

자치경찰제의 성공적인 시행을 위한 초기 운영의 쟁점 분석*

- 시·도자치경찰위원회의 인식조사를 토대로 -

Analysis of issues in the initial operation for the successful
implementation of the autonomous police system
- Based on the survey of the local police committees -

박 재 희 (한국지방행정연구원 부연구위원 - 주저자)

김 지 영 (성균관대학교 국정전문대학원 박사과정 수료 - 교신저자)

Abstract

Jaehee Park / Jiyoung Kim

With the introduction of the autonomous police system by the Moon Jae-in government, local governments are expected to provide local-specific public security services that reflect the needs of residents and comprehensive public security services through linking local administration and public security administration. The purpose of this study was to analyze the issues of the initial operation of the autonomous police system and to suggest improvement plans for the local police committee, which is a key organization for the successful implementation of the autonomous police system. To this end, a survey was conducted from July 1st to July 15th, 2021 on the organization and operation of the local police committee, personnel rights, budgetary rights, scope and linkage of the affairs targeting 18 local police committees.

Based on the survey results, policy recommendations for the successful implementation of the autonomous police system were presented. First, it may be considered to allocate the recommended number of committee members to each recommendation institution in order to secure diversity of the local police committees. Second, the National Police Agency should cooperatively share personnel and budget information with the local police committees. Third, the independent personnel rights management system within the local police committee should be prospectively reviewed. Fourth, it is necessary to come up with various financial support measures that allow local governments to independently operate them. Fifth, it is necessary to continuously discuss improvement plans for local police affairs by reflecting the opinions and experiences of national police officers who perform local police affairs in the field. Sixth, for the personnel and budgetary authority of the local police committee to be effectively exercised, the facilities·manpower·budget of the national police must be completely transferred to the local governments.

Keywords: autonomous police system, local police committee, local police affairs

* 이 논문은 한국지방행정연구원 2021년 기본과제인 「성공적인 자치경찰제 시행을 위한 전략과 과제 (2021)」 연구 중 일부를 토대로 작성함. (본 논문은 교육부 및 한국연구재단의 BK21FOUR 「공감과 혁신을 위한 플랫폼 거버넌스 교육연구단」에서 지원을 받아 수행된 연구임(관리번호 4199990114294)).

I. 서론

문재인 정부는 '우리 삶을 바꾸는 자치분권'을 비전으로 주민과 함께하는 정부, 다양성이 꽃피는 지역, 새로움이 넘치는 사회를 정책목표로 제시하고 주민주권 구현, 중앙권한의 획기적인 지방이양, 재정 분권의 강력한 추진, 중앙-지방 및 자치단체 간 협력 강화, 자치단체의 자율성과 책임성 확대, 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선을 6대 추진전략으로 제시하였다.

광역단위 자치경찰제 도입은 '중앙권한의 획기적인 지방이양' 추진전략과 관련한 추진과제로서 경찰권의 분권성과 민주성을 강화하고 지역 특성과 주민 요구에 부합하는 맞춤형 치안 서비스를 제공하기 위함이다. 자치경찰제 도입으로 지방자치단체가 국가와 함께 치안 사무의 공동 책무자로서 주민들의 요구나 선호를 반영한 지역 맞춤형 치안 서비스와 지방행정과 치안 행정의 연계를 통한 종합적 치안 서비스의 제공이 가능해질 것으로 기대가 된다.

자치경찰제는 시·도별 시범운영 실시 시기가 다소 차이가 있었으나, 대체로 2021년 4월~6월 까지 약 2~3개월 시범운영을 거쳐 2021년 7월 1일부터 전국에 시행되었다.¹⁾ 현재 도입된 자치경찰제는 기존의 시·도 경찰청에서 국가-자치경찰 사무를 구분하여 운영하는 국가경찰 중심의 일원화 모델이다. 국가경찰 중심의 일원화 모델에서는 지방자치단체 단위의 별도 경찰기관의 설치나 국가에서 지방자치단체로의 인력 이관이 없다. 국가직 경찰공무원이 국가경찰 사무와 자치경찰 사무를 수행하게 된다. 경찰기관의 이중적 설치로 인한 직무 수행상의 혼란과 코로나-19 대응으로 대규모 재정지출이 이루어진 점을 고려한 과도기적 방안이라고 할 수 있다.

시·도자치경찰위원회는 국가경찰 중심의 일원적 자치경찰제 모델에서 시·도지사 소속의 유일한 자치경찰 조직으로 자치경찰제의 취지와 이상을 담보할 수 있는 핵심장치로 평가받고 있다(황문규, 2020). 따라서, 시·도자치경찰위원회의 조직 구성 및 운영, 인사권, 예산권, 자치경찰 사무의 범위 등과 관련하여 쟁점이 되는 부분에 대하여 자치경찰제를 직접 경험하고 운영하는 시·도자치경찰위원회 구성원들이 어떻게 인식하고 있는지 살펴보는 것은 자치경찰제의 성공적인 시행을 위한 전략 마련에 도움이 될 것이다.

이러한 배경하에 이 글은 국가경찰 중심의 일원적 자치경찰제에 대하여 살펴보고 자치경찰제 성패의 핵심적인 기구로 평가받고 있는 시·도자치경찰위원회를 대상으로 자치경찰제 초기 운영의 쟁점을 분석하는 것을 목적으로 한다.

1) 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」이 국회를 통과하여 시·도별 자치경찰 준비단 및 시·도 경찰청별 실무추진단은 자치경찰제 시행을 위한 조례제정, 자치경찰위원회 구성 및 예산편성 등을 준비하였다. 충남에서 자치경찰제 운영을 위한 근거 조례가 전국 최초로 제정되었고 강원도자치경찰위원회가 전국 최초로 출범하였다.

II. 국가경찰 중심의 일원적 자치경찰제에 대한 논의

1. 국가경찰 중심의 일원적 자치경찰제 도입

역대 정부에서는 다양한 자치경찰 모델을 논의하여 왔으나, 전국 도입은 무산되었다. 국민의 정부에서는 경찰위원회 중심의 광역단위 자치경찰제 도입 시안이 마련되었으나 추진 여건 불비로 인해 시행이 유보되었으며, 참여정부에서는 기초단위 자치경찰제 선택적 도입안이 마련되었으나 자치경찰법안 국회 제출 후 회기 종료로 폐기되었다. 이명박·박근혜정부는 기초단위 선택적 도입안을 유지하였으나 법제화는 무산되었다. 문재인 정부는 국정과제로 ‘광역단위 자치경찰제 도입’을 확정하고 이원화 모델을 기초로 경찰법 개정안 등을 발의하였으나 예산·인력 사정 등을 감안하여 별도의 자치경찰 조직·인력·예산없이 국가경찰에서 국가사무와 자치사무를 구분하여²⁾ 수행하는 국가경찰 중심의 일원적 자치경찰제를 시행하고 있다.

시·도자치경찰위원회는 국가경찰 중심의 일원적 자치경찰제 모델에서 자치경찰 조직으로 자치경찰제의 취지와 이상을 담보할 수 있는 핵심 장치로 평가받고 있다(황문규, 2020). 국가경찰 중심의 일원적 자치경찰제 모델에서 시·도자치경찰위원회는 시·도지사 소속의 유일한 자치경찰 조직으로 자치경찰 사무를 지휘·감독한다. 경찰 사무가 국가경찰 사무, 자치경찰 사무, 경찰 수사 사무로 구분되어 국가경찰 사무를 총괄하는 경찰청장에게 경찰서장 및 소속 공무원에 대한 지휘·감독권을 부여하고 있으며, 국가수사본부장은 경찰 수사에 관하여 각 시·도경찰청장과 경찰서장 및 수사부서 소속 공무원을 지휘·감독한다(박재희, 2021). 시·도자치경찰위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행할 수 있도록 합의제 행정기관으로 규정된다(경찰법 제18조).

2. 시·도자치경찰위원회의 역할 및 권한

시·도자치경찰위원회는 자치경찰 사무를 관장하는 기관으로 그 역할은 크게 자치경찰 정책의

2) 현재 「지방자치법」은 경찰 사무를 지방자치단체의 사무로 예시하고 있지는 않다. 다만, 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」(법률 제17689호, 2020.12.22. 전부개정, 이하 ‘경찰법’으로 약칭) 제2조에서 국가와 지방자치단체는 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서유지에 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다고 규정하고 있다. 「경찰법」 제4조는 경찰의 사무를 국가경찰 사무와 자치경찰 사무로 구분하면서 국가경찰 사무는 자치경찰 사무를 제외한 경찰의 임무를 수행하기 위한 사무로 정하는 방식을 취하고 있다. 이러한 입법 방식은 ‘국가사무가 아닌 한 자치사무이다’의 명제에 입각한 전권한성의 원칙과 ‘더 큰 단위는 이를 구성하는데 더 작은 단위가 수행할 수 없거나 또는 수행하기 적합하지 않은 기능만을 담당해야 한다’는 의미의 보충성의 원칙에 위배된다는 의견도 있다(이상훈 외, 2021). 하지만, 수사사무나 위험방지사무를 포함한 모든 경찰 사무를 지방자치단체 수준에서 효과적으로 수행하기에는 한계가 있음을 고려할 때 자치경찰 사무는 기본적으로 국가 사무로서의 성격을 인정하며 특별히 지방자치단체 소속의 시·도자치경찰위원회의 권한과 책임을 강화한 사무로 보는 견해가 타당할 것이다(이상훈 외, 2021).

수립 및 운영, 자치경찰의 통제, 국가경찰과의 협의·조정 등으로 구분해 볼 수 있다(박재희, 2021). 시·도자치경찰위원회는 자치경찰 사무를 담당하는 공무원의 임용, 평가 및 인사위원회 운영, 비위 사건에 대한 감찰, 징계 요구, 자치경찰 사무에 관한 목표의 수립 및 평가, 감사 등을 수행하는데, 이러한 역할을 통해 자치경찰 사무를 수행하는 경찰관을 일정 정도 통제할 수 있고, 시·도지사와 자치경찰 간 유착 등을 차단할 수 있는 것으로 평가되고 있다(황문규, 2020).

이러한 역할이 실효적으로 수행되기 위해서는 시·도자치경찰위원회의 권한이 제대로 작동되어야 한다. 현재의 국가경찰 중심의 일원적 자치경찰모델에서 자치경찰 사무 담당 경찰관은 국가공무원이다. 일선에서 자치경찰 서비스를 집행하는 국가경찰 공무원의 인사에 대한 의사결정 권한은 지방자치단체 조직인 시·도자치경찰위원회에 있다. 시·도자치경찰위원회는 경정 이하 경찰공무원의 전보·파견·휴직·복직·직위해제에 관한 임용권을 갖고 경감 이하 경찰공무원의 전보·파견·휴직·복직·직위해제·중징계에 관한 임용권을 갖으며, 경사 이하 경찰공무원에 대하여 신규 채용 및 면직을 제외한 모든 임용권을 갖는다.

〈표 1〉 시·도자치경찰위원회의 임용권

임용구분	경정	경감·경위	경사 이하
신규채용	대통령	경찰청장	
승진		도지사(승진심사 X)	자치경찰위원회
전보	자치경찰위원회		
파견			
휴직			
복직			
직위해제			
면직	대통령	경찰청장	
중징계 (강등, 정직, 해임, 파면)	대통령, 또는 경찰청장	자치경찰위원회	

※ 출처: 송승철(2021)

현재의 국가경찰 중심의 일원적 자치경찰모델에서 자치경찰 예산은 국가에서 부담하는 것이 원칙으로 재정지원 방식은 국고보조금 형태이다. 시·도자치경찰위원회 예산 항목은 인건비, 사업비, 운영비 등으로 나눌 수 있다. 시·도자치경찰위원회 사무국에는 시·도경찰청 파견인력과 광역지방자치단체 전보 인력들이 배치되어 있다. 인건비는 각 소속기관이 부담하고 있으며, 이외 사무국의 운영비와 자치경찰 사업에 필요한 예산은 국고보조금으로 충당된다. 국고보조금의 경우에는 교부세와 다르게 사용 용도가 지정되어 있다는 점에서 활용도가 떨어진다.

현재 국고보조금 형태로 자치경찰제의 예산을 집행하도록 하는 것은 전형적인 재정집권(표 2)의 IV영역)에 해당하는 것으로 국가사업인 경찰업무를 지방자치단체가 위탁하여 수행하는 형태이다. 자

치경찰관 없이 국고보조사업을 집행하는 현재의 자치경찰제는 재정 분권 관점에서 자치경찰이라고 말하기는 어렵다

〈표 2〉 세입-세출 기초 하에 재정분권 인식을 위한 기본 틀

구분		세입	
		분권	집권
세출	분권	I 영역	II 영역
		지방세-지방사업	지방교부세-지방사업
	집권	III 영역	IV 영역
		지방세-중앙사업	국고보조금-중앙사업

※ 출처: 이재원(2019)

3. 선행연구 검토

지금까지 국내에서 자치경찰제와 관련한 수많은 연구가 이루어졌다. 논의의 범위를 문재인 정부 출범 이후로 국한하더라도 20대 국회에서 발의된 홍익표 의원의 경찰법 개정안과 21대 국회에서 발의된 김영배 의원의 경찰법 개정안을 중심으로 자치경찰제 도입에 대한 논의가 활발하게 이루어졌다. 하지만 자치경찰제 쟁점에 관한 공무원 인식조사에 기반한 연구는 상대적으로 적다고 할 수 있다.

자치경찰제 도입에 관한 초기 연구로 최종술(1999)은 자치경찰제 도입에 대한 쟁점 사항들에 대하여 경찰관들이 어떠한 수용 태도를 보이고 있는지 전국 경찰관 350명을 대상으로 근무 지역별, 계급별 등으로 안배하여 설문조사를 실시하였다. 자치경찰제 도입의 찬성 이유로 인사행정의 안정, 내부 승진 폭의 확대, 민생치안 및 방법 교통 등 업무의 원활한 수행을 들고 있으며, 반대 이유로 지방자치단체의 권한 비대화로 인한 폐단, 경찰위상의 약화로 인한 경찰력 집행의 곤란성이 제시되었다. 박현호(2007)는 자치경찰제 도입에 있어서 지방자치단체의 업무가 치안 문제와 어느 정도 관련성이 있는지, 지방자치단체가 지역의 범죄 및 치안 문제에 어느 정도 관여해야 하는지, 자치경찰제 시행으로 국가경찰 사무는 어떠한 영향을 받는지 등 치안 서비스 개선을 위해 어떠한 대안들이 있는지에 대하여 경찰대학과 경찰종합학교에서 교육을 받고 있는 250여명의 경찰관들을 대상으로 인식조사를 실시하고 범죄 문제 해결을 위해 지방자치단체의 참여와 관여가 필요함을 제시하였다. 박성수·박준상(2007)은 3개 지방청 소속의 210명 경찰공무원을 대상으로 자치경찰 실시 단위·설립 위치·관리 형태, 국가경찰위원회의 위상, 자치경찰공무원 신분형태, 자치경찰 책임자 선임방식, 자치경찰의 효율적인 업무 분야, 정치적 중립성, 체감치안 및 인권 의식 등에 대하여 조사하였다.

남재성(2010)은 서울지방경찰청 소속 경찰서의 일선 경찰관들을 대상으로 자치경찰제 도입에 대한 인식도를 조사하였다. 자치경찰제 도입에 대하여 전반적으로 긍정적인 인식 태도를 보

였으며 광역단위의 독립기관 형태 설치, 국가공무원 임용 및 교육훈련에 대한 의견을 제시하였다. 자치경찰제 제도의 긍정적 효과로 경찰의 정치적 중립성 및 민주성 제고, 법치주의 향상을 들었으며 제도의 부정적 효과로 국가경찰과 자치경찰 간 협력 및 공조수사의 부재로 나타날 수 있는 광역수사의 어려움, 자치단체장에 의한 경찰의 사유화 가능성, 막대한 예산 운용의 문제를 들었으며, 국가경찰과 자치경찰의 업무중복 문제는 충분히 보완할 수 있는 것으로 평가하였다.

고인종·강영훈(2015)은 제주자치경찰공무원을 대상으로 AHP기법을 통해 자치경찰제에 대한 인식을 조사하였다. 자치경찰 공무원들은 전반적으로 자치경찰제 자체에 대해서는 긍정적이었으나, 제주자치경찰의 업무와 권한이 제한적이며, 제주자치경찰모델의 정체성 확립을 위한 법·제도 개선, 자치경찰 사무의 확대가 가장 필요하다고 인식하였다. 경찰청(2018)의 경찰개혁에 관한 설문조사에서는 전국 경찰관 및 경찰청 소속 116,021명을 대상으로 자치경찰제 도입에 대하여 조사하였으며 반대 사유로는 '재정자립도에 따른 치안 서비스 격차'가 가장 높았으며, 시급하게 개선해야 할 경찰개혁 과제로 치우개선, 수사개혁, 자치경찰, 인권보호 순으로 제시되었다. 여개명(2019)은 총경급 경찰공무원 및 공공기관 실국장급 관리자 31명을 대상으로 자치경찰제의 장·단점 또는 찬·반론에 관한 인식을 조사하고 구체적인 주관성과 요인을 세분화하여 요인별 특징을 밝혀내고자 하였다. 분석 방법으로는 Q방법론을 사용하여 일반적인 서열 수준의 측정을 통해서서는 확인하기 어려운 자치경찰제에 대한 연구대상자들의 다양한 주관성을 확인하였다.

현재의 자치경찰제 모델이라고 할 수 있는 문재인 정부의 광역단위 자치경찰제와 국가경찰 중심의 일원화 모델에 대한 인식조사 연구들도 일부 이루어졌는데(김기갑, 2020; 장민규·류준혁, 2020), 장민규·류준혁(2020)은 광역단위 자치경찰제 도입 안에 대하여 전국 1,227명의 국가직 경찰공무원을 대상으로 설문조사를 진행하여 자치경찰제도의 장점 및 단점, 조직공정성과 몰입, 자치경찰제 안에 대한 찬반 의견과 이직 의향 등을 조사하였다. 김기갑(2020)은 일원화 자치경찰제 모델에 대한 현장 경찰관들의 인식조사를 시행하였는데, 전국 경찰관서 및 직장협의회 등을 대상으로 일정한 서베이 양식과 자유 의견 양식을 혼용해서 내부 통합 포털망 설문조사를 통해 자치경찰 사무, 시·도자치경찰위원회 관련 사항, 신분과 인사 및 치우개선, 지휘체계 혼선 등에 대한 의견을 수렴하였다.

선행연구를 요약하면 자치경찰제도 쟁점에 대한 다양한 인식 연구는 자치경찰제도 도입안에 대한 개선안을 제기하고 있으며 이러한 대안은 일정부분 현재의 자치경찰제도에 반영되어 있다. 하지만, 이 연구들은 자치경찰제가 시행되기 이전 자치경찰제 도입에 대하여 국가직 경찰공무원을 대상으로 자치경찰제 도입에 대한 인식을 조사한 연구가 대부분이었다고 할 수 있다. 본 연구는 18개 시·도자치경찰위원회 소속 위원, 국가직 경찰공무원, 지방직 공무원들을 대상으로 국가경찰 중심의 일원적 모델의 주요 쟁점에 대한 인식을 통해 자치경찰제도의 개선에

필요한 참고 자료를 도출하고자 한다. 국가직 경찰공무원뿐만 아니라 지방직 공무원과 시·도자치경찰위원회 위원의 자치경찰제에 대한 인식을 조사하고 그 차이를 살펴본 것이 선행연구와의 가장 큰 차별점이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 연구설계 및 분석결과

1. 연구설계

자치경찰제 초기 운영의 쟁점에 대한 인식을 측정하기 위해서 자치경찰제의 성공적인 시행을 위한 핵심기구로 평가받고 있는 시·도자치경찰위원회를 조사 대상으로 선정하였다. 시·도자치경찰위원회를 조사 대상으로 선정한 것은 시·도자치경찰위원회는 경찰청에서 파견된 국가직 경찰공무원, 지방자치단체에서 전보된 지방직 공무원, 시·도자치경찰위원회 위원으로 구성되어 있어 지방행정과 치안행정의 협력관계를 가늠해 볼 수 있고 조사의 객관성을 담보할 수 있기 때문이다.

자료 수집은 행안부 자치경찰지원단 자치경찰TF팀의 지원으로 각 시·도자치경찰위원회 사무국에 설문지를 배포하고 회수하는 방식으로 2021년 7월 1일부터 7월 15일에 걸쳐 이루어졌다. 설문지는 총 624부를 의뢰하여 290부를 회수하였으며 결측 자료를 제외한 278부를 분석에 사용하였다.

측정 도구는 앞서 제시한 선행연구와 시·도자치경찰위원회의 면담³⁾을 통해 정리된 주요 논점을 바탕으로 시·도자치경찰위원회 구성 및 운영, 인사권한, 예산권한, 사무의 범위 및 연계성 등으로 구성하였다. 세부적으로 살펴보면 조직 구성 및 운영과 관련된 문항들은 크게 시·도자치경찰위원회의 구성, 조직 간 협력, 의회의 관여, 시도지사의 권한과 관련된 사항이다. 시·도자치경찰위원회 구성 문항들은 중립성, 다양성, 법 권장 사항 반영, 사회적 약자 대표성, 전문성에 대한 인식을 측정한다. 조직 간 협력 문항들은 국가경찰과 지방행정의 협력관계, 경찰과의 실무협의회 운영의 효과성, 사무국 내 국가직과 지방직의 협력성, 경찰 활동에 대한 자료 및 정보의 충분성에 대한 인식을 측정한다. 지방의회의 관여 문항들은 시·도자치경찰위원회 활동에 대한 지방의회의 관여, 위원장의 지방의회 출석 및 답변 의무 필요성에 대한 인식을 측정한다. 시도지사의 권한 문항들은 자치경찰 사무 수립 시 의견제시 권한, 집회·시위 체포 등 구체적인 집행 및 지휘에 대한 인식을 측정한다.

3) 연구진은 강원도자치경찰위원회 역량 강화 워크숍(2021.6.16.)에 참여하여 자치경찰제 관련 사항들을 모니터링하였으며 경상남도자치경찰위원회(2021.6.24.)와 대한민국시도지사협의회(2021.7.8.)를 방문하여 자치경찰제 준비 상황의 쟁점 사항들을 조사하였다.

〈표 3〉 조직 - 문항 구성

구분	문항 내용
조직 (구성 및 운영)	① 자치경찰위원회 구성 - 구성 및 방식의 중립성 - 구성의 다양성 - 구성의 법 권장 사항 반영 - 구성의 사회적 약자 대표성 - 구성의 전문성 ② 조직 간 협력 - 국가경찰과 지방행정의 협력관계 - 경찰과의 실무협의회 운영의 효과성 - 사무국 내 국가직과 지방직의 협력성 - 경찰 활동에 대한 자료 및 정보의 충분성 ③ 지방의회의 관여 - 자치경찰위원회 활동에 대한 의회의 관여 - 위원장의 의회 출석 및 답변 의무 필요성 ④ 시도지사의 권한 - 자치경찰사무 수립시 의견제시 권한 - 집회시위, 체포 등 구체적인 집행 및 지휘

인사권한과 관련된 문항은 자치경찰 공무원에 대한 임용권, 심의·의결 절차, 위원장의 주민 직선 선출, 지역대학 졸업생 특별채용 등과 관련된다. 임용권 문항들은 시·도지사의 자치경찰 공무원에 대한 임용권 강화, 자치경찰위원회의 임용권 행사 및 권한 강화에 대한 인식을 측정 하며, 인사 운영과 관련된 문항들은 심의·의결 절차로 인한 인사 운영의 효율성 및 적시성 감소, 법령상 재량 규정 마련의 필요성에 대한 인식을 측정한다. 기타사항으로 위원장의 주민직 선 선출, 지역대학 졸업생의 특별채용, 위원회 위원의 수당 및 여비 지급 규정의 적정성에 대한 인식을 측정한다.

〈표 4〉 인사 - 문항 구성

구분	문항 내용
인사	① 자치경찰 공무원에 대한 임용권 - 시도지사의 자치경찰 공무원에 대한 임용권 강화 - 자치경찰위원회를 통한 투명하고 공식적인 임용권 행사 - 자치경찰위원회의 자치경찰 공무원에 대한 임용권 강화 ② 심의·의결 절차 - 자치경찰위원회의 심의·의결 절차로 인한 인사 운영의 효율성 및 적시성 감소 - 효율적이고 적시성있는 자치경찰위원회의 인사 운영이 가능하도록 법령상 재량 규정 마련 필요

	③ 기타 (위원장 선출, 공무원 특별채용, 위원의 수당 및 여비) - 자치경찰위원회 위원장의 주민직선 선출 고려 - 자치경찰 담당 공무원으로 지역대학 졸업생 특별채용 - 자치경찰위원회 위원의 활동에 대한 수당 및 여비 지급 규정의 적정성
--	---

예산 권한과 관련된 문항은 가장 적절한 국가의 재정지원방식, 사무국 외 자치경찰 사무수행 국가직 경찰공무원에 대한 지원 필요성, 경찰 활동에 대한 예산자료 및 정보의 충분성, 자치경찰 사업 예산편성 이후까지 주민참여 범위 확대, 맞춤형 예산교육의 필요성에 대한 인식을 측정한다.

〈표 5〉 예산 - 문항 구성

구분	문항 내용
예산	- 가장 적절한 국가의 재정지원방식 - 사무국 외 자치경찰사무 수행 국가직 경찰공무원에 대한 지원 필요성 - 경찰활동에 대한 예산자료 및 정보의 충분성 - 자치경찰사업 예산편성 이후까지 주민참여 범위 확대 - 맞춤형 예산교육 프로그램의 필요성

사무와 관련된 문항은 크게 자치경찰 사무의 자율성 및 독립성, 자치경찰 사무 범위, 사무의 연계성으로 구분된다. 자치경찰 사무의 자율성 및 독립성 문항은 자치경찰 사무의 자율적이고 창의적인 수행 가능성과 지방행정으로부터 업무 전가 없는 독자적 수행에 대한 인식을 측정하며, 자치경찰 사무 범위 문항은 자치경찰 사무 범위의 적정성, 자치경찰 사무 범위에 대한 지역 경찰공무원의 평가, 자치경찰 사무 범위 개정 시 경찰청장 의견 청취 조항의 효과성에 대한 인식을 측정한다. 사무의 연계성은 국가경찰 사무와 자치경찰 사무 업무연계의 효과성, 자치경찰 사무와 지방행정 사무의 업무연계의 효과성, 자치경찰과 지방행정 사무의 혼선 및 중복에 대한 인식을 측정한다.

〈표 6〉 사무 - 문항 구성

구분	문항 내용
사무	① 자치경찰 사무의 자율성 및 독립성 - 자치경찰 사무의 자율적이고 창의적인 수행 가능성 - 지방행정으로부터 업무전가 없는 독자적 수행 ② 자치경찰 사무 범위 - 자치경찰사무 범위 적정성 - 자치경찰사무 범위에 대한 지역 경찰의 긍정적 평가 - 자치경찰 사무 범위 개정 시 경찰청장 의견청취 조항 효과성

	③ 사무의 연계성 - 국가경찰 사무와 자치경찰 사무 업무연계의 효과성 - 자치경찰 사무와 지방행정 사무 업무연계의 효과성 - 자치경찰과 지방행정 사무의 혼선과 중복
--	--

이 연구는 SPSS 24.0 통계 패키지를 이용하여 기초통계인 빈도분석과 평균 분석을 기본 연구 방법으로 실시하였다. 가장 적절한 국가의 재정지원 방식과 관련하여 빈도분석을 사용하였으며 그 외의 문항들은 '전혀 그렇지 않다'에서 '매우 그렇다'까지 5점 척도로 구성되어 있어 평균 분석을 통해 인식을 측정하였다. 추가적으로 시·도자치경찰위원회 위원, 지방직 공무원, 국가직 경찰공무원 등 집단 간 인식의 평균값의 차이가 통계적으로 유의미한지 살펴보기 위해 일원 분산분석(One-Way ANOVA) 검증을 실시하였다.

2. 분석 결과

1) 조사대상자의 일반적 특성

본 연구는 18개 시·도 자치경찰위원회를 대상으로 설문조사를 수행하였으며 총 290명이 응답하였다. 데이터를 전처리하는 과정에서 시·도자치경찰위원회 구성 및 운영, 인사권한, 예산권한, 사무의 범위 및 연계성에 대한 응답 가운데 결측이나 복수응답을 제외하였고 최종적으로 278부를 연구에 활용하였다. 설문에 사용된 278명 중 시·도자치경찰위원회 위원은 35명(12.5%), 지방직 공무원은 156명(56.1%), 국가직 경찰공무원은 87명(31.2%)이다. 성별 분포는 남자가 69.7%(194명)이고 여자가 29.1%(81명)이다. 연령대 분포는 20대 6.8%(19명), 30대 23.7%(66명), 40대 38.4%(107명), 50대 22.6%(63명), 60대 6.8%(19명)를 구성하고 있다.

〈표 7〉 조사대상자의 일반적 특성

구분		인원(빈도)
신분별	자치경찰위원회 위원	35명(12.5%)
	지방직 공무원	156명(56.1%)
	국가직 경찰공무원	87명(31.2%)
성별	남자	194명(69.7%)
	여자	81명(29.1%)
	(결측)	3명(0.2%)
연령별	20대	19명(6.8%)
	30대	66명(23.7%)
	40대	107명(38.4%)
	50대	63명(22.6%)
	60대 이상	19명(6.8%)
	(결측)	4명(1.7%)

2) 주요 쟁점에 대한 인식

아래의 <표 8>은 일원분산분석(One-Way ANOVA) 사후검정에 기반한 집단 간 인식 차이의 결과이다. 분산의 동질성 검정을 위해 Levene 검정을 수행했으며 분산의 동질성 충족에 따라 Scheffe 검정 및 Games-Howell 검정을 실시하였다. 결과에 따르면 다수의 인식 요인들은 자치경찰위원회 위원, 지방직, 국가직 경찰 공무원 간 유의미한 평균 차이를 보이는 것으로 확인된다. 해당 결과에 대해 간략하게 요약하면 다음과 같다.

우선 조직에 대한 쟁점 가운데 집단 간 평균 점수의 차이가 가장 큰 항목은 ‘시·도지사는 경찰권 행사와 관련하여 구체적인 집행 및 지휘를 행해서는 안된다’와 관련된 지방직 공무원과 국가직 공무원 간 인식 차이이며, 국가직 경찰 공무원의 평균 점수가 더 높게 나타났다. 인사에 대한 쟁점에 있어 위원회 위원 및 지방직 공무원은 ‘자치경찰위원회 위원의 활동에 대한 수당 및 여비 지급규정은 적정하다’에 대한 인식에 있어서 유의미한 평균 차이를 보이고 있으며 지방직 공무원의 평균 점수가 더 높은 것으로 확인된다. 예산 권한에 대한 쟁점에서는 ‘사무국의 자치경찰사무 수행 경찰 공무원에 대한 지원(후생복지 등)은 필요하다’에 대한 인식 차이가 주목되며 지방직 공무원보다 국가직 경찰공무원의 평균 점수가 더 높게 나타났다. 마지막으로 사무에 대한 쟁점의 경우 사무 연계성 관련, ‘자치경찰 사무와 광역자치단체 지방행정 사무의 업무연계가 효과적으로 이루어지고 있다’에 대한 인식 차이가 가장 높게 도출되었으며 위원회 위원의 평균 점수가 국가직 경찰공무원보다 높게 나타났다.

<표 8> 일원분산분석 사후검정(One-Way ANOVA)에 기반한 집단 간 인식 차이

구분		평균			F값	p-value	
		위원(a) (N= 35)	지방직(b) (N= 156)	국가직(c) (N= 87)			
		a*b	b*c	a*c			
조직	시·도 자치경찰위 원회 구성	중립성	.0872	.4439***	.5310***	8.975	.000***
		다양성	.1337	.0995	.2332	0.743	.477
		권장사영반영	-.0978	.1658	.0680	0.766	.466
		대표성	.3692	.1158	.4851**	3.187	.043**
		전문성	.2573	.2566	.5140**	3.846	.023**
	조직 간 협력	국가경찰과 지방행정의 협력관계	.3615	-.0190	.3425	2.366	.096*
		경찰과의 실무협의회 운영의 효과성	.2386	.0802	.3189	2.017	.135
		사무국 내 국가직과 지방직의 협력성	.1793	.1386	.3179	1.456	.235
		경찰활동에 대한 자료 및 정보의 충분성	.5064**	-.0351	.4713*	3.882	.022**

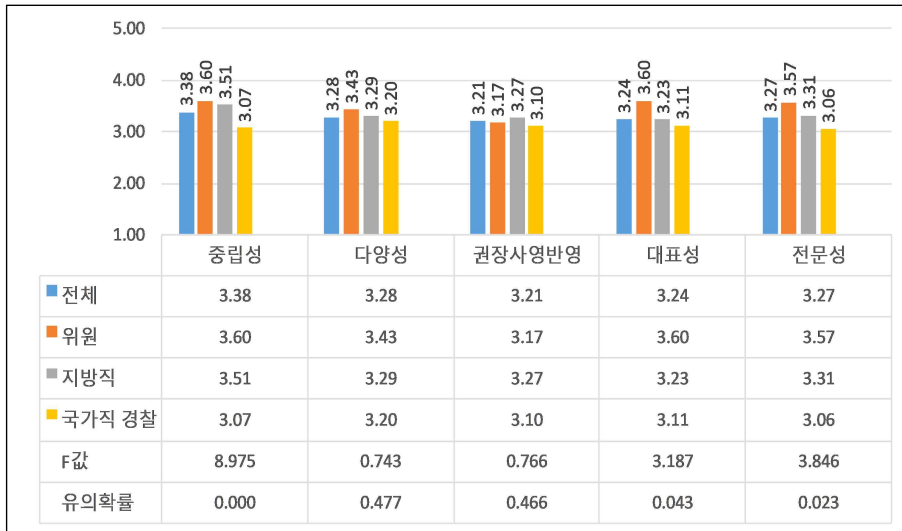
	의회의 관여	자치경찰위원회 활동에 대한 의회 관여	-.0610	.2659	.2049	1.904	.151
		위원장의 의회 출석 및 답변 의무필요성	-.0654	.4056**	.3402	4.253	.015**
	시·도지사의 권한	의견제시권한	.0615	.3546**	.4161*	4.680	.010**
		구체적인 집행 및 지휘	.3665	-.5612***	-.1947	10.020	.000***
인사	자치경찰 공무원에 대한 임용권	시도지사의 임용권	-.3996	.9615***	.5619*	23.250	.000***
		위원회 임용권(행사)	.4260*	-.1905	.2355	3.261	.040**
		위원회의 임용권(강화)	.4278*	.5252***	.9530***	13.880	.000***
	인사운영	인사 효율성 및 적시성 감소	-.6103**	-.2334	-.8437***	7.375	.001***
		법령상 재량 규정	-.1586	.1366	-.0220	1.054	.350
	기타	주민 직선	.2430	-.3353*	-.0923	2.502	.084*
		지역대학 졸업생 특별채용	.6804***	.4198**	1.1002***	12.111	.000***
		수당 및 여비 지급규정	-1.1048***	.2414*	-.8634***	25.038	.000***
	예산	국가재정지원방식		1. 자치경찰 교부세(43.8%, 122/278) 2. 국고보조금(20.8%, 58/278) 3. 범칙금의 일부를 지방세외 수입(7.5%, 21/278) (* 빈도분석 시행, 복수응답은 제외함)			
기타		후생복지 지원	.5777***	-.6998***	-.1222	18.378	.000***
		자료 및 정보의 충분성	.3804*	-.1837	.1967	2.982	.052*
		주민참여 범위확대	.3009	-.1364	.1645	1.493	.226
		맞춤형 예산교육 프로그램	.0414	-.1622	-.1209	1.320	.269
사무	사무의 자율성 및 독립성	자율창의 수행	.0864	-.0195	.0670	.106	.899
		업무전가없는 독립적 수행	.1361	.2403	.3764	3.103	.047**
	사무 범위	범위적정	-.1820	.2000	.0170	1.462	.2340
		지역경찰긍정적평가	.2436	.2622	.5057***	4.052	.0180**
		의견청취 조항효과	.0969	-.4719***	-.3750	7.806	.001***
	사무 연계성	국가-자치 업무연계	.2262	.0086	.2348	1.123	.327
		자치경찰-지방행정 업무연계	.4350**	.0970	.5320***	5.011	.007***
훈선중복방지		.4057*	-.0214	.3842	2.882	.058*	

(1) 조직

① 시·도자치경찰위원회 구성

시·도자치경찰위원회 구성의 중립성, 다양성, 법 권장 사항 반영, 대표성, 전문성에 대하여 응답자의 평균은 3점을 상회한다. 시·도자치경찰위원회 위원, 지방직 공무원, 국가직 경찰공무원 순으로 높았다. 다만, 법 권장 반영은 지방직 공무원, 시·도자치경찰위원회 위원, 국가직 경

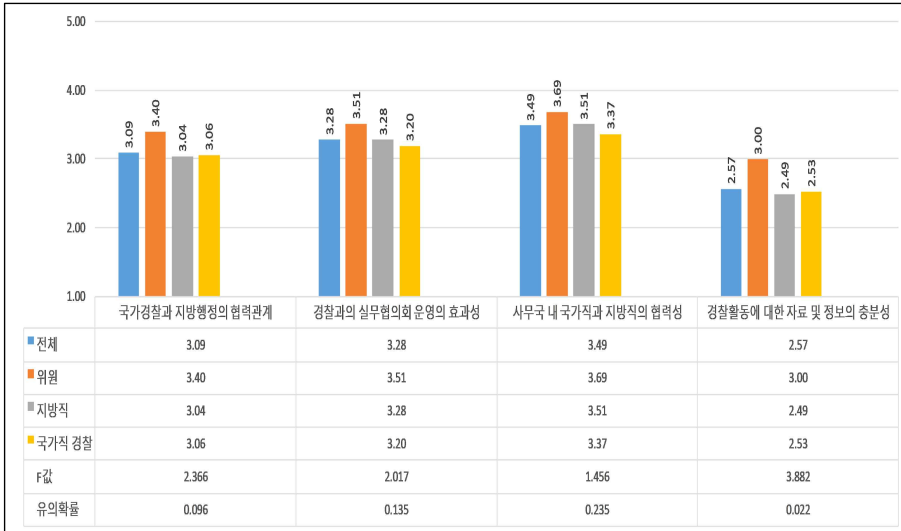
찰공무원 순으로 높았다. 집단 간 인식 차이가 통계적으로 유의미한 것은 구성 및 방식의 중립성(F= 8.975***, 유의확률=0.000), 구성의 사회적 약자 대표성(F= 3.187**, 유의확률=0.043), 구성의 전문성(F= 3.846**, 유의확률=0.023)이다. 시·도자치경찰위원회 구성에 대한 국가직 경찰 공무원의 평가는 자치경찰위원회 위원과 지방직 공무원에 비하여 상대적으로 인색한 것으로 나타났다.



〈그림 1〉 시·도자치경찰위원회 구성

② 조직 간 협력

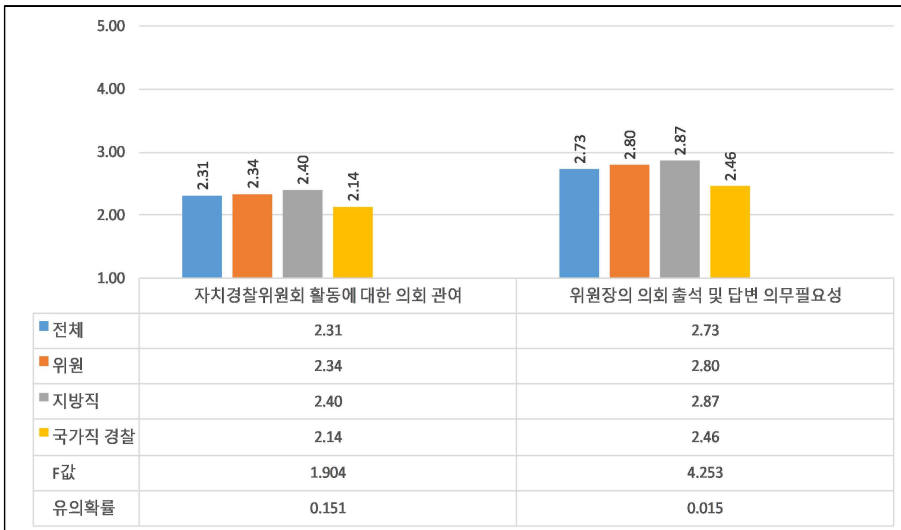
국가경찰과 지방행정의 협력적 관계, 경찰과의 실무협의회 운영의 효과성, 사무국 내 지방직 공무원과 국가직 경찰공무원의 협력관계에 대하여 시·도자치경찰위원회는 대체적으로 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 특히 시·도자치경찰위원들은 사무국 공무원들보다 국가경찰과 지방행정의 협력적 관계에 대하여 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 시·도자치경찰위원회 사무국 차원에서 경찰 활동에 대한 자료 및 정보가 충분하지 않은 것으로 나타났으며 이러한 의견은 사무국 공무원들에게서 두드러졌다. 집단 간 인식 차이가 통계적으로 유의미한 것은 국가경찰과 지방행정의 협력적 관계(F= 2.366*, 유의확률=0.096), 경찰 활동에 대한 자료 및 정보의 충분성(F= 3.882**, 유의확률=0.022) 항목이다.



〈그림 2〉 조직 간 협력

③ 의회의 관여

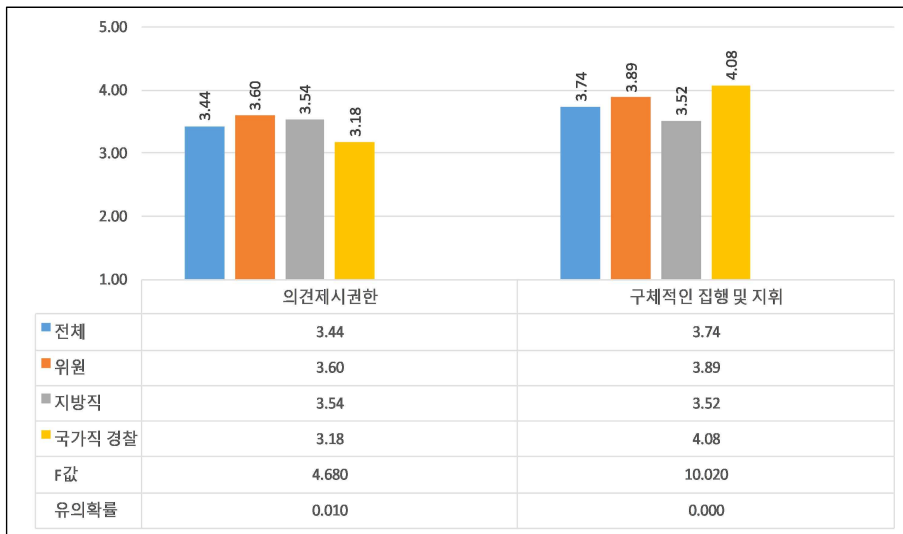
시·도자치경찰위원회 활동에 대한 의회의 관여가 필요하다는 의견과 위원장의 의회 출석 및 답변 의무 필요성에 대하여 동의하는 의견은 평균 2점대로 대체적으로 낮았다. 특히, 국가직 경찰공무원에게서 의회 관여의 필요성 점수는 가장 낮게 나타났다. 집단 간 인식 차이가 통계적으로 유의미한 것은 위원장의 의회 출석 및 답변 의무 필요성 항목(F= 4.253**, 유의확률=0.015)이다.



〈그림 3〉 의회의 관여

④ 시·도지사의 권한

시·도자치경찰위원회의 자치경찰사무 수립 관련 시·도지사의 재의요구 권한 외에도 공식적이고 투명한 의견제시 권한의 필요성에 동의하는 의견이 높았으며 자치경찰위원회 위원, 지방직 공무원, 국가직 경찰공무원 순으로 높았다. 다만, 경찰권 행사와 관련하여 집회시위, 체포 등 구체적인 집행·지휘를 행하여서는 안된다는 동의하는 의견이 높았으며, 국가직 경찰공무원, 위원회 위원, 지방직 공무원 순으로 높았다. 의견제시권한(F=4.680**, 유의확률=0.010) 및 구체적인 집행 및 지휘(F=10.020***, 유의확률=0.000) 두 항목 모두 집단 간 인식 차이에 있어서도 통계적으로 유의미하였다.

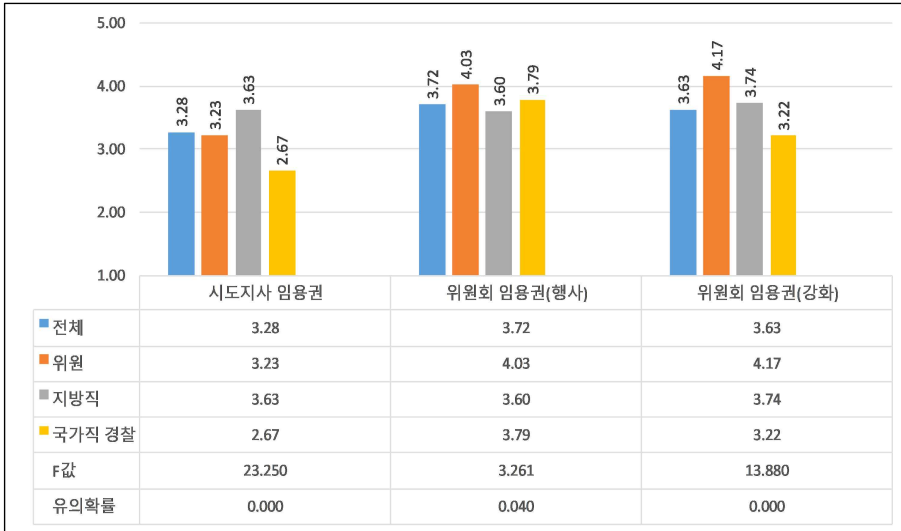


〈그림 4〉 시·도지사의 권한

(2) 인사

① 자치경찰 공무원에 대한 임용권

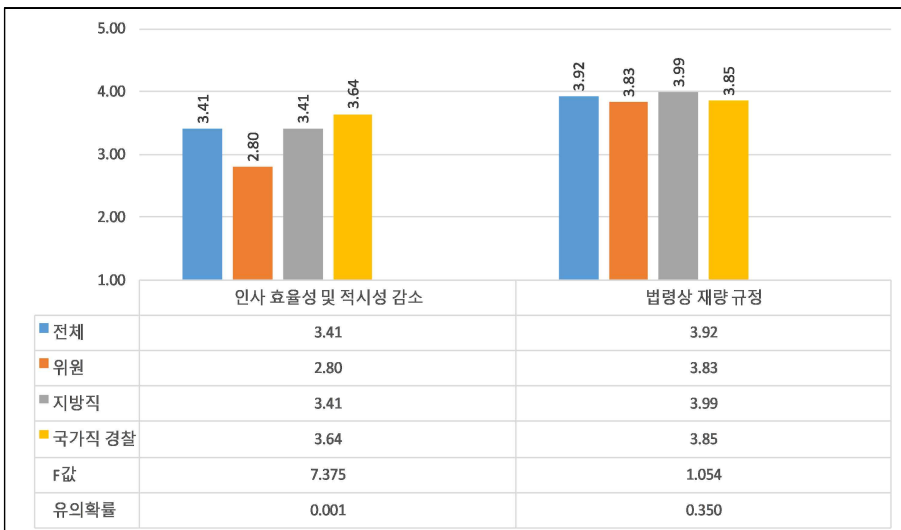
시·도지사의 임용권과 시·도자치경찰위원회의 임용권 강화의 필요성에 대체적으로 동의하는 의견이 높았다. 시·도지사의 자치경찰 공무원에 대한 임용권한을 강화하는 것이 필요하다는 의견은 지방직 공무원, 자치경찰위원회 위원, 국가직 경찰공무원 순으로 높았으나(F=23.250***, 유의확률=0.000), 시·도자치경찰위원회를 통한 투명하고 공식적인 임용권 행사와 관련하여서는 자치경찰위원회 위원, 국가직 경찰공무원, 지방직 공무원 순으로 높았다.(F=3.261**, 유의확률=0.040) 시·도자치경찰위원회의 자치경찰 공무원에 대한 임용 권한을 강화하는 것이 필요하다는 의견은 자치경찰위원회 위원, 지방직 공무원, 국가직 경찰공무원 순으로 높았다.(F=13.880***, 유의확률=0.000) 모든 항목에 대하여 집단 간 인식 차이가 통계적으로 유의미하였다.



〈그림 5〉 자치경찰 공무원에 대한 임용권

② 인사 운영의 효율성 및 적시성

시·도자치경찰위원회는 심의·의결 절차로 인한 인사 운영의 효율성 및 적시성 감소에 대하여 대체적으로 동의하고 있으며 국가직 경찰공무원, 지방직 공무원, 자치경찰위원회 위원 순으로 높았다. 효율적이고 적시성있는 시·도자치경찰위원회의 인사 운영이 가능하도록 법령상 재량 규정 마련이 필요하다에 동의하는 의견이 매우 높았으며(평균 3.92점), 지방직 공무원, 국가직 경찰공무원, 자치경찰위원회 위원 순으로 높았다. 집단 간 인식 차이가 통계적으로 유의미한 항목은 심의·의결 절차로 인한 인사 운영의 효율성 및 적시성 감소 항목($F = 7.375^{***}$, 유의확률=0.001)이다.

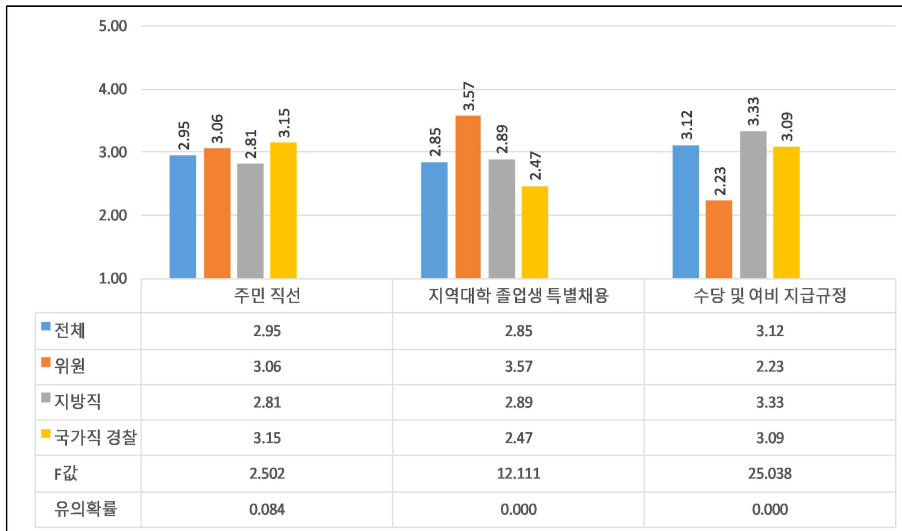


〈그림 6〉 인사 운영의 효율성 및 적시성

③ 기타 (위원장 선출 및 공무원 채용 등)

교육자치의 경우처럼 자치경찰의 전반적인 정책을 담당하는 위원회 위원장을 주민 직선으로 선출하는 것과 관련하여 전체 응답자의 평균은 2.95이며, 동의하는 의견은 국가직 경찰공무원, 위원회 위원, 지방직 공무원 순으로 높았다(국가직 경찰공무원 3.14점, 위원회 위원 3.05점, 지방직 공무원의 평균은 2.81점). 국가직 경찰공무원은 찬성의견이 높았으나 지방직 공무원은 반대 의견이 높았다. 이러한 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의미하였다(F= 2.502*, 유의확률 =0.084).

자치경찰 담당 공무원으로 지역대학 졸업생 특별 채용의 경우 전체 응답자의 평균은 2.85이며, 지역대학의 졸업생 특별채용도 자치경찰 담당 경찰공무원의 채용방식의 한 형태로 고려해 볼 수 있다에 동의하는 의견은 자치경찰위원회 위원에게서는 매우 높게 나타났으며, 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의미하였다(F= 12.111***, 유의확률=0.000). 자치경찰위원회 위원의 활동에 대한 수당 및 여비 지급 규정은 적정하다는 의견은 자치경찰위원회 위원들에게서는 매우 낮게 나타났으며, 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의미하였다(F= 25.038*, 유의확률 =0.000).



〈그림 7〉 기타(위원장 선출 및 공무원 채용 등)

(3) 예산

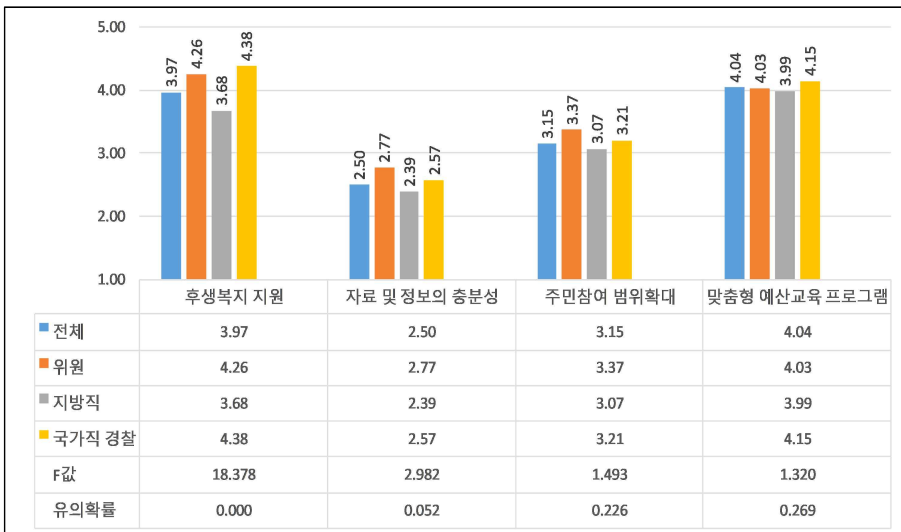
① 국가의 재정 지원방식

시·도자치경찰위원회는 가장 적절한 국가재정지원방식으로 '자치경찰 교부세(43.8%, 122/278)'를 선택하였다. 자치경찰위원회 위원 응답자의 45.7%(16/35), 지방직 공무원 응답자의 54.4%(85/156), 국가직 경찰공무원 응답자의 39.0%(34/87)가 '자치경찰 교부세'를 선택하였다. 국가 재정지원 방식

의 선호는 자치경찰교부세, 국고보조금, 범칙금의 일부를 지방세의 수입으로 보전 순이었다.

② 후생 복지 지원 등

시·도자치경찰위원회는 사무국 외 자치경찰 사무수행 국가직 경찰공무원에 대한 후생 복지 지원이 필요하다는 응답은 전체적으로 동의 의견이 매우 높았으며, 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의미하였다(전체 3.97점, 위원회 위원 4.25점, 지방직 공무원 3.67점, 국가직 경찰공무원 4.37점, $F= 18.378^{***}$, 유의확률=0.000). 경찰 활동에 대한 예산자료 및 정보의 충분성에 대해서는 동의하는 의견은 대체로 낮았으며 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의미하였다(전체 2.49점, 지방직 공무원 2.39점, 국가직 경찰공무원 2.58점, $F= 2.982^*$, 유의확률=0.052). 재정 운영의 책임성을 확보하기 위하여 주민참여 범위를 자치경찰사업 예산편성 이후까지 확대하여야 한다는 데에는 전체적으로 동의 의견이 높았으며 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다. 자치경찰 사무 담당 공무원 맞춤형 예산교육 프로그램이 필요하다는 데 전체적으로 동의 의견이 매우 높았으며, 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다.



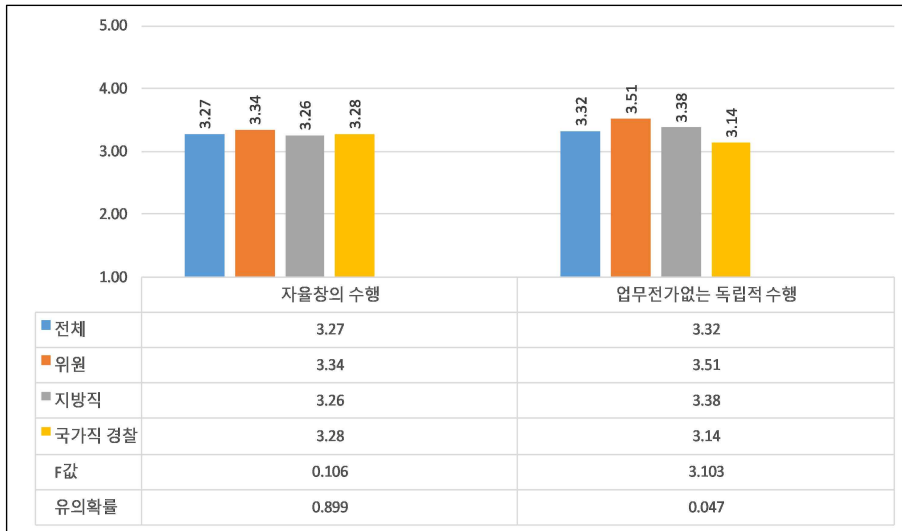
〈그림 8〉 예산

(4) 사무

① 사무의 자율성 및 독립성

자율적이고 창의적인 사무수행 가능성에 대하여 전체적으로 동의하는 의견이 높았으며, 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다(전체 3.27점, 위원회 위원 3.34점, 지방직 공무원 3.25점, 국가직 경찰공무원 3.27점). 지방행정의 업무 전가 없는 독립적 수행과 관련하여 전체적으로 동의하는 의견이 높았으며, 자치경찰위원회 위원, 지방직 공무원, 국가직 경찰공

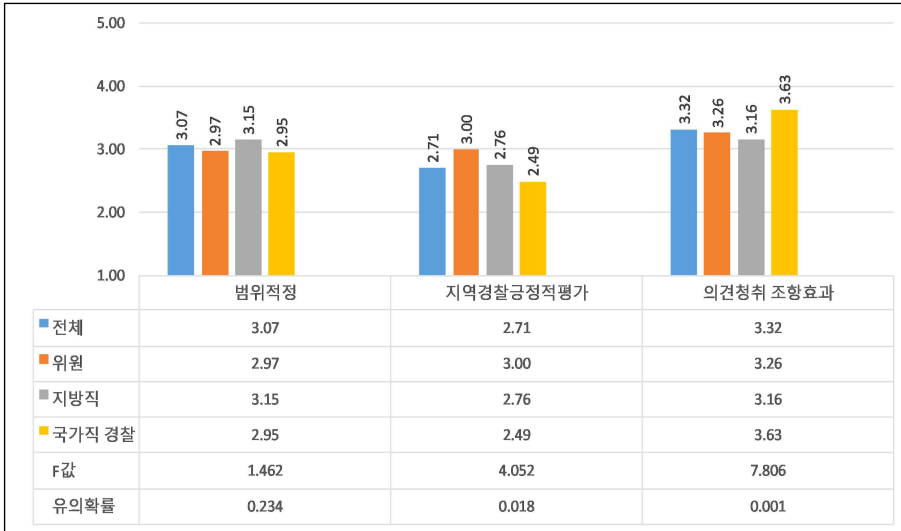
무원 순으로 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의미하였다.(전체 3.32점, 위원회 위원 3.51점, 지방직 공무원 3.37점, 국가직 경찰공무원 3.13점, $F= 3.103^{**}$, 유의확률=0.047)



〈그림 9〉 사무의 자율성 및 독립성

② 사무 범위

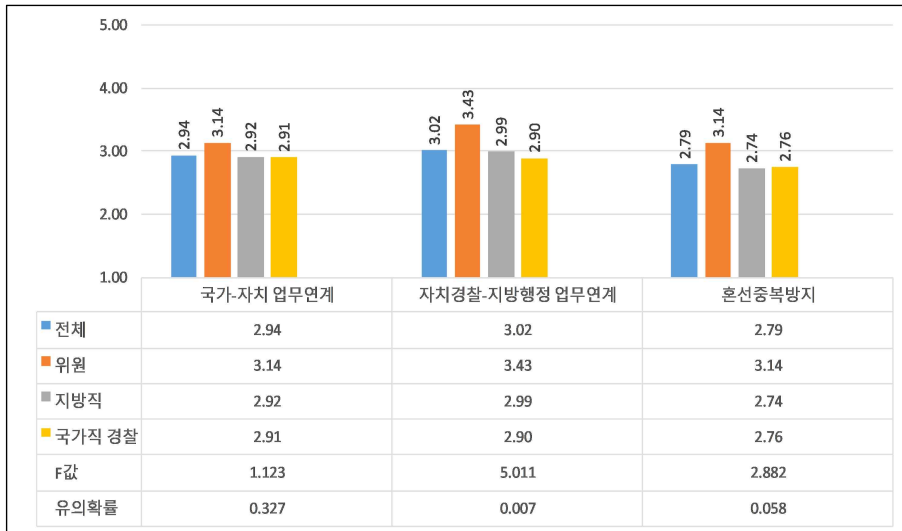
자치경찰 사무 범위의 적정성과 관련하여 전체 응답자의 평균은 3.07이며, 지방직 공무원, 자치경찰위원회 위원, 국가직 경찰공무원 순으로 높았으나, 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다(지방직 공무원 3.15점, 위원회 위원 2.97점, 국가직 경찰공무원 2.95점). 사무 범위에 대한 지역 경찰의 긍정적 평가에 동의하는 의견은 전체적으로 낮았다. 특히, 국가직 경찰공무원에게서 매우 낮은 것으로 인식되었고,(전체 2.70점, 위원회 위원 3점, 지방직 공무원 2.75점, 국가직 경찰공무원 2.49점) 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의미하였다($F= 4.052^{**}$, 유의확률=0.018). 사무 범위 개정 시 경찰청장 의견청취 조항 효과성에 대해서는 전체적으로 긍정적인 응답이 많았으며, 국가직 경찰공무원, 자치경찰위원회 위원, 지방직 공무원 순으로 높았고 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의미하였다(전체 3.32점, 위원회 위원 3.25점, 지방직 공무원 3.16점, 국가직 경찰공무원 3.63점, $F= 7.806^{***}$, 유의확률=0.001).



〈그림 10〉 사무 범위

③ 사무의 연계성

‘국가경찰 사무와 자치경찰 사무 연계가 효과적으로 이루어고 있다’에 동의하는 응답은 대체적으로 낮았다(전체 평균 2.94점). 동의하는 응답은 자치경찰위원회 위원, 지방직 공무원, 국가직 경찰공무원 순으로 높았으나, 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다(위원회 위원 3.14점, 지방직 공무원 2.91점, 국가직 경찰공무원 2.90점). 자치경찰 사무와 지방행정 사무 연계의 효과성에 대해서는 전체 평균은 3.02점이며 국가직 경찰공무원의 동의 응답이 가장 낮고, 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다(위원회 위원 3.42점, 지방직 공무원 2.99점, 국가직 경찰공무원 2.89점, $F = 5.011^{***}$, 유의확률=0.007). ‘자치경찰과 지방행정 사무의 혼선과 중복이 발생하고 있지 않다’에 동의하는 의견은 전체적으로 낮았으며, 지방직 공무원, 국가직 경찰공무원, 자치경찰위원회 위원 순으로 낮았다(전체 평균 2.79점, 위원회 위원 3.14점, 지방직 공무원 2.74점, 국가직 경찰공무원 2.76점, $F = 2.882^*$, 유의확률=0.058). 집단 간 인식 차이는 통계적으로 유의하였으며, 특히 위원회 위원과 사무국 공무원들 간 인식 차이가 큰 것으로 나타났다.



〈그림 11〉 사무의 연계성

IV. 논의 및 정책 제언

역대 정부에서 지방자치의 실질적 구현을 위한 주요 전략의 하나로 자치경찰제에 대한 의지를 표명하고 지속적인 추진을 도모하였으나, 시행에는 이르지 못하였다. 문재인정부의 자치경찰제 도입은 경찰권의 분권성과 민주성을 강화하고 지역 특성과 주민 요구에 부합하는 맞춤형 치안 서비스를 제공한다는 측면에서 자치분권의 진일보라고 평가할 만하다. 자치경찰제 도입으로 지방자치단체가 국가와 함께 치안 사무의 공동 책무자로서 주민들의 요구나 선호를 반영한 지역 맞춤형 치안 서비스와 지방행정과 치안행정의 연계를 통한 종합적 치안 서비스의 제공이 가능해질 것으로 기대가 된다.

현재 시행되고 있는 자치경찰제는 국가경찰 중심의 일원화 모델이다. 자치경찰제가 본래 취지와 이상을 달성하기 위해서는 시·도자치경찰위원회의 권한이 실질적으로 행사될 수 있어야 한다. 이러한 측면에서 이 연구는 시·도자치경찰위원회를 대상으로 자치경찰제 초기 운영의 쟁점을 분석하였다. 이에 근거하여 자치경찰제의 성공적인 시행을 위한 제언을 다음과 같이 제시한다.

우선, 시·도자치경찰위원회의 다양성을 확보할 수 있도록 위원회 위원의 추천 인원을 추천기관별로 할당하는 것을 제안한다. 현재 시·도자치경찰위원회 위원 추천은 법정 추천기관이 기관별로 할당된 위원을 추천하는 방식으로 추천과정에서 특정 성 비율 준수와 인권 전문가 추천 등을 임명권자와 사전에 조율하기 어려운 한계가 존재한다. 시·도자치경찰위원 중 여성 및 인권 전문가의 비율 확보를 위해 할당제 등 위원추천방식을 다각적으로 검토해 볼 수 있다. 다만,

소극적인 대표성(passive representation)의 증진이 적극적인 대표성(active representation)으로 이어지는 것은 아니다. 합의제 행정기관인 시·도자치경찰위원회에서 '여성 자치경찰위원이 많아지면 여성 친화적인 자치경찰 서비스가 증가할 것이다'는 전제가 성립할 가능성은 매우 낮다. 여성이나 인권 전문가의 비율의 문제보다 사회적 약자 보호 예산이나 서비스가 얼마나 집행이 되고 있는지의 문제가 더 중요할 것이다.

국가경찰 중심의 일원화 자치경찰제에서는 자치경찰사무 담당 공무원을 명확하게 특정할 수 없고 사무국 차원에서 경찰 활동에 대한 자료 및 정보가 충분하지 않다는 점은 시·도자치경찰위원회의 권한 행사를 더욱 어렵게 만드는 요인이다. 현재 경찰청 인사 부서에 한하여 인사관리시스템 접근 권한을 부여하고 있어 시·도자치경찰위원회의 인사 담당 부서장, 사무국장, 위원장은 인사 정보를 확인할 수 없다. 현재 경찰청 중심으로 이루어지고 있는 인사통계, 범죄통계, 교통관리, 112통합시스템 상 정보를 시·도자치경찰위원회와 협력적으로 공유하는 것이 현재의 자치경찰제 모델의 한계점을 보완하여 자치경찰제의 취지와 이상에 부합하는 길이다.

현재 자치경찰제 체제에서 법률상 승진심사위원회 설치는 시·도경찰청에서 이루어지며 시·도지사 및 시·도자치경찰위원회는 형식적 수준의 임용권만을 가지게 된다. 경찰청장의 임용권 일부가 시·도지사 또는 시·도자치경찰위원회에 위임되어 있으나 자치경찰사무 담당경찰관의 승진심사권한 부재로 실질적 지휘·감독권에 한계가 있다. 현재 임용 과정은 시·도경찰청이 승진 인원을 확정하여 보통 승진심사위원회 절차를 거쳐 시·도지사 및 자치경찰위원회에 임용을 추천하게 된다. 이러한 형식적인 임용권은 자치경찰사무 담당 경찰공무원의 승진 등 적극적인 유인책을 통한 우수 인력 확보를 어렵게 하며 자치경찰사무 추진의 동력 확보에도 미흡하다.⁴⁾ 설문조사 결과에서도 확인하였듯이 시·도자치경찰위원회를 통한 투명하고 공식적인 임용권 행사가 필요하며 이를 위해서는 시·도자치경찰위원회 내 승진심사위원회를 구성하는 독립적인 인사권 운용시스템을 전향적으로 검토해 볼 수 있다. 또한, 경찰법에 따라 요건 충족 시 일률적으로 이루어지는 휴·복직 등 수시로 발생하는 모든 임용 사항에 대하여 위원회를 개최하고 있어 인사 운영의 효율성 및 적시성이 떨어지는 것으로 조사되었다. 서면 의결, 위원장 결재 또는 사무국장 위임전결 조치 후 위원회 추인 의결을 얻는 방법 등 효율적이고 적시성있는 인사 운영이 가능하도록 법령상 재량 규정 마련이 필요하다.

교육자치의 경우처럼 위원장을 주민이 직접 선출하거나 지역대학 졸업생을 자치경찰담당 공무원으로 채용하는 문제는 위원회 위원, 국가직 경찰공무원, 지방직 공무원마다 생각을 달리하고 있어 현장의 의견을 보다 면밀하게 검토하여 점진적으로 추진해 가는 것이 바람직할 것이다.

2022년 자치경찰 예산은 경찰청 자치경찰부 예산으로 편성된 자치경찰 사업비(약 1,500억원 추산)를 국고보조금 형태로 지원할 계획이다. 시·도자치경찰위원회 및 사무기구 운영 예산의

⁴⁾ 경남자치경찰위원회 황문규 사무국장은 승진 또는 징계 심사, 근무성적 평정 등과 관련한 절차 등 마련, 신규채용과 면직에 대한 권한 부여, 자치경찰사무 담당 경찰공무원에 대한 교육 권한 부여를 임용권 실질화 방안으로 제시하였다.

부담 주체에 대하여 중앙부처 간 이견이 있다. 다만, 사무국에 대한 예산 지원이 국회에서 의결되었고, 경찰청의 국고보조금 이외에 특별교부세 형태로 총 20억원이 시·도별로 1억원씩(우수 시·도는 1억원 추가) 지원될 예정이다. 2023년 2단계 재정분권 추진방향에 따라 지역밀착형 국고보조사업의 지방이양에 자치경찰예산 1,131억원이 포함된 것은 재정분권 관점에서 진일보한 결정이다. 하지만, 해당 예산은 시·도자치경찰위원회별로 추후 신설될 수 있는 사업을 고려하지 않았으며, 행안부에서 4년간 보전 예정으로 시·도자치경찰위원회는 2026년도까지 4년 동안 계속사업에 대한 예산만을 확보할 수 있다. 지자체가 예산편성 및 집행을 자율적으로 추진할 수 있도록 하였으나, 행안부에서 적정 투자 여부 등을 평가해 예산을 조정한다는 조건이 있어 예산에 대한 시·도자치경찰위원회의 자율성은 제한적이다. 설문조사에서 확인하였듯이, 국고보조금 형식의 국비 지원은 예산의 규모와 사용처의 제한으로 지역 맞춤형 신규 사무의 추진을 어렵게 하기 때문에 지자체 스스로 독립적인 운영이 가능한 다양한 재정지원 방안 마련이 필요하다.

자치경찰제의 시행으로 자율적이고 창의적인 자치경찰 서비스의 공급이 가능해질 것으로 기대가 되지만, 사무의 범위 및 연계성에 대한 우려도 존재한다. 자치경찰 사무 범위와 관련하여 자치경찰제 시행 초기에는 자치경찰 사무와 국가경찰 사무가 중복될 수 있으며 자치경찰과 지방행정 사무 간에도 혼선이 발생할 수 있다. 자치경찰제가 성공적으로 추진되기 위해서는 지역 특성에 맞는 자치경찰 사무의 발굴이 중요하며, 주민의 거주지역 유형별로 자치경찰 시책을 달리할 수 있어야 한다. 자치경찰제가 정착되어 가면서 현장에서 자치경찰 사무를 수행하는 국가직 경찰공무원의 의견과 경험을 반영하여 현재의 법정 사무의 개선안을 지속적으로 논의하여야 한다.

현재의 국가경찰 중심의 일원적 모델에서는 법에서 규정하고 있는 시·도자치경찰위원회의 역할이 유명무실하게 운영될 가능성이 매우 크다. 인사 및 예산에 대한 시·도자치경찰위원회의 권한이 실질적으로 행사되기 위해서는 국가경찰의 시설·인력·예산이 지자체로 완전하게 이양되어야 한다. 자치경찰 인력, 자치경찰 시설 및 장비, 자치경찰 예산이 없는 자치경찰제는 자치분권 관점에서 자치경찰이라고 말하기 어렵다. 본 연구가 제공하는 분석 자료들은 국가경찰 중심의 일원적 자치경찰제의 초기 운영 경험을 바탕으로 한 것이다. 자치경찰제가 정착되고 진화해 가면서 보다 심층적이고 현실 대안적인 연구들이 지속되기를 기대한다.

〈참고문헌〉

고인종·강영훈.(2015). 자치경찰제의 효율적인 운영방안에 대한 연구 -제주특별자치도 자치경찰 공무원의 인식을 중심으로- 「한국위기관리논집」, 11(1), 227-245.

- 김기갑.(2020). 일원화 자치경찰제에 대한 현장 경찰관들의 인식 조사. 「한국경찰연구」, 19(4), 3-20.
- 김순은.(2021). 문재인 정부의 자치분권. 강원도자치경찰위원회 역량 강화 워크숍 자료집
- 남재성.(2010). 자치경찰제에 대한 일선 국가경찰관들의 인식 -서울지역 경찰관을 중심으로-. 「경찰학논총」, 5(2), 381-417.
- 박성수·박준상.(2007). 자치경찰제도에 대한 경찰공무원의 인식조사에 관한 연구. 「한국지방자치연구」, 9(1), 123-141.
- 박재희·이행준.(2020). 울산시 광역단위 자치경찰제 도입에 따른 사전진단. 한국지방행정연구원 정책이슈리포트
- 박재희(2021). 시·도자치경찰위원회의 구성과 역할. 꼭 알아야 할 지방자치 정책브리프. No. 117. 한국지방행정연구원. 2021.4.
- 박재희.(2021). 치안행정과 지방행정의 협력관계. 한국정책학회 춘계학술대회.
- 박재희·전대욱·최인수.(2021). 자치경찰 사무의 상대적 비중 및 중요도 분석. 지방행정연구.
- 박현호.(2007). 자치경찰제도 도입에 따른 한국의 일선 경찰서비스 개선 방안 연구-일선 경찰관 설문 조사 분석을 중심으로- 「한국경찰연구」, 6(1), 35-78.
- 송승철.(2021). 제도는 예술이다. “K-형 자치경찰제” 정착을 위하여. 자치분권 열린 포럼 발표문. 2021.4.28.
- 여개명.(2019). 자치경찰제 도입에 관한 경찰공무원과 공공기관 직원 등의 인식분석: 경찰서장급 경찰공무원과 공공기관 실·국장급 관리자 등을 대상으로 한 Q방법론 조사연구를 중심으로. 「행정논총」, 57(2), 263-294.
- 이재원.(2019). 지방재정론. 윤성사.
- 장민규·류준혁.(2020). 광역단위 자치경찰제 도입에 관한 경찰관들의 인식 연구. 「치안정책연구」, 34(4), 341-374.
- 황문규.(2020). 경찰법 전부 개정안에 대한 분석과 개선 방안 -자치경찰제를 중심으로-. 바람직한 자치경찰제 도입을 위한 과제와 전망 발표문. 2020. 8. 20.

「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」

「자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영 등에 관한 규정」

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」

접수일(2022년 03월 30일)

수정일(2022년 04월 29일)

계재확정일(2022년 05월 25일)

〈부록 1〉 시·도자치경찰위원회의 역할

<p>자치경찰의 정책수립 및 운영</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 자치경찰에 관한 목표의 수립 및 평가 2. 자치경찰사무에 관한 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요 정책 및 그 운영지원 3. 자치경찰사무 담당 공무원의 임용, 평가 및 인사위원회 운영 4. 자치경찰사무 담당 공무원의 부패 방지와 청렴도 향상에 관한 주요 정책 개선 5. 자치경찰사무 담당 공무원의 인권침해 또는 권한 남용 소지가 있는 규칙, 제도, 정책, 관행 등의 개선 6. 경찰법 제2조에 따른 시책 수립 7. 경찰법 제28조 제2항에 따른 시·도 경찰청장의 임용과 관련한 경찰청장과의 협의 8. 경찰법 제30조 제4항에 따른 경찰서장의 자치경찰사무 수행에 관한 평가 및 결과 통보
<p>자치경찰의 통제</p>	<ol style="list-style-type: none"> 9. 자치경찰사무 감사 및 감사의뢰 10. 자치경찰사무 담당 공무원의 주요 비위 사건에 대한 감찰 요구 11. 자치경찰사무 담당 공무원에 대한 징계 요구 12. 자치경찰사무 담당 공무원의 고충심사 및 사기진작 13. 자치경찰사무와 관련된 중요 사건·사고 및 현안의 점검 14. 자치경찰사무에 관한 규칙의 제정·개정 또는 폐지
<p>국가경찰과의 협의·조정</p>	<ol style="list-style-type: none"> 15. 지방행정과 치안행정의 업무조정과 그 밖에 필요한 협의·조정 16. 경찰법 제32조에 따른 비상사태 등 전국적 치안유지를 위한 경찰청장의 지휘·명령에 관한 사무 17. 국가경찰사무·자치경찰사무의 협력·조정과 관련하여 경찰청장과 협의 18. 국가경찰위원회에 대한 심의·조정 요청
<p>기타</p>	<ol style="list-style-type: none"> 19. 그 밖에 시·도지사, 시·도경찰청장이 중요하다고 인정하여 시·도자치경찰위원회의 회의에 부친 사항에 대한 심의·의결

※ 출처: 박재희(2021). 시·도자치경찰위원회의 구성과 역할. 꼭 알아야 할 지방자치 정책브리프. No. 117. 한국 지방행정연구원. 2021.4.

〈부록 2〉 시·도자치경찰위원회별 응답률(응답인원/총원)

지역	위원회 위원	지방공무원	경찰공무원	전체
서울특별시	0/7	3/38	7/16	10/61 (16.4%)
부산광역시	6/7	15/24	11/13	32/44 (72.7%)
대구광역시	2/7	10/14	3/10	15/31 (48.4%)
인천광역시	4/7	6/22	3/15	13/44 (29.5%)
광주광역시	5/7	7/13	6/11	18/31 (58%)
대전광역시	1/7	12/15	8/10	21/32 (65.6%)
울산광역시	0/7	10/13	6/10	16/30 (53.3%)
세종특별자치시	1/7	3/3	3/3	7/13 (53%)
경기도(남부)	0/7	14/24	3/12	17/43 (39.5%)
경기도(북부)	1/7	7/20	4/10	12/37 (32.4%)
강원도	5/7	15/15	6/9	26/31 (84%)
충청북도	0/7	10/14	8/11	18/32 (56.2%)
충청남도	2/7	7/20	4/13	13/40 (32.5%)
전라북도	0/7	6/20	4/8	10/35 (28.5%)
전라남도	0/7	4/15	5/8	9/30 (30%)
경상북도	4/7	9/20	3/8	16/35 (45.7%)
경상남도	1/7	11/14	7/9	19/30 (63.3%)
제주특별자치도	4/7	13/15	1/3	18/25 (72%)
계	36/126	162/319	92/179	290/624 (46%)

* 본 연구에서는 결측 및 복수응답을 제외한 278부의 표본을 활용하였으나, 분석단계 전에 수집된 자료의 수는 290부로 응답자들의 특성은 다음의 표와 같이 요약된다.

〈국문초록〉

자치경찰제의 성공적인 시행을 위한 초기 운영의 쟁점 분석: 시·도자치경찰위원회의 인식조사를 토대로

문재인 정부의 자치경찰제 도입으로 지방자치단체가 국가와 함께 경찰사무의 공동책임자로서 주민들의 요구를 반영한 지역 맞춤형 치안 서비스와 지방행정과 치안행정의 연계를 통한 종합적 치안 서비스의 제공이 가능해질 것으로 기대가 된다. 본 연구는 자치경찰제가 성공적으로 시행되기 위한 핵심적인 기구인 시·도자치경찰위원회를 대상으로 자치경찰제 초기 운영의 쟁점을 분석하고 제도의 개선안을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 18개 시·도자치경찰위원회를 대상으로 자치경찰위원회의 조직 구성 및 운영, 인사권, 예산권, 사무 범위 및 연계성에 관하여 2021년 7월 1일부터 7월 15일까지 설문조사를 실시하였다. 설문조사 결과에 근거하여 성공적인 자치경찰제 시행을 위한 정책적 제언을 제시하였다. 첫째, 시·도자치경찰위원회의 다양성을 확보할수 있도록 위원회 위원의 추천 인원을 추천기관별로 할당하는 것을 고려해 볼 수 있다. 둘째, 경찰청은 시·도자치경찰위원회와 인사 및 예산 정보를 협력적으로 공유해야 한다. 셋째, 시·도자치경찰위원회 내 승진심사위원회를 구성하는 독립적인 인사권 운용시스템을 전향적으로 검토하여야 한다. 넷째, 지자체 스스로 독립적인 운영이 가능한 다양한 재정지원 방안 마련이 필요하다. 다섯째, 현장에서 자치경찰 사무를 수행하는 국가직 경찰공무원의 의견과 경험을 반영하여 법정 사무의 개선안을 지속적으로 논의하여야 한다. 여섯째, 시·도자치경찰위원회의 인사 및 예산 권한이 실질적으로 행사되기 위해서는 국가경찰의 시설·인력·예산이 지자체로 완전하게 이양되어야 한다.

주제어: 자치경찰제, 시·도자치경찰위원회, 자치경찰사무

박재희(朴在熙: 주저자): 미국 Virginia Commonwealth University에서 행정학 박사학위(제목: 미국 주립대학교 교수의 이직의도 결정요인 연구, 2015)를 취득하였고, 현재 한국지방행정연구원 지방행정혁신실 부연구위원으로 재직 중이며 행정체제연구센터장을 겸하고 있다. 주요 관심 분야는 조직관리, 인사관리, 거버넌스 등이고, 최근 논문으로 특별지방자치단체 사무발굴의 논리 및 행·재정적 지원방안(2022), 지자체 간 협력체제의 활성도가 소방서비스의 효과성에 미치는 영향에 관한 연구(2022), 자치경찰 사무의 상대적 비중 및 중요도 분석(2021) 등이 있다(jpark@krila.re.kr).

김지영(金志英: 교신저자): 성균관대학교 국정전문대학원 박사수로 과정에 있다. 주요 관심분야는 도시정책, 주민참여 등이다. 연구실적으로 “도시재생사업에서의 주민 비참여에 관한 연구: 퍼지셋 질적비교분석을 중심으로”(2021), “공공임대주택 거주민과 일반아파트 거주민의 주관적 건강인식에 관한 연구: 주거요인과 사회자본의 영향을 중심으로”(2021) 등이 있다(charlet318@skku.edu).