운영이 가능하도록 한다.

〈표 4-6〉 K시 자치경찰의 교대 근무방식(예시)

근무방식	근무시간	근무체제
주야 2교대제	주간 07:00~15:00 야간 15:00~22:00	- 순찰활동과 관련한 근무방법 : 주로 2인 중심의 순찰제를 운영하고, 자치경찰대 본부로부터 출발하여 2~3시간 근무를 원칙으로 하고, 야간시간의 순찰활동은 3명 이상 2시간 연속근무를 실시
주야 3교대제 (하루 8시간 근무)	주간 06:00~14:00, 저녁 14:00~22:00, 야간 22:00~06:00	- 또는 야간순찰팀의 경우, 주간조, 저녁조, 야간조 등 3개조로 운영하고, 함께 112신고에 의한 신고센터에 소속되어 활동함. 휴무제도는 6일 근무하고 2일간 휴무
24시간 3교대 근무교대	아침 8시~오후 4시, 오후 4시~ 오후 12시, 오후 12시~ 익일 오전 8시 오전 7시~오후 3시, 오후 3시~ 오후 9시, 오후 9시~ 익일 오전 7시	근무조의 교대는 1주일마다 바꾸고, 휴무는 1조와 2조는 4일 근무하고, 2일간 휴무하며, 3조는 4일 근무 후에 3일간 휴무 - 3교대 근무시간은 1년 단위로 전환

이러한 자치경찰 활동에 있어서 가장 중요한 요인은 바로 주민과 일상적인 협력관계를 유지할 수 있도록 체계화 시켜야 하는 것이다. 이 같은 노력은 시장, 시의회 등 주로 지역주민을 대표하는 선출직이 앞장서야 할 것이다. 또한 주민 자치위원회를 중심으로 상호 정보교환, 의견수렴 등의 기회를 갖기 위하여 1주일 단위, 1월 단위로 구역별로 모임을 갖는 네트워크를 구성, 운영하는 것도 고려해 보아야 한다. 또는 자치경찰대장을 중심으로 지역주민들과의 협의체 운영을 통한 주민의견수렴, 자문기구로서 주민 중심의 자치경찰자문위원회 등을 구성하여 자치경찰대 또는 주민자치센터 등에서 모임을 갖도록 하고, 구역별로 취약지구 등에 대한 순찰, 방법강화 등에 대한 논의를 함으로써 평상시의 대책, 연

락망체계 등을 활용한 자치경찰 활동이 되도록 한다.

도농복합도시인 K시의 경우와 같이 도심권 지역 이외의 농어촌 지역에 대해서는 특히 국가경찰권이 닿지 않는 소외지역 또는 외곽지역이 있을 수 있다. 통상 농촌지역에서의 자치경찰 활동은 농산물 절도행위에 대한 농산품 및 농가보호, 음용수를 위한 식수원 보호, 농어촌 쓰레기관리 및 식품위생관리, 인근 지방도로의 안전관리, 도주범 체포 및 색출을 위한 검문검색, 범인수색, 체포활동과 같은 사법경찰 활동의 지원, 산림보호, 산불화재예방과 국립공원과 자연보호 관련 경찰권 행사 및 특별사법경찰업무의 수행 등을 들 수 있다. 특히 특별사법경찰업무의 경우 자치경찰이 국가경찰을 지원하여 범인수색 및 체포 등 사법경찰 활동을 수행할 필요도 빈번히 발생 가능하며 이와 동시에 농촌 및 임야지역에서 요구되는 기초자치단체 수준에서의 특별사법경찰업무는 K시에 지정된 특별사법경찰업무 지정공무원과의 공조체제를 이루면서 수행하는 방안을 구체화해야 할 것이다.

다. 소결

우리나라에서 처음 시행하고 있는 제주자치경찰제의 평가 부분에서 살펴보았듯이 아직까지는 제주자치경찰이 주민들로부터 높은 수준의 호응을 얻어내지 못하고 있다. 사실 제주특별자치도의 경우 기초자치단체가 아닌 도 수준에서 2개 행정시 자치경찰대를 운영하고 있고, 또한 제도 시행 전에 보다 세부적이고 구체적인 자치경찰제를 준비하였다고도 볼 수는 없는 실정이다. 뿐만 아니라 이러한 과정에서 국가경찰로부터 자치경찰 조직으로 이관된 기존 인력은 국가경찰 활동과 차별화 된 자치경찰의 특성을 적절하게 고려하지 못한 채 기존 국가경찰과 유사한 업무수행 태도를 유지하였다는 판단이 들기도 한다. 신규채용 인력의 경우에도 지역사회 특성을 고려한 주민밀착형 자치경찰 실무를 교육하지 못하였다고 보며, 그에 맞는 교육 프로그램의 개발과 전문가 확보 등 부수적인 사항들의 준비도 없었다는 판단이다. 그리하여 그 결과가 바로 지역주민들

의 제주자치경찰에 대한 인식조사에서 단적으로 들어나고 만 것이다.

지금까지 도농복합형 K시에 적합한 자치경찰제 운영체제를 제안하는 과정에서 몇 가지 자치경찰관이 갖추어야 할 기본자질 및 역량이 어떤 것인지 정리해 볼 수 있다.

이러한 역량은 사실 국가경찰과의 차별성을 보여주는 자치경찰의 고유한 기능이라고 해도 무방하다. 즉, ① 자치경찰은 먼저 지역주민을 위한 안전 예방활동에 앞장서는 공직자가 되어야 한다. 자치경찰의 기본활동은 바로 “자치단체, 지역사회를 중심으로 지역주민의 안전과 지역사회의 공공질서를 유지하기 위한 예방활동”이기 때문이다. ② 자치경찰관은 공공질서의 유지·확보, 안전과 공중위생 등에 경찰활동의 중점을 두고 예방능력을 갖춘 자가 되어야 한다. 왜냐하면 지역사회 자치경찰 활동으로부터 가장 강조되는 것은 범죄예방과 주민의 안녕 등에 관한 예방 차원의 자치경찰 자질이 가장 중요하기 때문이다. ③ 또한 자치경찰관은 문제해결자가 되어야 한다. 직접적으로 지역사회의 문제를 찾아 해결하는(Problem-oriented policing) 문제해결자이기 때문이다. 따라서 자치경찰관은 ④ 지역주민의 협력자이자 참여적 경영자가 되어야 한다. 왜냐하면 관할구역내 (국가, 자치)경찰관과 주민이 함께 창조적으로 문제해결 방법을 찾아 서로 협력하면서 경찰활동을 수행해야 하고, 지역사회의 문제해결을 위해서 우선적으로 이행해야 할 정책들에 대해서는 함께 협력하여 실현하고 지원해 주어야 하기 때문이다.

제2절 자치경찰의 인적운영체계 확대 및 강화 방안

1. 자치경찰의 임용 및 훈련제도의 개선방안

가. 현행 제도의 문제점

1) 신규임용제도

자치경찰은 규모가 작고 자치경위 이상 간부의 숫자가 적기 때문에 지나치게 계급을 상향하여 신규 채용할 경우 내부 승진 기회가 적어지는 점을 감안하여 자치경사, 자치순경에 한하여 공채시험에 의하여 임용하도록 시행령에 명문으로 규정하고 있다(시행령 제20조). 현재 자치경찰의 간부급(경위 이상) 공채시험 제도가 없어 우수한 자치경찰의 인력확보가 어려움이 있다. 예를 들면, 현행 국가경찰공무원은 경정, 경위, 순경의 계급에서 공채시험제도를 시행하고 있다.

2) 특별임용제도

특별임용에 의한 자치경찰의 신규채용은 경찰공무원법 제8조의 국가경찰공무원의 특별채용 요건을 원용하여 규정하고 있다(시행령 제22조). 이는 자치경찰의수행사무의 성격상 부합하지 않는 것으로서, 자치경찰의 업무는 그 성격상 현장계도 활동이 많을 뿐만 아니라 주민친화적인 사회봉사활동의 성격이 강하다. 또한 자치경찰의 업무는 주로 지역생활안전, 지역교통, 지역경비, 특사경 업무(17종) 등 복잡하고 다양한 지방행정과 밀접한 관련성이 있음에도 이를 무시하고 국가경찰에서처럼 특별임용의 요건을 획일화 하는 것은 자치경찰제의 도입취지와 맞지 않다.

3) 특화된 교육훈련 프로그램의 부재

자치경찰공무원의 교육훈련 규정(법 제31조, 시행령 제68조)에 의하면, 자치경찰공무원으로 임용될 자에 대하여 임용 전에 국가경찰 교육기관에 신입교육을 받도록 규정하고 있다. 신규임용된 자치경찰공무원이 교육훈련을 받지 않았을 경우 신입교육을 이수하도록 규정하고, 자치경사 이상 자치경찰공무원이 기본교육을 이수한 경우 이를 면제하도록 규정하고 있다. 자치경정~자치경사 계급별 임용·승진에 따른 기본교육을 이수하도록 규정하고 있다(자치총경, 자치경장은 교육 제외). 한편, 자치경정 이하 자치경찰공무원은 자치경찰 관련 전문지식 및 기술을 습득할 수 있는 전문교육을 이수하도록 규정하고 있다.

국가경찰교육기관에의 위탁교육훈련 규정(법제31조 제69조)에는 자치경찰 교육훈련을 국가경찰 교육기관에의 위탁하여 실시할 경우의 교육훈련의 종류와 주체를 규정하고 있으며, 자치경찰 교육훈련을 위탁할 수 있는 국가경찰교육기관은 경찰대학교, 경찰종합학교, 중앙경찰학교로 규정하고 있다(위탁교육훈련의 종류 : 신입교육, 기본교육, 전문교육).

자치경찰법 제31조(교육훈련)의 규정을 보면, ② 시장 등은 치안활동과 관련된 전문지식 및 기술의 활용능력을 높이기 위하여 자치경찰 공무원이 소정의 교육과정을 이수하도록 하여야 한다. 이 경우 시장 등은 자치경찰공무원의 교육훈련을 국가경찰의 교육훈련기관에 위탁할 수 있다고 하였다. 그리고 자치경찰 실시자치단체의 장은 자치경찰교육훈련계획을 수립하여 연도개시 2월 전까지 경찰청장에게 통보하도록 규정하고 있고, 교육훈련계획에는 위탁하는 교육훈련의 내용과 범위, 위탁하는 교육훈련의 관리와 실시방법, 소요되는 경비의 부담 및 지출방법, 기타 교육훈련의 위탁에 관하여 필요한 사항 등을 명기하고 있다.

한편, 교육훈련대상자의 선발 및 통보(시행령 제71조)는 계급, 담당직무, 경력 및 건강상태 등을 고려하여 교육훈련과 정별로 교육대상자를 선발하여야 하고 교육훈련개시 15일전까지 통보하여야 한다. 교육훈련기간은 현행 신규채용자 12주(중앙경찰학교)이고, 특채자는 2주(경찰종합학교)이며, 국가경찰의 신규채용자는 24주이다. 제주자치경찰의 신규임용자는 중앙경찰학교에 12주 위탁교육을

실시하였고, 제주자치인력개발원에 자체교육 4주, 현장실습 2주 등 추가교육을 실시하였다. 특채자는 경찰종합학교 1주, 자체 인력개발원 1주 등 2주 교육을 실시하였다.

문제는 자치경찰의 특화된 교육훈련 프로그램이 미흡하다는 점이다. 즉, 자치경찰에 대한 국가경찰 교육훈련기관에의 획일적인 위탁교육·훈련 실시로 인하여 국가경찰의 기존교육훈련 프로그램을 적용함에 따라 지역사회 경찰활동에 부합되는 자치경찰의 교육·훈련이 되지 못하고 있어, 복잡하고 다양한 특별사법경찰업무 처리에 대한 전문지식 및 기술 습득이 되지 않고 있다.

4) 자치경찰 전문교육훈련기관의 부재

현재 자치경찰의 교육·훈련을 기존의 국가경찰기관(경찰종합학교, 중앙경찰학교, 경찰대학교 등)에서 지역특성을 무시한 채, 획일적으로 직무교육 위주로 실시하고 있고(시행령 제68조), 앞서 언급한 바와 같이 교육기간은 기본적으로 국가경찰 24주, 자치경찰 12주 등으로 규정하고 이에 따르고 있다. 이는 자치경찰은 국가경찰교육기관의 수용능력 문제로 틈새교육을 실시하고 있는 실정이다(이는 자치경찰의 교육훈련의 질 저하 문제와 직결됨). 제주자치경찰의 경우는 12주를 중앙경찰학교에 위탁교육을 실시하고, 현장업무처리 능력제고와 지방행정에 대한 이해를 돕기 위해 자체인력개발원에서 4주, 현장실습 2주 등 6주를 추가 교육을 실시하는 불합리한 사례가 있었다.

5) 자치경찰 교육훈련 전문가의 양성 및 활용

국가경찰은 범죄대응, 범질서확립, 사회안정 확보 등 사무에 주력하고, 자치경찰은 주민밀착형 치안서비스, 자치행정의 법집행지원 기타 특별사법경찰사무에 한정하는 것을 원칙으로 하고 있다. 특히 자치경찰법안 제6조에 의하면 지역주민과 밀접한 사무를 규정하고 있다. 그리고 지방행정공무원 및 자치경찰 공무원에게 부여되는 특별사법경찰권의 부여 기준은 4개로 나누게 되는데, 전문성,

격리성, 현장성, 고도의 보완성 등을 고려하여 분야별 특성으로 하여 보건, 위생, 교통, 환경, 문화, 경제 등 특별사법경찰업무 17종의 사무를 처리하고 있다. 하지만 현행 국가경찰과 자치경찰은 업무처리에 있어 분명 구별 되고 있음에도 기존 국가경찰학교의 경찰교육담당 교수요원으로 하여금 자치경찰 교육훈련을 실시하도록 하는 것은 자치경찰의 전문능력 향상에 도움을 주지 않고 있다고 할 수 있다.

나. 제도개선방안

1) 신규임용제도

현행 자치경찰 신규채용에 있어, 유럽 3국과 같은 자치경찰의 신규채용제도(즉, 보조직급의 신설 등)를 도입하여 자치경찰 보조직급을 신설하여 해당 자치경찰 결원시 우선적으로 정규직 순경시험에 응시하도록 함으로써 합격자를 자치경찰로 채용함. 그리하여 이들에게 자치경찰업무를 일정기간 보조하게 하여 체득한 업무수행 기술 및 경험을 활용함으로써 자치경찰의 능력향상을 제고할 수 있다.

또한, 자치경찰의 간부급(경위 이상) 공채시험제도를 제도화하여 자치경찰의 위상을 제고함은 물론, 우수한 인재를 자치경찰로 채용함으로써 지역사회 의 각종 갈등과 문제해결 능력의 향상을 기할 수 있다. 경찰공무원법 제8조 제2항의 규정을 개정하여 「경찰대학교 졸업생 중 희망자」를 자치경위로 신규채용 할 수 있도록 함은 물론, 장기적으로는 국립경찰대학교에 「자치경찰학과」를 별도로 설치 및 운영하여 졸업생을 자치경위로 신규채용 하는 방안도 필요하다.

2) 특별임용제도

자치경찰의 수행사무의 종류별 즉, 지역생활안전, 지역교통, 지역경비 및 특사경 업무(17종)관련 사회봉사활동 실적을 특별임용 요건에 반영 내지 신규채용 시 가점 부여하는 방안이 요구된다. 또한 자치경찰의 특별임용 요건을 국가경찰

과 달리 지역특성에 맞는 새로운 특별임용 요건을 마련하는 것이 필요하다. 예를 들어, 특별사범경찰사무를 담당하는 자치경찰의 채용인력 609명은 특사경 업무(17종)처리 관련자격증과 경력을 가진 기존의 일반직 공무원의 자치경찰 전직 등을 거쳐 특별임용 하는 방안 등이다.

3) 특화 교육프로그램의 개발

자치경찰공무원의 특화된 교육훈련 프로그램을 개발해야 한다. 국가경찰기관에 자치경찰의 위탁교육훈련을 실시함에 있어 기존의 국가경찰 교육훈련 프로그램과 구별되는 자치경찰 공무원의 특화된 교육훈련 프로그램 개발로 전문능력 향상을 도모할 필요가 있다.

그리고 지역특성에 맞는 자치경찰 교육훈련 프로그램을 개발하여 유형화하여 운영할 필요가 있다. 예를 들면, 대도시지역은 주민생활안전, 농어촌지역은 농수산물 절도 예방요령, 관광·레저지역은 관광객 보호 및 문화재보호 등, 해안지역은 재난·재해예방 등 지역특성에 맞는 지역사회 중심의 교육훈련 중점적으로 실시하고, 또한 환경, 위생, 산림 등 특사경 업무 처리 관련 전문지식 및 기술 습득을 위한 전문교육과정을 자체인력개발원에 설치·운영함으로써 자치경찰의 업무역량을 강화할 수 있을 것이다.

4) 자치경찰 전문교육기관 설치

자치경찰의 전면실시에 따른 자치경찰 인력 9,315명에 대한 지속적인 교육훈련 등을 대비하여 장기적으로 「자치경찰교육훈련기관」을 설치·운영함으로써 지역사회의 경찰활동에 부합되는 자치경찰의 교육훈련을 기할 수 있을 것으로 본다. 또한, 자치경찰의 업무성격에 부합되는 현장 중심의 맞춤형 교육 훈련을 함으로써 자치경찰의 능력개발에 크게 기여할 수 있다.

5) 자치경찰 전문교육가 양성

자치경찰사무는 지방행정의 범집행 지원을 주로 하고 있으므로 특사경 업무 담당공무원 또는 관련 민간전문가를 초빙하여 강사로 활용함으로써 자치경찰의 업무처리에 따른 전문지식 및 기술을 습득할 수 있다. 예를 들면, 예컨대, 환경, 위생, 보건, 관광, 교통, 문화 등 업무담당자, 관련 외부전문가를 교육강사로 활용함으로써 업무처리 know-how는 물론, 관련 전문지식 등을 습득할 수 있을 것이다.

2. 자치경찰 보조인력 확대 및 강화 방안

가. 자치경찰 보조인력의 부재

현재 제주자치경찰의 경우에는 총정원 127명 중 국가이체인력 38명, 신규채용 45명 등 83명으로 결원 44명을 예산부족 등으로 충원하지 못함에 따라 주민 생활과 밀접한 지역방범활동, 공공시설 및 지역 행사장 등의 지역경비 등 업무 수행에 곤란을 겪고 있다는 점을 이미 지적한 바 있다. 그러나 현행 자치경찰법안 등에는 자치경찰 보조인력 및 자원봉사 조직의 연계활용방안에 관한 규정이 없을 뿐만 아니라 예산부족 등으로 인한 자치경찰 인력 미확충에 있어 대체인력을 활용할 수 있는 법적 근거도 없는 실정이다. 제주자치경찰제 운영실태와 같이 자치경찰 초기 시행단계에서 인력부족 등으로 인하여 자치경찰의 시행에 차질이 우려되는 상황이기 때문에 자치경찰의 보조인력 및 자원봉사조직의 활용에 대한 법적 근거 마련이 선행되어야 하며, 소요인력 판단 근거가 마련될 필요가 있다. 이러한 제도확대를 통해서 자치경찰의 부족 인력을 강화할 수 있을 것으로 판단된다. 이 경우에 특히 자원봉사조직의 연계활용은 비예산으로 활용함도 바람직할 것으로 판단한다.

나. 제주자치경찰제에 적용사례

제주특별자치도의 자치경찰 시행상 인력부족과 재정부족 등이 중요한 애로사항의 하나로 문제제기 됨에 따라서 본 연구는⁸⁵⁾ 제주자치경찰의 인적자원 확충 및 능력개발에 관한 대안 마련을 위하여 제주도에서 적용 가능한 개선모델을 사례로 제안하고 이로부터 도출된 시사점을 중심으로 개선방안을 제안하고자 한다. 현행 행정직 중심의 지방공무원 일부를 전환·재배치 하는 방법과 보조직급의 신규채용 또는 ‘일시 사역인부’의 활용 등에 관한 방안들이 제안될 수 있다.

1) 인력 재배치에 의한 자치경찰 보조인력 확보

교통 및 방법, 경비와 관련된 조직 및 기능을 진단하면 다음과 같은 인력을 읍면동 사무소 또는 주민자치센터에 배치하여 자치경찰의 인력으로 활용할 수 있을 것이라 생각된다. 즉, 현재 제주시와 서귀포시에는 시내 불법 주정차를 단속하기 위하여 계약직으로 직원을 채용하여 활용하고 있어서, 현재 채용하고 있는 직원 현황은 다음과 같다. 제주시에 30명, 서귀포시에 10명으로 구성된 두 행정시의 계약직 주차단속요원을 이관하는 방안이다. 현재 2008년 7월 이후로 제주자치경찰단 소속으로 이관되었으나 아직도 업무상 및 기능적으로 제주자치경찰의 업무와 통합적으로 운영되지 않고 있어 자치경찰 업무와 아무런 연관성을 갖지 못하는 상황에 있다.⁸⁶⁾

이는 행정시의 교통 및 주차관련 공무원의 자치경찰대로 이관되었으나 앞서 언급한 바와 같은 상황에 있다. 자치경찰의 주요 업무가 지역교통관리라는 점을

85) 이하 제주자치경찰 인적자원 확충을 위해 제안하는 개선방안은 양영철 교수(제주대)가 연구한 <자치경찰기능과의 연계를 통한 주민자치센터 활성화 방안, 제주도 용역보고서, 2008.2>의 일부를 원용하여 활용하고 있다.

86) 현지답사에 따른 조사결과. 제주시는 교통행정과(33명), 차량관리과(31명, 불법주차단속요원 제외)로서 2개과 64명임, 불법주정차 단속요원 30명을 합하면 약 94명에 달한다. 서귀포시는 건설교통과에서 교통과 차량 및 주차관리를 담당하며 담당 공무원 수는 20명이며, 불법주정차 단속 요원 10명을 합하면 30명이다.

고려하면 현재 행정시(市)에서 수행하고 있는 교통, 차량, 불법주정차 관리업무 전체가 자치경찰대 소속으로 기능적으로 통합하여 교통의 계획과 집행이 일치를 통한 업무의 효율화를 기하는 것이 바람직할 것이다. 이 방식은 현재 소방본부에 재난담당 부서와 소방담당 부서가 공존해 있는 형식을 원용하는 방식인데, 이관된 공무원 중 자치경찰로 전직을 희망하는 공무원은 전직을 유도하여 자치경찰관 인원을 보충하고 전직하지 않은 일반직 공무원은 교통에 관련된 행정업무를 담당하고, 자치경찰관은 일선 현장에 배치하는 방식으로 현장을 강화하는 방안이 있다.

2) 공익요원의 활용

현재 행정시를 비롯한 읍면동사무소에 행정보조원으로 공익요원을 배치하고 있다. S읍에도 2명의 공익요원이 근무를 하고 있으나 활용도는 매우 낮은 편이다. 이를 자치경찰 보조인력을 배치함으로써 인력활용도를 제고할 수 있다. 현재 지방단위 소방서 및 예하 기관에도 군인 대체인력이 배치되고 있는 형태를 원용하면 가능할 것이다.

3) 산화 경방요원의 활용

현재 각 읍면에는 산불예방을 위해 평균 6-7명의 산화경방요원을 6개월간 채용하고 있으며 이에 소요되는 비용도 6천만원 내외이다. 이들의 업무는 산림지도 단속인 산림 경비이기 때문에 자치경찰의 경비업무와 연계할 수 있다. 이들도 자치경찰로 편입하여 자치경찰업무와 산불방지업무를 동시에 타 자치경찰관 및 지원인원과 동시에 수행하면 상호간에 효과가 상승될 것이다.

4) 관광지 근무 공무원 이관

제주특별자치도의 출범으로 이전의 시·군관리의 관광지를 제주특별자치도로 통합하여 관리하고 있다. 현재 관리는 제주특별자치도 관광지 관리사업소가

며 조직도는⁸⁷⁾ 다음 그림과 같다. 제주특별자치도 소유 유료관광지는 7개사무소에 19개관광지가 있음. 여기에는 일반직 공무원 74명과 청원경찰관 및 일용직 140명 등 214명이 근무를 하고 있다.

〈그림 4-8〉 제주도 관광지 관리사업소 관할 관광지 현황(7개 사무소 19관광지)



이를 평균으로 나누면 각 관광지별로 약 4명의 일반직 공무원과 7명의 청원과 일용직 공무원으로 충당하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-7〉 관광지 관리 사업소 직원 현황

구분	계	제주문화 유적지	서귀포 관광지	동부 관광지	감귤 박물관	돌문화공원	해녀박물관	제주현대 미술관
정원	84	15	13	13	10	15	14	4
현원	74	15	11	12	7	14	11	4
결원	10	-	2	1	3	1	3	-

87) 관광지관리사업소, 2007년도 주요업무보고, 제236회 임시도의회 문화관광위원회 보고자료, 2007.2.

현재 관리 방식에 있어서 직접 도에서 관리하기 때문에 관광지 소재의 행정 시, 읍면동과 단절된 상태인 바, 관광지 관리의 문제점을 가장 잘 알고 있는 읍면동사무소와 지역주민들과의 단절은 관광지 관리의 현지화·신속성·대응성면에서 실패한 경우라는 지적도 있다. 따라서 이에 대한 개선방안으로는 관광지 중심지구에 해당하는 관광지 근무인력은 해당 읍·면사무소로 이관한다든지,⁸⁸⁾ 이중에 일반직은 읍·동사무로 이관하고 일부는 읍·면 사무소의 업무를, 일부는 자치경찰팀으로 과견하여 관광지 관리업무를 수행하여 보조하는 방안도 가능하다. 청원경찰관은 자치경찰팀으로 편입하여 관광지 관리 및 질서유지 업무를 하며, 일용직은 채용목적에 따라서 자치경찰기능과 유사한 직원은 자치경찰팀으로 편입하는 방안이 필요할 수 있다.

다. 자치경찰 인력 확대를 위한 보조인력 활용 방안⁸⁹⁾

유럽 선진국과 같이 유급직의 자치경찰 보조인력제를 채택하는 방안이 있다. 예를 들면, 자치경찰과 함께 활동하기에 적합한 유급직 인력을 채용하여 자치경찰업무에 관한 일정 교육을 받게 한 후 자치경찰 보조인력으로 활용 가능하다. 또는 유급 봉사자로 채용하여 일정한 교육을 수료한 사람에 한하여 채용하거나 아니면 채용 후에 일정기간 동안 교육을 수료하도록 하여 단순 봉사자가 아닌 자치경찰 전문보조인력(봉사자)로 활동할 수 있도록 한다.

현재 자치단체의 인력확보에 관한 자치조직권과 관련하여 총액인건비제 도입의 경우 지방자치단체의 정원책정상 본청기구 이외에도 직속기관의 설치, 출장소의 설치, 동 설치, 사업소의 설치 등을 지방자치단체가 자율적으로 결정할 수 있을 수 있으므로 이에 근거하여 자치단체의 인건비성 경비를 확보하여 시행이 가능하다.

인건비성 경비란 “지방공무원 및 지방관서에 상시 근무하는 자에게 반대급부로 지급되는 제반 경비”이고, 행정자치부 기준으로 2005년도 이후 지방자치단체

88) 예를 들면, 해당지역: 구좌읍(비자림, 만장굴), 성산읍(성산 일출봉), 안덕면(사계 용머리).

89) 부록 3에서 자치경찰 보조인력 산출기준 및 산출내역에 대하여 대안을 제시하고 있다.

세출예산 과목 구조에 ‘목 구분과 설정’상 인건비는 기본급, 수당, 정액급식비, 교통보조비, 명절휴가비, 가계지원비, 연가보상비, 기타직보수, 일용인부임, 일시 사역인부임 등 10개 세목으로 구분하고 있다. 따라서 기타 보직보수에 근거하여 지방공무원법 및 지방계약직공무원규정에 의하여 채용하는 직원, 청원경찰, 각종 위원회의 위원 및 간사 등 비정규직원, 법규에 의한 비정규직원 등을 대상으로 한 보수지급이 가능한 인력을 채용하여 활용할 수 있을 것이다.

일용인부임과 같이 300일 이상 연중 상시 고용하는 인부를 대상으로 일체의 인건비, 제수당 및 산업재해보험료 등 각종 부담금을 편성하여 지급가능한 인력 채용을 대상으로 할 수 있다.⁹⁰⁾

이 경우 채용자격 등을 결정할 때 선발위원회를 구성하여 공개 모집 및 선발하고, 그 대상자는 일정기간 지역의 자원봉사 활동가, 자원봉사와 관련된(특히, 경찰) 일정한 교육수료자, 주민자치위원회의 일정 위원 추천받은 자 등을 선발하면 된다. 이들에 대한 교육 및 훈련의 경우, 교육은 사전 및 사후교육으로 실시함. 사전교육은 자치경찰지원요원을 희망하는 사람에 한하여 미리 교육을 수료하도록 하는 방안이 있으며, 사후 교육은 임명 후 자치경찰업무수행에 대한 교육과정을 이수하도록 한다. 그리고 일정한 기간, 약 120시간(약 2~4주)을 수료하고, 교육은 자치경찰단이 주관하되 관내 국가경찰과 협력하여 순회교육, 야간교육, 사이버 교육 등 교육수요자의 여건에 따라서 편리하게 제공하고, 평가는 철저하게 하여 일정 점수 통과자만이 보조인력으로 자격부여를 하는 방안이 있다.

채용인원은 관할구역내 주민 수와 차량 수 등 자치경찰업무 중 주요 담당업무의 업무량을 고려하여 인원을 책정하고, 초기에는 실험적 성격이 강하기 때문에 최소 인원을 채용하도록 하는 방안이 있으며 지구당 5명이 기준일 수 있을 것이다. 근무방법은 지원요원에 대한 제한된 권한의 준 자치경찰관 권한을 부여하고 자치경찰관과 계급 등 기장표식에서 약간의 차이가 나도록 또는 주민들의 시각에 쉽게 관찰될 수 있도록 노란조끼에 ‘자치경찰 보조원’으로 명칭을 부여한다.

90) 일시사역인부임은 인부임 및 간식비, 부상치료비, 피복비, 인부고용에 따라 관련법령에 근거하여 자치단체가 부담해야 하는 경비를 편성하고 있다.

제복 및 기타 장비를 수여하고, 기타 경찰봉, 수갑, 무전기 등 총기 이외의 장비 휴대가 가능하도록 한다. 주·야간 또는 출·퇴근 시간대에 집중 투입하여 근무하도록 하며, 근무는 상근·전임근무가 아니라 순환 및 시간제로 근무를 정하면 된다. 되도록 많은 주민들 중에서 채용될 수 있도록 하여 지역치안의 중요성과 현황, 문제점, 해결방안 등을 학습하고 주민에게 전파할 수 있도록 할 필요가 있다.

제3절 자치경찰의 사무수행 절차의 확대 및 강화방안

1. 자치경찰의 사무수행 원칙 및 과정

자치경찰법(안)에 의하면 주로 방법(주로 방법 순찰, 112신고사항 처리, 경범 단속), 교통(교통정리(러시아워, 차량정체 등, 교통단속 사무), 경비(시설경비, 요인보호 및 경비 등 필요시 동원), 수사지원(사건 발생시 초동조치를 현장보전 및 응급처리, 형사피의자 소재에 관한 정보수집 및 수사지원)과 특사경 업무의 직접적인 수행을 기본으로 하고 있다.

그렇지만 사실상 자치경찰은 국가경찰과 사무를 분담하여 수행하고 있으며, 구체적으로는 국가경찰과 자치경찰간 병행사무(총 213개 사무 중 103개 사무 : 방법순찰, 방법기기 운영, 주취자 보호조치 등 생활안전활동, 아동·여성·청소년 보호 및 기초질서·생활질서사범 단속, 교통소통확보 및 집회시위시 주변혼잡관리) 등이 있고, 자치경찰이 전담사무 하는 사무는(총 213개 사무 중 9개 사무 : 도로공사·교통장애물 관리, 소규모 지역행사·시설경비 등, 방법·교통·경비 총 213개 사무 중 112개 사무 배분) 등이다.

직무수행 원칙에 있어서는 자치경찰은 법령상 부여된 사무는 원칙적으로 자치경찰이 수행하되, 국가경찰과 병행하여 수행하는 경우에는 우선적으로 자치경찰과 국가경찰간 업무조정협약에 근거하고, 통상적으로 협약에 명시되어 있지 않을 경우에는 국가경찰의 조정 하에 분담처리 하도록 하고 있다.

또한 자치단체가 이미 수행하고 있는 사무의 수행방법에 있어서는 풍속·보건·환경 등 행정경찰사무 50여 종 및 보건·교통, 환경, 문화, 경제 등 특별사법경찰사무 20여 종과, 자치경찰의 4개 분야에 대한 주요 기능(자치경찰법안 6조)으로 주로 주민의 생활안전활동, 지역교통활동, 시·군·구의 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 대하여 자치경찰 전담사무로 수행하거나 공동으로 분담하여 수행하고 있다.

2. 사무수행의 현실적 어려움

자치경찰의 활동을 확대함에 있어서 그 내용(수준)을 고려해야 하는데 실무적으로 국가경찰의 주요사무인 5대 범죄, 형사범, 교통사범 등의 활동으로부터 경범, 생활안전, 경관요청 등의 자치경찰사무 성격을 별도로 분리하기에는 쉽지 않은 상황이다. 즉, 자치경찰의 활동이 언제든지 확대될 수 있다는 것을 의미한다.

4대 주요사무 이외에도 자치단체 행정관할구역 내 각종 사건, 사고 발생시 현장출동에 의한 초동 조치를 해야하며, 담당구역에서 자율방범 활동, 도보순찰 활동, 해당근무시간대에 취약지 거점근무, 국가경찰 소속 파출소 및 순찰지구대와 협력근무, 상황근무, 사건 및 사고처리 업무 수행 등 다양한 업무를 수행하게 된다. 이를 위해서는 보다 세부적인 업무지침서를 작성하고 그에 따르는 지휘명령체계 등이 명확해야 하며, 국가경찰과의 업무적 분담체계를 분명히 정리할 필요가 있다.

3. 자치경찰 사무수행 절차의 개선⁹¹⁾

사례를 들어서 현행 국가경찰과의 업무적인 불명확함을 없애고 절차적으로 명확한 업무분담 및 보충성 원리에 의한 경찰사무의 수행체계를 유지할 수 있도록 해야 한다. 이에 대한 사례를 제시하면서 개선방안을 제안하기로 한다.

91) 다음의 사례들은 경찰청의 자치경찰 업무를 담당하였던 김종길 경감의 제안을 활용하였다.

가. Case 1 : 법규위반에 의한 교통사고 발생시 국가경찰과 자치경찰의 직무수행

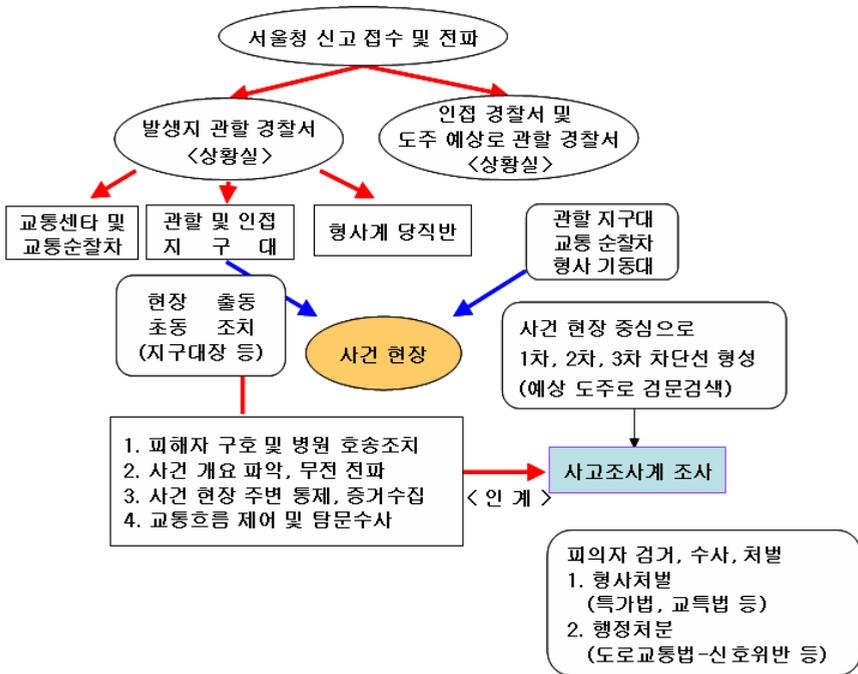
〈표 4-8〉 자치경찰 사무수행 개선방안

〈 사례 1 〉

- 6. 25. 04:30, 불상의 운전자가 자동차를 운전하여 사당동에서 봉천동으로 진행중 왕복 6차로 교차로에서 직진신호임에도 좌회전하다가 횡단하는 보행자를 치고 구호조치 없이 관악구청 방향으로 도주한다는 112 신고에 대한 업무수행

1) 현행 국가경찰의 사무처리 과정(Process)

〈그림 4-9〉 국가경찰에 의한 교통법규 위반사례 처리 과정



2) 사건접수

자치경찰서 상황실에서 사건을 직접 접수하거나, 자치경찰서 상황실과 (관내) 서울청 상황실이 함께 접수하여, 사건의 내용을 신속히 파악하고 사고현장과 가장 가까워서 근무하는 자치경찰 또는 국가경찰에 현장출동 지시한다.

3) 자치경찰이 처리하는 업무

사건 현장에 인접한 자치경찰관이 신속히 현장에 도착한 후, 관내 국가경찰과 연결된 통신망으로 자치경찰대 상황실 및 관내 순찰 국가경찰관에게 신속히 상황을 전파한 후, 피해자 구호, 사건 파악, 관련자료 및 정보수집한다.

교통사고에 관한 초동조사, 기초조사 실시 후 국가경찰에 인계. 필요시 자치경찰대장에 보고한 후 국가경찰의 지시에 따라 관련사무에 대한 지원 및 협조를 구한다.

자치경찰의 기본임무는 유기적 시스템에 의한 신속한 대응으로 수사의 성공가능성을 제고하도록 지원, 보충한다.

4) 국가경찰이 처리하는 업무

서울청 112 신고센터의 사건 접수 후 사고현장에 국가경찰이 먼저 도착하면 국가경찰은 사건 발생장소 관할 경찰서(인접 경찰서) 및 피의자 도주 예상로 관할 경찰서에 대해서 신속한 상황을 전파한다.

생활안전, 교통, 수사 기능 모든 경찰관의 공동 대응으로 피의자 조기 검거(신속한 피해자 구호)에 노력한다.

종합적 경찰행정에 의한 피의자 검거 : 생활안전, 교통, 수사(형사 및 교통사고) 등 모든 경찰관들의 신속하고 훈련된 합동 작전에 의한 피의자 검거, 형사소추 등 진행한다.

- 피의자 검거 후 형사 소추절차 및 행정 처분 절차 동시 진행 : 신호위반 치상 교통사고 야기 및 도주(뺑소니) 피의자에 대한 수사 착수(특가법 등)

및 신호위반에 대한 행정처분(범칙금 통고처분 및 벌점) 절차를 진행한다. 국가경찰의 궁극적 목적은 수사성공(피의자 검거)을 통한 민생 안정이다.

5) 쟁점

자치경찰과 국가경찰간 유기적인 협력관계 등이 부족할 경우에는, 절차 중복 및 증가에 따른 업무 능률성 저하를 가져 올 수 있다.

사건과 관련하여 자치경찰은 신속히 현장에 인접한 국가경찰관에 상황전파 및 사건 관련 정보 및 자료제공 등을 충실히, 신속히 제공할 수 있도록 훈련하고, 국가경찰은 이후의 사고처리를 피의자 검거까지 자치경찰에 업무를 미루지 말고 신속한 피해 회복을 지연시키지 않도록 처리해야 할 것이다.

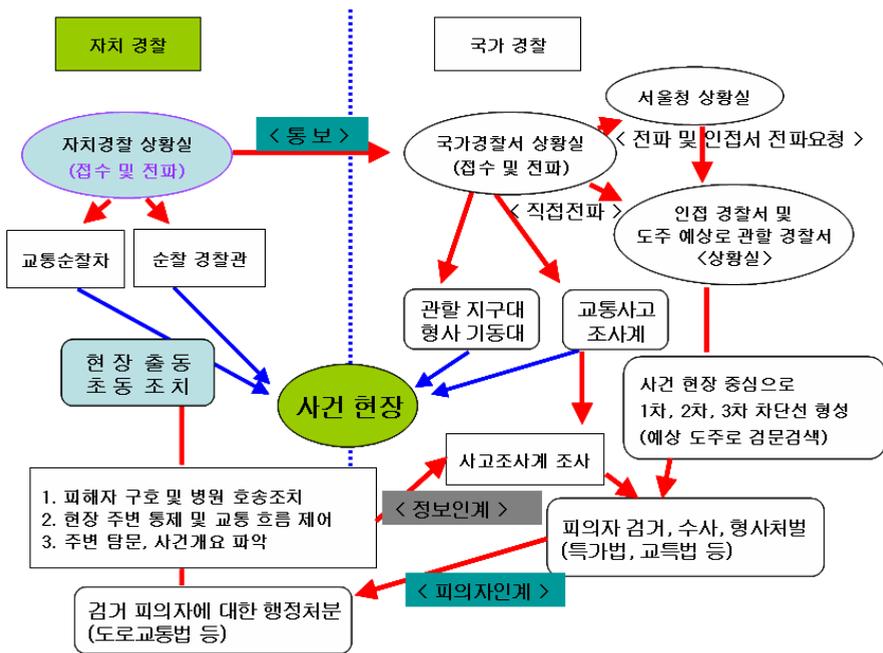
위 사례의 경우 서초구, 동작구, 관악구, 금천구 등 수개의 자치경찰서 및 수개의 국가경찰서가 관련될 수 있으므로 사전 조정협약에 근거하고, 사전 협력채널 및 네트워크의 원활한 활용이 가능하도록 상호협조 훈련이 필요하다.

자치경찰은 교통사고 조사기능(수사권)은 없지만 사고조사를 위한 유효한 초기 정보 수집 능력 등을 제대로 습득할 수 있도록 전문적 훈련이 필요하다.

형사 소추절차와 행정 처분절차의 분리에 따라서 주민의 불편을 야기시킬 수 있는 소지에 대해서는 대안 마련이 필요하다. 예를 들면, 구속수사의 경우 자치경찰은 국가경찰 유치장에 직접 방문하여 또는 형사소추 완료시까지 기다려서 행정처분 절차를 진행할 가능성이 있으므로 이러한 절차를 일원화 할 수 있는 방안 마련이 필요할 것이다.

6) 개선방안 : 국가경찰과 자치경찰간 협력적 사무처리 과정

〈그림 4-10〉 자치경찰의 직무수행과 연계된 국가경찰과의 연계사무처리
예상도 1



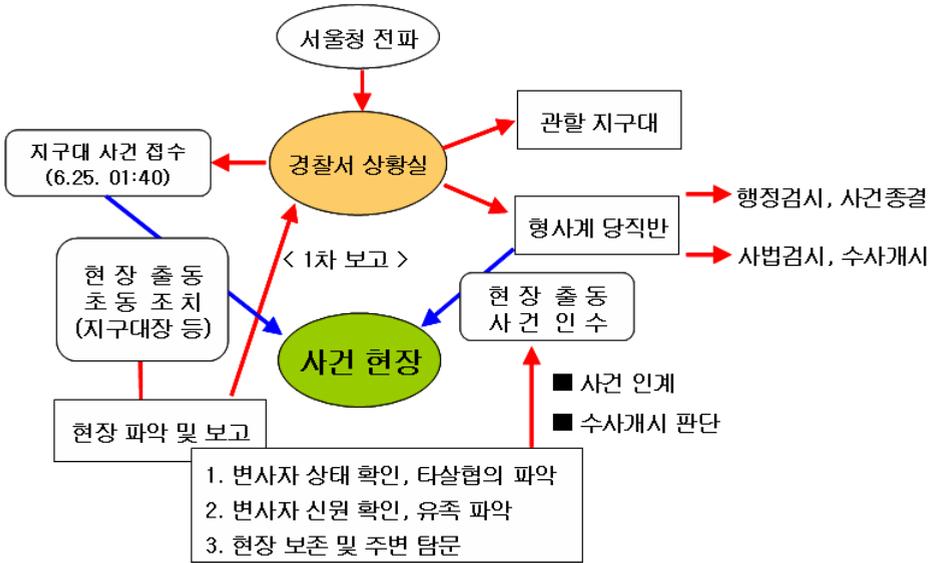
나. Case 2 : 변사자 발생 신고에 따른 범죄수사 처리

〈표 4-9〉 자치경찰 범죄수사 처리

<p>〈 사례 2 〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 방배경찰서 남태령지구대 甲은 6. 25. 01:40 서울청 112지령실로부터 방배 2동 00번지 지하방에 변사자가 있다는 신고를 접하고 출동한 업무처리
--

1) 현행 국가경찰의 사무처리 과정(Process)

(그림 4-11) 국가경찰의 사무처리 과정



2) 국가경찰과 자치경찰간 협력적 사무처리 과정

사건 접수 즉시 지구대장 및 근거리 경찰관 현장 출동, 이때 자치경찰 또는 국가경찰 중 가장 인접해 있는 경찰관이 신속히 현장에 출동한다.

자치경찰이 먼저 출동하였을 경우 사건현장을 최대한 원상태로 보전할 수 있도록 주변으로부터 보호 처리하고 국가경찰관의 출동을 기다린다.

자치경찰의 경우는 근무시간에 따라서 24시간 즉응체제가 유지되지 않을 수도 있다. 그러나 관내 국가경찰은 주·야간을 불문하고, 사법적 권한 행사가 필요한 상황에서는 가장 먼저 출동해야 하나, 자치경찰이 먼저 출동한 경우에는 이러한 사건에 대해서는 우선적으로 현장보전에만 한정한다.

국가경찰이 주요 업무를 처리한다. 즉, 변사자의 상태 확인, 타살혐의 유무 파

악, 변사자 신원 확인 등. 따라서 자치경찰이 먼저 출동했을 때에는 최대한 현장 상황 파악 및 보존, 즉시 전파로 국가경찰에 의한 수사의 성공가능성을 제고하도록 노력해야 한다.

3) 쟁점

사건 현장은 여러 가지 변화요인에 노출되어 있어 최초에 현장 출동한 경찰관의 판단이 수사개시 중요 변수가 된다. 신속한 출동 및 개요 전파는 사건 해결에 핵심적 요건이므로 자치경찰의 사전 훈련이 절대적으로 요구된다.

이는 결과적으로 자치경찰관의 순찰이 단순히 범죄 예방의 의미 외에 수사개시 및 단서제공, 범인 체포 등 수사 성공에도 직결되는 요인으로 작용하기 때문에 자치경찰의 자질 향상이 중요한 이유이다.

향후 자치경찰의 질적 수준이 높아지면, 이 사건 처리에서와 같이 수사개시 여부 판단을 위한 자치경찰과 국가경찰의 상호 토론과 정보 공유를 통해서 성공가능성을 높일 수 있을 것이다.

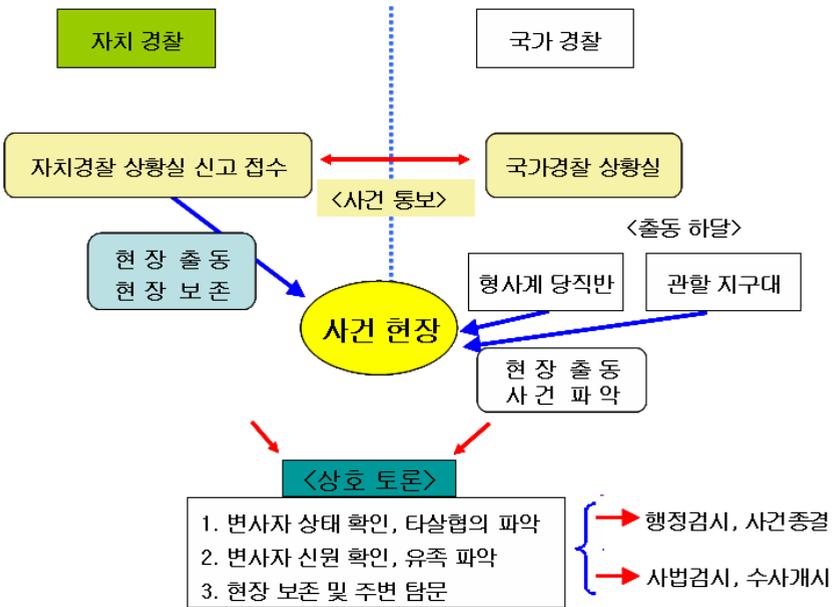
자치경찰은 유효한 정보를 수집할 수 없고 국가경찰은 자치경찰의 능력을 불신하는 경우 상호 협조의 (성공)가능성은 매우 낮을 것이다.

생활 속에 여러 상황이 발생하게 되므로 국가경찰서 소속 지구대(파출소)의 역할이 항시 핵심요소가 되고 있다.

인력 조정 및 지구대를 자치경찰 소속으로 옮기는 것은 현행 자치경찰 기본 모형보다 발전된 상황에서나 가능할 것으로 판단된다.

4) 개선방안

〈그림 4-12〉 자치경찰의 직무수행과 연계된 국가경찰과의 연계사무처리 예상도 2





제5장 결론

1. 제주자치경찰제의 개선방향

제주자치경찰제 운영과 함께 현실적으로 우리나라 자치단체들이 자치경찰제를 시행함에 있어서 바로 부딪칠 문제는 정원문제이다. 제주자치경찰의 경우 앞서 확대 및 강화 방안에서 제시한 바와 같이 미채용 인력 44명이 채용될 때까지는 일반 행정직 등 특사경 업무 담당자를 파견하여 업무지원 하는 형태로 보충하는 방안과 보조인력 및 자원봉사 단체의 활용 등을 검토할 필요가 있다. 제주자치경찰이 도 단위로 실시 중임을 고려하면 직급상향 조정의 필요성은 있으나, 아직 시행 초기인 점을 감안하여 당분간 현행을 유지하되 추후 규모 및 기능 확대 추이에 따라서 적극적인 검토가 요구된다.

나아가 현행 자치경찰 신규채용에 있어, 외국 제도와 같이 자치경찰 보조직 급을 신설하여 해당 자치경찰 결원시 우선적으로 정규직 순경시험에 응시하도록 함으로써 합격자를 자치경찰로 채용하는 방안을 고려할 수 있다. 그리하여 이들에게 자치경찰업무를 일정기간 보조하게 하여 취득한 업무수행 기술 및 경험을 활용함으로써 자치경찰의 능력향상을 제고할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한, 자치경찰의 간부급(경위 이상) 공채시험제도를 제도화하여 자치경찰의 위상을 제고함은 물론, 우수한 인재를 자치경찰로 채용함으로써 지역사회의 각종 갈등과 문제해결 능력의 향상을 기할 수 있도록 한다. 그리고 경찰공무원법 제8조 제2항의 규정을 개정하여 「경찰대학교 졸업생 중 희망자」를 자치경위로 신규채용 할 수 있도록 함은 물론, 장기적으로는 국립경찰대학교에 「자치경찰학과」를 별도로 설치 및 운영하여 졸업생을 자치경위로 신규채용 하는 방안도 검

토할 필요가 있다.

한편 자치경찰의 특별사법경찰업무를 수행함에 있어서 일반행정직 또는 산림, 환경, 위생 등 여러 전문분야의 민간 전문가들의 전문지식과 기술을 활용할 수 있도록 이러한 분야의 전문자격증 소지자에게도 특별임용제도를 확대하여 이와 같은 자치경찰의 특별사법경찰업무 등 전문능력을 필요로 하는 분야에 인력보완 하는 방안을 위한 임용제도의 확대가 필요하다.

교육훈련에 대한 해결방향을 고려해 볼 때, 특사경 업무(17종) 관련 전문교육 과정을 자체적으로 신설하거나 또는 타부처의 전문교육기관에 위탁함으로써 업무처리의 역량을 강화할 필요가 있다. 또한 자치경찰 인적자원 채용 및 양성 방안에 관한 전문적인 연구가 보충될 필요가 있다. 그리고 향후 자치경찰 추가 채용시 민간전문가를 특별 임용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

근무행태에 관한 문제해결을 위해서는 관광객의 안전 및 질서유지를 위해 자치경찰의 근무시간을 토·일요일 등 공휴일을 포함하여 주간근무를 원칙으로 하고 평일에 대체 휴무하는제도 등 특성에 맞는 운영방식을 재검토 할 필요가 있다. 더불어 자치경찰의 근무지 배치를 고정 배치에서 유동 배치로 하는 등 탄력성을 부여하는 방안도 검토해야 할 것이다. 자치경찰의 부족인력에 대해서는 앞서 제시한 방안 이외에도 현실적으로 환경감시요원, 주차감사원 등 보조인력과 민간 자원봉사조직을 연계 활용 하거나 은퇴 노인들을 활용한 노인 일자리사업과 연계하는 방안 등 자치경찰의 인적자원 확충 방안을 강구할 필요가 있다.

2. 새정부의 자치경찰제 추진방향

지방분권 국정정책과 관련하여 이명박 정부는 인수위원회 활동 중에 그리고 그 결과를 정리한 최근 백서에서 국정과제 중 일반과제로 자치경찰제도의 확대 및 강화 방안을 결정하고 추진하기로 하였다(이명박정부 인수위원회 백서, 2008). 과거 문민의 정부로부터 이전 참여정부에 이르기까지 자치경찰제를 시행

하고자 여러 제도운영 방안을 연구하였으나 현재는 제주특별자치도의 출범과 함께 「제주특별자치도법」으로 2006년 7월부터 제주특별자치도 자치경찰제(이하에서는 제주자치경찰)만을 시행하고 있다.

이명박 정부에서는 이와 같은 상황 하에서 출발한 자치경찰제에 대한 제도적 보완을 위하여 자치경찰제를 확대하고 강화하는 방향에서 국정과제를 지속적으로 추진하고자 결정한 것이다. 보다 철저한 제도 도입과 운영을 위하여 시범 실시 대상 자치단체를 이전의 기초자치단체에 한정하였던 것과 달리 광역자치단체를 포함하여 약 30여 개의 시범자치단체를 선정하여 2009년부터 본격적으로 제도 실험을 하겠다는 방안도 계획하고 있으므로 이와 관련한 시범운영체제에 관한 모델제안이 필요할 것으로 판단한다.

3. 실험법을 통한 시범실시 운영

현재 자치경찰제실무추진단에서는 자치경찰제 도입에 앞서 시범사업을 실시하고자 여러 행정적 절차와 세부사항의 준비가 있어 왔다. 이 점에 대해서 가능하다면 지방자치 원리에 충실한 제도적 실험이 되었으면 하는 바람이 있고, 시범사업을 성공적인 제도 도입으로 연결시키기 위해서는 실험법 제정을 통한 자치제도의 실험정책(Experimentation)을 보다 전략적으로 추진하였으면 한다.

우리와 동일한 법체계를 갖고 있는 프랑스의 경우 2003년 3월 헌법수정을 통해서 ‘지방분권 국가’를 천명하였고, 보다 적극적으로 지방자치 발전을 위하여 새로운 제도에 대한 법적 실험이 가능할 수 있도록 수정헌법 제37-1조와 제72조에 제도 실험을 규정하였다. 즉, 프랑스 헌법에 따르면 “법률 또는 시행령으로 일정한 목적을 위하여 제한된 기간 동안, 제도실험적 성격의 조항을 규정할 수 있고”, 국민의 자유를 해치지 않는 범위 내에서는 이러한 실험을 위해서 지방자치정부에 적용되는 법률 또는 시행령에 대하여 예외적으로 적용받지 않을 수 있는 권한을 부여할 수 있다고 한 것이다. 스위스의 경우에는 이미 1985년부터 제도적인 실험이 가능할 수 있는 법률을 제정하여 운영해 오고 있다. 프랑스는 과

거에도 시행령의 경우에는 이러한 제도적 실험이 허용되었으나 헌법에서 규정하고 있는 이유는 기존의 법적인 제한점을 극복함으로써 일정 기간이라도 새로운 제도는 새로운 틀 속에서 왜곡되지 않은 실험을 거쳐 그 결과를 가하고 나서 제도를 수정할 것인지 확대 또는 폐기할 것인지 하는 제도운영의 유연성을 헌법으로 보장하고 있는 것이다. 실험을 주관하는 주체에는 다양한 이해관계자 대표가 참여하고, 국회는 이러한 법적 지원을 최대한 지원해 줌으로써 개혁추진 결과에 대한 총체적 효과를 최대한 도출하고자 하는 새로운 발상이 아닐 수 없다.



1. 국내

- 경찰청, 각국의 자치경찰도, 2004년 연수교재.
- 경찰청, 지역경찰 업무지침, 경찰청 방법국, 2003.
- 경찰혁신기획단, 자치경찰추진팀, 선진외국의 경찰제도, 2003년 12월, 경찰청.
- 경찰혁신기획단 자치경찰추진팀(2003), 자치경찰제 용역연구, 2003. 12
- 김남진(1989), 지방자치와 경찰법 ; 경찰작용법을 중심으로, 공안행정논총, 동국대학교 공안행정연구소, 4, 1989.1., pp.87-108
- 김석태, 자치경찰 조직형태와 재원조달 구조, 한국지방재정학회2004년도 춘계학술대회 발표논문, 2004.
- 김석태, 자치경찰의 재원확보 및 재정조정 운영방안, 자치경찰연구, 경찰혁신기획단, 2003. 12
- 김성호, 경찰기능 중 자치사무 발굴에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 연구보고서, 2003. 12
- 김성호, 안영훈, 이효(1998), 자치경찰제의 준거틀과 모형설계, 한국지방행정연구원, 1998.
- 박병식, 자치경찰 도입을 위한 입법사항의 검토 :일본의 경찰법을 중심으로, 수사연구, 수사연구사, 제21권 5호 통권235호, 2003. 5, pp.21-26
- 박진현(2000), 우리 나라 자치경찰제 도입방향에 관한 실증적 연구, 한국공안행정학회보, 한국공안행정학회, 9, 2000.2., pp.317-343
- 신현기, 우리나라 자치경찰 도입에 관한 연구, 교수논총, 한세대학교, 제17호, 2001. 12., pp.69-101

- 안영훈, 양영철 외, 자치경찰 인적자원 확충 및 능력개발 방안에 관한 연구, 2008.
- 안영훈, 유럽형 자치경찰제도 모델분석 : 프랑스, 스페인, 이탈리아 자치경찰제도를 중심으로, 치안정책연구소, 2005.
- 안영훈, 자치경찰 표준운영모델 개발에 관한 연구, 행정자치부 자치경찰제실무추진단 연구용역 보고서, 2007. 2.
- 안영훈, 프랑스의 경찰조직체제와 수사구조에 관한 연구, 경찰청 연구보고서, 1999.
- 양영철, 이기우, 지방분권 대토론회, 지방자치경찰의 창설방안에 관한 제언, 한국지방자치학회서울행정학회, 2004. 5. 28.
- 양영철, 자치경찰기능과의 연계를 통한 주민자치센터 활성화 방안, 제주도 용역보고서, 2008.2.
- 양영철, 자치경찰론, 대영문화사, 2008
- 이기우, 경찰지방자치의 바람직한 방향, 지방행정, 대한지방행정공제회, 제52권 제597호, 2003. 7., pp.39-46
- 이윤근, 비교경찰제도론, 서울 : 법문사, 2001
- 이종수, 경찰기능의 분권화: 자치경찰도 도입의 함정과 대안
- 이종수, 자치경찰도 도입을 위한 모형의 설계 :한국경찰 개혁방안으로서의 분권화 전략, 연세행정논총, 연세대학교 행정대학원, 제24집, 1999.7., pp.54-75,
- 이황우, 경찰행정학, 서울 : 법문사, 2002
- 이황우(1999), 우리나라 실정에 맞는 자치경찰제도, 치안연구소 자치경찰제도 공청회, 1999.
- 전국시도지사협의회 (2004). 자치경찰 시도 공동안, 2004. 08.
- 정진환, 비교경찰제도, 책사랑, 2002년.
- 최우용, 자치경찰 도입논의에 있어서의 문제점, 자치행정, 지방행정연구소, 통권 186호, 2003. 9., pp.36-40
- 최웅렬, 지역경찰제의 정착화를 위한 과제, 경찰청 치안정책연구소 2005-08 연구

보고서(2005)

최종술, 한국적 자치경찰의 도입방안에 관한 연구, 행정논총, 서울대학교행정대학원, 제41권 제1호, 2003. 3., pp.101-132

최종술, 바람직한 자치경찰제의 모형에 관한 연구, 한국행정학보, 한국행정학회, 33, 2, 1999.8., pp.141-161

한부영, 안영훈 외, 자치경찰 기구 및 인력편성 방안, 한국지방행정연구원, 2005년 보고서

행정자치부 자치경찰제실무추진단(2007), 제주자치경찰 현지방문 점검결과, 2007.

11. 보고서.

행정자치부, 자치경찰 실무추진단, 자치경찰법 시행령안 설명자료, 2006.

행정자치부, 자치경찰 업무 매뉴얼, 2006.

René Chapus (1996), Droit administratif I, II, Paris, Monstrench, 1996.

Decocq Andret al.(1998), Le droit de la police, Paris, Litec, 1998.

Norton A.(1994), International handbook of local and regional government: a comparative analysis of advanced democracies. Edward Elgar.

2. 외국

프랑스 지방공무원연수원 2004년 자치경찰 시험 및 보수관련 자료, Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhne, Concours: Externe avec preuves Gardien de la police municipale, 2004. 10.

프랑스 시장의 자치경찰권한, Action municipale, Les pouvoirs de police du Maire, La Gazette, 2004년 1월.

프랑스 자치경찰 복장에 관한 정부시행령 2004년 1월 30일 제2004-102호, Decret n 2004-102 du 30 janvier 2004 relatif la tenue des agents de police municipale pris en application de l'article L. 412-52 du code des communes.

프랑스 자치경찰관 경찰활동 매뉴얼, Ccile Hartman, Michel Lamotte, Gatien Meunier, Mmento Pratique du Policier Municipal, Editions La Baule, 2002.

프랑스 자치경찰의 무기사용에 관한 시행령 2001년 3월 24일 제2000-276호,
Dcret fixant les modalits d'application de l'article L.412-51 du code des
communes et relative l'armement des agents de police municipale.

프랑스 1999년 자치경찰법, Loi n. 99-291, Loi Relative aux Polices Municipales,
1999. 4. 15.

프랑스 내무부 지방총국, 지방공무원 통계자료, 2004.

프랑스 정부시행령 2003년 8월 1일 제2003-735호 자치경찰 윤리강령, Dcret
n2003-735 portant code de dontologie.

프랑스 지방자치법전, 2004.

프랑스 헌법 2004.

프랑스 형법, code pnal, 1998.

프랑스 형사소송법, code de procdure pnale, 2004.

스페인 경찰법, Legislacion Policial, Colex, 2002년 판.

스페인 마드리드 자치주 지방(자치)경찰 조직에 관한 시행령(Decreto 112/1993,
de 28 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento Marco de
Organizacin de las Policas Locales).

스페인 마드리드 자치주 지방(자치)경찰간 협력조정에 관한 법률(Ley 4/1992, de
8 de julio, de Coordinacin de Policas Locales)

스페인 헌법 2004.

스페인, 중앙정부 내무부 경찰총국(Direccion General de la Policia delMinisterio
del Interior), 스페인 국가경찰 조직과 기능(Estructura y FuncionesFuerzas
Cuerpos de Seguridad del Estado) 브리핑 자료(파워포인트, 2004.

스페인, 카탈로니아 주정부 경찰총국(Direccion General de Seguretat Ciutadana),
Policia de la Generalitat Mossos d'Esquadra, 2003.

이탈리아 Ministerio de administraciones publicas, The Spanish state of autonomies.
Characteristics and general information, Area de asuntos europeos, 2002.

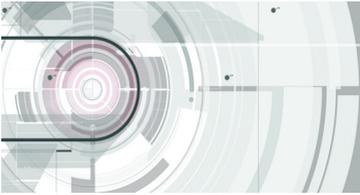
이탈리아 내무부 통계, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E

TERRITORIALI, DIREZIONE CENTRALE PER LA
DOCUMENTAZIONE E LA STATISTICA, Ufficio Centrale di Statistica,
2004년 10월

이탈리아 내무부 자치경찰 무기사용에 관한 시행령, DECRETO MINISTERIALE
N. 145 DEL, 1987년 3월 14일, REGOLAMENTO CONCERNENTE
L'ARMAMENTO DEGLI APPARTENENTI ALLA POLIZIA MUNICIPALE
AI QUALI E' CONFERITA LA QUALITA' DI AGENTI DI PUBBLICA
SICUREZZA.

이탈리아 지역정부 제도개선 보고서, RAPPORTO SULLE PROVINCE ITALIANE
2004 ; a cura dell'UPI, Coordinamento scientifico, Centro Bachelet Luiss,
2004년.

www.carabinieri.it



부 록

- I. 【자치단체별 자치경찰 계급별 정원기준 현황】
- II. 【시도별 자치경찰 계급별 정원기준 현황】
- III. 【시도별 자치경찰 보조인력 소요판단 현황】

1. 【자치단체별 자치경찰 계급별 정원기준 현황】

구 분	지자체	정원	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경	
합	정원	명	9,315	142	282	555	1,083	1,801	2,889	2,563
계	비율	%	100	1.5	3	5.9	11.6	19.3	31	27.5

1] 자치총경이 대장인 자치단체(142개 자치단체)

서울	강남구	102	1	4	7	13	20	32	25
경기	수원	91	1	3	6	11	18	29	23
경기	부천	84	1	3	5	10	16	26	23
경기	성남	84	1	3	5	10	16	26	23
경기	고양	74	1	2	5	9	14	23	20
전북	전주	74	1	2	5	9	14	23	20
서울	서초구	73	1	2	5	9	14	23	19
서울	관악구	70	1	2	4	9	14	22	18
서울	강서구	70	1	2	4	9	14	22	18
서울	은평구	70	1	2	4	9	14	22	18
서울	광진구	68	1	2	4	8	13	21	19
서울	성북구	68	1	2	4	8	13	21	19
경기	안산	66	1	2	4	8	13	21	17
서울	마포구	65	1	2	4	8	13	20	17
서울	동대문	64	1	2	4	8	12	20	17
충북	청주	64	1	2	4	8	12	20	17
서울	중랑구	64	1	2	4	8	12	20	17
서울	송파구	63	1	2	4	8	12	20	16
서울	강동구	61	1	2	4	7	12	19	16
서울	종로구	61	1	2	4	7	12	19	16
서울	영등포	61	1	2	4	7	12	19	16
서울	구로구	60	1	2	4	7	12	19	15
서울	양천구	60	1	2	4	7	12	19	15
서울	동작구	59	1	2	4	7	11	18	16
경남	창원	59	1	2	4	7	11	18	16

구 분	지자체	정원	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
경북	포항	59	1	2	4	7	11	18	16
경기	안양	58	1	2	4	7	11	18	15
인천	부평구	58	1	2	4	7	11	18	15
서울	강북구	57	1	2	3	7	11	18	15
서울	도봉구	57	1	2	3	7	11	18	15
서울	노원구	57	1	2	3	7	11	18	15
경기	용인	57	1	2	3	7	11	18	15
충남	천안	57	1	2	3	7	11	18	15
경남	마산	56	1	2	3	7	11	17	15
서울	용산구	56	1	2	3	7	11	17	15
부산	진구	56	1	2	3	7	11	17	15
서울	종구	56	1	2	3	7	11	17	15
서울	성동구	56	1	2	3	7	11	17	15
서울	금천구	55	1	2	3	7	11	17	14
광주	북구	54	1	2	3	7	10	17	14
대구	달서구	54	1	2	3	7	10	17	14
서울	서대문	53	1	2	3	6	10	16	15
경기	평택	52	1	2	3	6	10	16	14
인천	남구	51	1	2	3	6	10	16	13
경남	김해	51	1	2	3	6	10	16	13
인천	남동구	50	1	2	3	6	10	16	12
경남	진주	50	1	2	3	6	10	16	12
전남	여수	49	1	1	3	6	9	15	14
경북	구미	49	1	1	3	6	9	15	14
경기	의정부	49	1	1	3	6	9	15	14
전북	익산	48	1	1	3	6	9	15	13
경기	남양주	48	1	1	3	6	9	15	13
부산	해운대	48	1	1	3	6	9	15	13
대전	서구	48	1	1	3	6	9	15	13
경기	시흥	48	1	1	3	6	9	15	13
부산	사하구	48	1	1	3	6	9	15	13
대구	북구	47	1	1	3	6	9	15	12

구 분	지자체	정원	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
광주	서구	47	1	1	3	6	9	15	12
부산	동래구	47	1	1	3	6	9	15	12
제주	제주	46	1	1	3	5	9	14	13
인천	서구	46	1	1	3	5	9	14	13
전북	군산	46	1	1	3	5	9	14	13
부산	사상구	46	1	1	3	5	9	14	13
울산	남구	46	1	1	3	5	9	14	13
강원	춘천	46	1	1	3	5	9	14	13
대전	동구	45	1	1	3	5	9	14	12
대구	수성구	45	1	1	3	5	9	14	12
강원	원주	45	1	1	3	5	9	14	12
부산	북구	45	1	1	3	5	9	14	12
대구	동구	44	1	1	3	5	8	14	12
전남	순천	44	1	1	3	5	8	14	12
경기	광명	44	1	1	3	5	8	14	12
경북	경주	43	1	1	3	5	8	13	12
부산	남구	43	1	1	3	5	8	13	12
광주	광산구	43	1	1	3	5	8	13	12
경기	화성	43	1	1	3	5	8	13	12
인천	계양구	42	1	1	2	5	8	13	12
강원	강릉	42	1	1	2	5	8	13	12
부산	금정구	42	1	1	2	5	8	13	12
전남	목포	41	1	1	2	5	8	13	11
경기	파주	41	1	1	2	5	8	13	11
부산	연제구	41	1	1	2	5	8	13	11
충북	충주	41	1	1	2	5	8	13	11
대구	서구	41	1	1	2	5	8	13	11
경북	안동	41	1	1	2	5	8	13	11
대전	중구	40	1	1	2	5	8	12	11
경북	경산	39	1	1	2	5	7	12	11
충남	아산	39	1	1	2	5	7	12	11
부산	수영구	38	1	1	2	4	7	12	11

구 분	지자체	정원	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
경기	군포	38	1	1	2	4	7	12	11
인천	연수구	38	1	1	2	4	7	12	11
울산	중구	38	1	1	2	4	7	12	11
경기	구리	38	1	1	2	4	7	12	11
광주	동구	38	1	1	2	4	7	12	11
경기	이천	37	1	1	2	4	7	11	11
전북	정읍	37	1	1	2	4	7	11	11
경북	김천	37	1	1	2	4	7	11	11
충북	청원	37	1	1	2	4	7	11	11
경기	광주	37	1	1	2	4	7	11	11
부산	동구	37	1	1	2	4	7	11	11
경북	상주	37	1	1	2	4	7	11	11
경남	거제	36	1	1	2	4	7	11	10
대구	남구	36	1	1	2	4	7	11	10
충남	공주	36	1	1	2	4	7	11	10
경기	김포	36	1	1	2	4	7	11	10
광주	남구	36	1	1	2	4	7	11	10
인천	중구	36	1	1	2	4	7	11	10
경남	양산	36	1	1	2	4	7	11	10
충북	제천	36	1	1	2	4	7	11	10
전북	김제	36	1	1	2	4	7	11	10
부산	서구	36	1	1	2	4	7	11	10
경남	통영	36	1	1	2	4	7	11	10
경기	포천	36	1	1	2	4	7	11	10
대구	중구	35	1	1	2	4	7	11	9
충남	서산	35	1	1	2	4	7	11	9
경기	안성	35	1	1	2	4	7	11	9
대전	대덕구	35	1	1	2	4	7	11	9
경북	영천	35	1	1	2	4	7	11	9
부산	영도구	35	1	1	2	4	7	11	9
전북	남원	35	1	1	2	4	7	11	9
제주	북제주	35	1	1	2	4	7	11	9

구 분	지자체	정원	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
전남	나주	35	1	1	2	4	7	11	9
경북	영주	35	1	1	2	4	7	11	9
경기	의왕	35	1	1	2	4	7	11	9
충남	보령	35	1	1	2	4	7	11	9
울산	울주	35	1	1	2	4	7	11	9
전남	광양	34	1	1	2	4	6	10	10
대전	유성구	34	1	1	2	4	6	10	10
경남	사천	34	1	1	2	4	6	10	10
충남	논산	34	1	1	2	4	6	10	10
경남	밀양	34	1	1	2	4	6	10	10
경기	하남	34	1	1	2	4	6	10	10
경남	진해	34	1	1	2	4	6	10	10
경기	양주	33	1	1	2	4	6	10	9
대구	달성	33	1	1	2	4	6	10	9
경기	여주	32	1	1	2	4	6	10	8
울산	북구	32	1	1	2	4	6	10	8
충남	당진	32	1	1	2	4	6	10	8
강원	동해	32	1	1	2	4	6	10	8
울산	동구	32	1	1	2	4	6	10	8
경북	칠곡	31	1	1	2	4	6	9	8
경기	오산	31	1	1	2	4	6	9	8

㉒ 자치경정이 대장인 자치단체(88개 자치단체)

제주	서귀포	32		1	2	4	6	10	9
경기	과천	31		1	2	4	6	10	8
강원	속초	30		1	2	3	6	9	9
강원	태백	30		1	2	3	6	9	9
경기	동두천	29		1	2	3	6	9	8
전남	무안	29		1	2	3	6	9	8
충북	진천	29		1	2	3	6	9	8
전남	장성	29		1	2	3	6	9	8
충북	보은	29		1	2	3	6	9	8

구 분	지자체	정원	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
전북	임실	29		1	2	3	6	9	8
전남	담양	29		1	2	3	6	9	8
강원	평창	29		1	2	3	6	9	8
전남	강진	29		1	2	3	6	9	8
강원	횡성	29		1	2	3	6	9	8
경북	청도	29		1	2	3	6	9	8
경북	봉화	29		1	2	3	6	9	8
경남	함양	29		1	2	3	6	9	8
강원	철원	29		1	2	3	6	9	8
경북	영덕	29		1	2	3	6	9	8
경북	성주	29		1	2	3	6	9	8
경남	산청	29		1	2	3	6	9	8
전북	순창	28		1	1	3	5	9	9
경남	의령	28		1	1	3	5	9	9
전남	장흥	28		1	1	3	5	9	9
충북	단양	28		1	1	3	5	9	9
경남	남해	28		1	1	3	5	9	9
부산	중구	34		1	2	4	7	11	9
경북	문경	33		1	2	4	6	10	10
전북	진안	24		1	1	3	5	7	7
강원	영월	28		1	1	3	5	9	9
충남	청양	28		1	1	3	5	9	9
전남	곡성	28		1	1	3	5	9	9
전남	함평	28		1	1	3	5	9	9
전남	진도	28		1	1	3	5	9	9
강원	양양	24		1	1	3	5	7	7
강원	인제	28		1	1	3	5	9	9
경북	고령	28		1	1	3	5	9	9
전남	구례	24		1	1	3	5	7	7
경북	청송	24		1	1	3	5	7	7
강원	화천	22		1	1	2	4	7	7
전북	장수	24		1	1	3	5	7	7

구 분	지자체	정원	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
경북	영양	22		1	1	2	4	7	7
강원	양구	22		1	1	2	4	7	7
전남	신안	33		1	2	4	6	10	10
경기	양평	33		1	2	4	6	10	10
강원	삼척	32		1	2	4	6	10	9
부산	기장	32		1	2	4	6	10	9
전남	해남	32		1	2	4	6	10	9
전북	원주	32		1	2	4	6	10	9
인천	동구	31		1	2	4	6	10	8
충남	부여	31		1	2	4	6	10	8
강원	홍천	31		1	2	4	6	10	8
경북	의성	31		1	2	4	6	10	8
전북	부안	31		1	2	4	6	10	8
전남	고흥	31		1	2	4	6	10	8
제주	남제주	31		1	2	4	6	10	8
전북	고창	31		1	2	4	6	10	8
경남	합천	31		1	2	4	6	10	8
충남	예산	31		1	2	4	6	10	8
충남	홍성	30		1	2	3	6	9	9
경남	거창	30		1	2	3	6	9	9
부산	강서구	30		1	2	3	6	9	9
충남	연기	30		1	2	3	6	9	9
인천	강화	30		1	2	3	6	9	9
충남	태안	30		1	2	3	6	9	9
경남	창녕	30		1	2	3	6	9	9
전남	화순	30		1	2	3	6	9	9
충남	서천	30		1	2	3	6	9	9
경남	고성	30		1	2	3	6	9	9
전남	영암	30		1	2	3	6	9	9
충북	옥천	30		1	2	3	6	9	9
전남	원도	30		1	2	3	6	9	9
경북	예천	30		1	2	3	6	9	9

구 분	지자체	정원	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
전남	영광	30		1	2	3	6	9	9
충남	금산	30		1	2	3	6	9	9
충북	음성	30		1	2	3	6	9	9
충북	영동	30		1	2	3	6	9	9
경기	가평	29		1	2	3	6	9	8
경북	울진	29		1	2	3	6	9	8
경남	하동	29		1	2	3	6	9	8
경기	연천	29		1	2	3	6	9	8
전남	보성	29		1	2	3	6	9	8
경남	함안	29		1	2	3	6	9	8
충북	괴산	29		1	2	3	6	9	8
강원	정선	29		1	2	3	6	9	8
전북	무주	24		1	1	3	5	7	7
강원	고성	27		1	1	3	5	8	9
경북	군위	24		1	1	3	5	7	7

③ 자치경찰이 대장인 자치단체(4개 자치단체)

충남	계룡	24			1	3	5	8	7
충북	증평	24			1	3	5	8	7
인천	옹진	20			1	2	4	7	6
경북	을릉	20			1	2	4	7	6

II. 【시도별 자치경찰 계급별 정원기준 현황】

시도별	정원	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
계(234)	9,315	142	282	555	1,083	1,801	2,889	2,563
서울(25)	1,586	25	52	96	194	309	494	416
종로구	61	1	2	4	7	12	19	16
중 구	56	1	2	3	7	11	17	15
용산구	56	1	2	3	7	11	17	15
성동구	56	1	2	3	7	11	17	15
광진구	68	1	2	4	8	13	21	19
동대문	64	1	2	4	8	12	20	17
중랑구	64	1	2	4	8	12	20	17
성북구	68	1	2	4	8	13	21	19
강북구	57	1	2	3	7	11	18	15
도봉구	57	1	2	3	7	11	18	15
노원구	57	1	2	3	7	11	18	15
은평구	70	1	2	4	9	14	22	18
서대문	53	1	2	3	6	10	16	15
마포구	65	1	2	4	8	13	20	17
양천구	60	1	2	4	7	12	19	15
강서구	70	1	2	4	9	14	22	18
구로구	60	1	2	4	7	12	19	15
금천구	55	1	2	3	7	11	17	14
영등포	61	1	2	4	7	12	19	16
동작구	59	1	2	4	7	11	18	16
관악구	70	1	2	4	9	14	22	18
서초구	73	1	2	5	9	14	23	19
강남구	102	1	4	7	13	20	32	25
송파구	63	1	2	4	8	12	20	16
강동구	61	1	2	4	7	12	19	16
부산(16)	658	13	17	39	77	127	204	181
중 구	34		1	2	4	7	11	9

시도별	정원	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
서 구	36	1	1	2	4	7	11	10
동 구	37	1	1	2	4	7	11	11
영도구	35	1	1	2	4	7	11	9
부산진구	56	1	2	3	7	11	17	15
동래구	47	1	1	3	6	9	15	12
남 구	43	1	1	3	5	8	13	12
북 구	45	1	1	3	5	9	14	12
해운대구	48	1	1	3	6	9	15	13
사하구	48	1	1	3	6	9	15	13
금정구	42	1	1	2	5	8	13	12
강서구	30		1	2	3	6	9	9
연제구	41	1	1	2	5	8	13	11
수영구	38	1	1	2	4	7	12	11
사상구	46	1	1	3	5	9	14	13
기장군	32		1	2	4	6	10	9
대구(8)	335	8	9	20	40	64	105	89
중 구	35	1	1	2	4	7	11	9
동 구	44	1	1	3	5	8	14	12
서 구	41	1	1	2	5	8	13	11
남 구	36	1	1	2	4	7	11	10
북 구	47	1	1	3	6	9	15	12
수성구	45	1	1	3	5	9	14	12
달서구	54	1	2	3	7	10	17	14
달성군	33	1	1	2	4	6	10	9
인천(10)	402	7	12	24	46	78	126	109
중 구	36	1	1	2	4	7	11	10
동 구	31		1	2	4	6	10	8
남 구	51	1	2	3	6	10	16	13
연수구	38	1	1	2	4	7	12	11
남동구	50	1	2	3	6	10	16	12
부평구	58	1	2	4	7	11	18	15
계양구	42	1	1	2	5	8	13	12

시도별	정원	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
서 구	46	1	1	3	5	9	14	13
강화군	30		1	2	3	6	9	9
옹진군	20			1	2	4	7	6
광주(5)	218	5	6	13	26	41	68	59
동 구	38	1	1	2	4	7	12	11
서 구	47	1	1	3	6	9	15	12
남 구	36	1	1	2	4	7	11	10
북 구	54	1	2	3	7	10	17	14
광산구	43	1	1	3	5	8	13	12
대전(5)	202	5	5	12	24	39	62	55
동 구	45	1	1	3	5	9	14	12
중 구	40	1	1	2	5	8	12	11
서 구	48	1	1	3	6	9	15	13
유성구	34	1	1	2	4	6	10	10
대덕구	35	1	1	2	4	7	11	9
울산(5)	183	5	5	11	21	35	57	49
중 구	38	1	1	2	4	7	12	11
남 구	46	1	1	3	5	9	14	13
동 구	32	1	1	2	4	6	10	8
북 구	32	1	1	2	4	6	10	8
울주군	35	1	1	2	4	7	11	9
경기(31)	1,412	26	42	86	166	270	438	384
수원시	91	1	3	6	11	18	29	23
성남시	84	1	3	5	10	16	26	23
의정부	49	1	1	3	6	9	15	14
안양시	58	1	2	4	7	11	18	15
부천시	84	1	3	5	10	16	26	23
광명시	44	1	1	3	5	8	14	12
평택시	52	1	2	3	6	10	16	14
동두천	29		1	2	3	6	9	8
안산시	66	1	2	4	8	13	21	17
고양시	74	1	2	5	9	14	23	20

시도별	정원	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
과천시	31		1	2	4	6	10	8
구리시	38	1	1	2	4	7	12	11
남양주	48	1	1	3	6	9	15	13
오산시	31	1	1	2	4	6	9	8
시흥시	48	1	1	3	6	9	15	13
군포시	38	1	1	2	4	7	12	11
의왕시	35	1	1	2	4	7	11	9
하남시	34	1	1	2	4	6	10	10
용인시	57	1	2	3	7	11	18	15
파주시	41	1	1	2	5	8	13	11
이천시	37	1	1	2	4	7	11	11
안성시	35	1	1	2	4	7	11	9
김포시	36	1	1	2	4	7	11	10
화성시	43	1	1	3	5	8	13	12
광주시	37	1	1	2	4	7	11	11
양주시	33	1	1	2	4	6	10	9
포천시	36	1	1	2	4	7	11	10
여주군	32	1	1	2	4	6	10	8
연천군	29		1	2	3	6	9	8
가평군	29		1	2	3	6	9	8
양평군	33		1	2	4	6	10	10
강원(18)	555	4	18	32	61	108	172	160
춘천시	46	1	1	3	5	9	14	13
원주시	45	1	1	3	5	9	14	12
강릉시	42	1	1	2	5	8	13	12
동해시	32	1	1	2	4	6	10	8
태백시	30		1	2	3	6	9	9
속초시	30		1	2	3	6	9	9
삼척시	32		1	2	4	6	10	9
홍천군	31		1	2	4	6	10	8
횡성군	29		1	2	3	6	9	8
영월군	28		1	1	3	5	9	9

시도별	정원	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
평창군	29		1	2	3	6	9	8
정선군	29		1	2	3	6	9	8
철원군	29		1	2	3	6	9	8
화천군	22		1	1	2	4	7	7
양구군	22		1	1	2	4	7	7
인제군	28		1	1	3	5	9	9
고성군	27		1	1	3	5	8	9
양양군	24		1	1	3	5	7	7
총북(12)	407	4	12	24	45	80	126	116
청주시	64	1	2	4	8	12	20	17
충주시	41	1	1	2	5	8	13	11
제천시	36	1	1	2	4	7	11	10
청원군	37	1	1	2	4	7	11	11
보은군	29		1	2	3	6	9	8
옥천군	30		1	2	3	6	9	9
영동군	30		1	2	3	6	9	9
증평군	24			1	3	5	8	7
진천군	29		1	2	3	6	9	8
괴산군	29		1	2	3	6	9	8
음성군	30		1	2	3	6	9	9
단양군	28		1	1	3	5	9	9
총남(16)	532	7	16	31	61	103	165	149
천안시	57	1	2	3	7	11	18	15
공주시	36	1	1	2	4	7	11	10
보령시	35	1	1	2	4	7	11	9
아산시	39	1	1	2	5	7	12	11
서산시	35	1	1	2	4	7	11	9
논산시	34	1	1	2	4	6	10	10
계룡시	24			1	3	5	8	7
금산군	30		1	2	3	6	9	9
연기군	30		1	2	3	6	9	9
부여군	31		1	2	4	6	10	8

시도별	정원	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
서천군	30		1	2	3	6	9	9
청양군	28		1	1	3	5	9	9
홍성군	30		1	2	3	6	9	9
예산군	31		1	2	4	6	10	8
태안군	30		1	2	3	6	9	9
당진군	32	1	1	2	4	6	10	8
전북(14)	499	6	15	29	59	97	154	139
전주시	74	1	2	5	9	14	23	20
군산시	46	1	1	3	5	9	14	13
익산시	48	1	1	3	6	9	15	13
정읍시	37	1	1	2	4	7	11	11
남원시	35	1	1	2	4	7	11	9
김제시	36	1	1	2	4	7	11	10
완주군	32		1	2	4	6	10	9
진안군	24		1	1	3	5	7	7
무주군	24		1	1	3	5	7	7
장수군	24		1	1	3	5	7	7
임실군	29		1	2	3	6	9	8
순창군	28		1	1	3	5	9	9
고창군	31		1	2	4	6	10	8
부안군	31		1	2	4	6	10	8
전남(22)	700	5	22	41	78	135	217	202
목포시	41	1	1	2	5	8	13	11
여수시	49	1	1	3	6	9	15	14
순천시	44	1	1	3	5	8	14	12
나주시	35	1	1	2	4	7	11	9
광양시	34	1	1	2	4	6	10	10
담양군	29		1	2	3	6	9	8
곡성군	28		1	1	3	5	9	9
구례군	24		1	1	3	5	7	7
고흥군	31		1	2	4	6	10	8
보성군	29		1	2	3	6	9	8

시도별	정원	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
회순군	30		1	2	3	6	9	9
장흥군	28		1	1	3	5	9	9
강진군	29		1	2	3	6	9	8
해남군	32		1	2	4	6	10	9
영암군	30		1	2	3	6	9	9
무안군	29		1	2	3	6	9	8
함평군	28		1	1	3	5	9	9
영광군	30		1	2	3	6	9	9
장성군	29		1	2	3	6	9	8
완도군	30		1	2	3	6	9	9
진도군	28		1	1	3	5	9	9
신안군	33		1	2	4	6	10	10
경북(23)	763	10	23	45	87	148	235	215
포항시	59	1	2	4	7	11	18	16
경주시	43	1	1	3	5	8	13	12
김천시	37	1	1	2	4	7	11	11
안동시	41	1	1	2	5	8	13	11
K시	49	1	1	3	6	9	15	14
영주시	35	1	1	2	4	7	11	9
영천시	35	1	1	2	4	7	11	9
상주시	37	1	1	2	4	7	11	11
문경시	33		1	2	4	6	10	10
경산시	39	1	1	2	5	7	12	11
군위군	24		1	1	3	5	7	7
의성군	31		1	2	4	6	10	8
청송군	24		1	1	3	5	7	7
영양군	22		1	1	2	4	7	7
영덕군	29		1	2	3	6	9	8
청도군	29		1	2	3	6	9	8
고령군	28		1	1	3	5	9	9
성주군	29		1	2	3	6	9	8
칠곡군	31	1	1	2	4	6	9	8

시도별	정원	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
예천군	30		1	2	3	6	9	9
봉화군	29		1	2	3	6	9	8
울진군	29		1	2	3	6	9	8
울릉군	20			1	2	4	7	6
경남(20)	719	10	24	43	81	139	221	201
창원시	59	1	2	4	7	11	18	16
마산시	56	1	2	3	7	11	17	15
진주시	50	1	2	3	6	10	16	12
진해시	34	1	1	2	4	6	10	10
통영시	36	1	1	2	4	7	11	10
사천시	34	1	1	2	4	6	10	10
김해시	51	1	2	3	6	10	16	13
밀양시	34	1	1	2	4	6	10	10
거제시	36	1	1	2	4	7	11	10
양산시	36	1	1	2	4	7	11	10
의령군	28		1	1	3	5	9	9
함안군	29		1	2	3	6	9	8
창녕군	30		1	2	3	6	9	9
고성군	30		1	2	3	6	9	9
남해군	28		1	1	3	5	9	9
하동군	29		1	2	3	6	9	8
산청군	29		1	2	3	6	9	8
함양군	29		1	2	3	6	9	8
거창군	30		1	2	3	6	9	9
합천군	31		1	2	4	6	10	8
제주(4)	144	2	4	9	17	28	45	39
제주시	46	1	1	3	5	9	14	13
서귀포	32		1	2	4	6	10	9
남제주	31		1	2	4	6	10	8
북제주	35	1	1	2	4	7	11	9

III. 【시도별 자치경찰 보조인력 소요판단 현황】

※ 보조인력 소요판단 = 자치경찰인력 정원 기준수 × 15% 감안하였음

시 도 별	정원기준(명)	보조인력소요(명)	비고(소요산출)
합계(234)	9,315	1,401	15%적용(외국사례)
서울(25)	1,586	237	14.94%
종로구	61	9	
중 구	56	8	
용산구	56	8	
성동구	56	8	
광진구	68	10	
동대문	64	9	
중랑구	64	9	
성북구	68	10	
강북구	57	9	
도봉구	57	9	
노원구	57	9	
은평구	70	11	
서대문	53	8	
마포구	65	10	
양천구	60	9	
강서구	70	11	
구로구	60	9	
금천구	55	8	
영등포	61	9	
동작구	59	9	
관악구	70	11	
서초구	73	11	
강남구	102	15	
송파구	63	9	
강동구	61	9	
부산(16)	658	98	14.89%

시 도 별	정원기준(명)	보조인력소요(명)	비고(소요산출)
중 구	34	5	
서 구	36	5	
동 구	37	6	
영도구	35	5	
부산진구	56	8	
동래구	47	7	
남 구	43	6	
북 구	45	7	
해운대구	48	7	
사하구	48	7	
금정구	42	6	
강서구	30	5	
연제구	41	6	
수영구	38	6	
사상구	46	7	
기장군	32	5	
대 구(8)	335	50	14.92%
중 구	35	5	
동 구	44	7	
서 구	41	6	
남 구	36	5	
북 구	47	7	
수성구	45	7	
달서구	54	8	
달성군	33	5	
인천(10)	402	62	15.42%
중 구	36	5	
동 구	31	5	
남 구	51	8	
연수구	38	6	
남동구	50	8	
부평구	58	9	

시 도 별	정원기준(명)	보조인력소요(명)	비고(소요산출)
계양구	42	6	
서 구	46	7	
강화군	30	5	
옹진군	20	3	
광주(5)	218	32	14.67%
동 구	38	6	
서 구	47	7	
남 구	36	5	
북 구	54	8	
광산구	43	6	
대전(5)	202	30	14.85%
동 구	45	7	
중 구	40	6	
서 구	48	7	
유성구	34	5	
대덕구	35	5	
울산(5)	183	28	15.30%
중 구	38	6	
남 구	46	7	
동 구	32	5	
북 구	32	5	
울주군	35	5	
경기(31)	1,412	213	15.08%
수원시	91	14	
성남시	84	13	
의정부	49	7	
안양시	58	9	
부천시	84	13	
광명시	44	7	
평택시	52	8	
동두천	29	4	
안산시	66	10	

시 도 별	정원기준(명)	보조인력소요(명)	비고(소요산출)
고양시	74	11	
과천시	31	5	
구리시	38	6	
남양주	48	7	
오산시	31	5	
시흥시	48	7	
군포시	38	6	
의왕시	35	5	
하남시	34	5	
용인시	57	9	
파주시	41	6	
이천시	37	6	
안성시	35	5	
김포시	36	5	
화성시	43	6	
광주시	37	6	
양주시	33	5	
포천시	36	5	
여주군	32	5	
연천군	29	4	
가평군	29	4	
양평군	33	5	
강원(18)	555	83	14.95%
춘천시	46	7	
원주시	45	7	
강릉시	42	6	
동해시	32	5	
태백시	30	5	
속초시	30	5	
삼척시	32	5	
홍천군	31	5	
횡성군	29	4	

시 도 별	정원기준(명)	보조인력소요(명)	비고(소요산출)
영월군	28	4	
평창군	29	4	
정선군	29	4	
철원군	29	4	
화천군	22	3	
양구군	22	3	
인제군	28	4	
고성군	27	4	
양양군	24	4	
총북(12)	407	61	14.98% 적용
청주시	64	9	
충주시	41	6	
제천시	36	5	
청원군	37	6	
보은군	29	4	
옥천군	30	5	
영동군	30	5	
증평군	24	4	
진천군	29	4	
괴산군	29	4	
음성군	30	5	
단양군	28	4	
충남(16)	532	83	15.60%
천안시	57	9	
공주시	36	5	
보령시	35	5	
아산시	39	6	
서산시	35	5	
논산시	34	5	
계룡시	24	4	
금산군	30	5	
연기군	30	5	

시 도 별	정원기준(명)	보조인력소요(명)	비고(소요산출)
부여군	31	5	
서천군	30	5	
청양군	28	4	
홍성군	30	5	
예산군	31	5	
태안군	30	5	
당진군	32	5	
전북(14)	499	76	15.23%
전주시	74	11	
군산시	46	7	
익산시	48	7	
정읍시	37	6	
남원시	35	5	
김제시	36	5	
완주군	32	5	
진안군	24	4	
무주군	24	4	
장수군	24	4	
임실군	29	4	
순창군	28	4	
고창군	31	5	
부안군	31	5	
전남(20)	700	105	15.00 %
목포시	41	6	
여수시	49	7	
순천시	44	7	
나주시	35	5	
광양시	34	5	
담양군	29	4	
곡성군	28	4	
구례군	24	4	
고흥군	31	5	

시 도 별	정원기준(명)	보조인력소요(명)	비고(소요산출)
보성군	29	4	
화순군	30	5	
장흥군	28	4	
강진군	29	4	
해남군	32	5	
영암군	30	5	
무안군	29	4	
함평군	28	4	
영광군	30	5	
장성군	29	4	
완도군	30	5	
진도군	28	4	
신안군	33	5	
경북23)	763	114	14.94%
포항시	59	9	
경주시	43	6	
김천시	37	6	
안동시	41	6	
K시	49	7	
영주시	35	5	
영천시	35	5	
상주시	37	6	
문경시	33	5	
경산시	39	6	
군위군	24	4	
의성군	31	5	
청송군	24	4	
영양군	22	3	
영덕군	29	4	
청도군	29	4	
고령군	28	4	
성주군	29	4	

시 도 별	정원기준(명)	보조인력소요(명)	비고(소요산출)
칠곡군	31	5	
예천군	30	5	
봉화군	29	4	
울진군	29	4	
울릉군	20	3	
경남(20)	719	107	14,88%
창원시	59	9	
마산시	56	8	
진주시	50	8	
진해시	34	5	
통영시	36	5	
사천시	34	5	
김해시	51	8	
밀양시	34	5	
거제시	36	5	
양산시	36	5	
의령군	28	4	
함안군	29	4	
창녕군	30	5	
고성군	30	5	
남해군	28	4	
하동군	29	4	
산청군	29	4	
함양군	29	4	
거창군	30	5	
합천군	31	5	
제주(4)	144	22	15,27%
제주시	46	7	
서귀포	32	5	
남제주	31	5	
북제주	35	5	

※ 주도자치경찰은 현재 정원 127명, 현원(83명), 과부족(44명)(2006.7.1 출범)

Abstract

Study on Alternative Solutions for the Amelioration of the Korean Municipal Police System

Young-Hoon, AHN (Korea Research Institute for Local Administration)

This paper focuses firstly on the very nature of the notion of 'police' and its origin, and, secondly, explores not only what the municipal police of the countries concerned such as France, Spain and Italy, does on a daily-based manner for the local residents; but also compares the municipal police's functional and legal framework between the diverse models of the nations including newly introduced Korean Municipal police system exercised in Jeju special Island Province. That is eventually for the purpose of extracting the essential points for remodeling the Korean-style municipal police introduced by the previous government, based on lower-tier or street-level local authorities in Korea.