

# 지방자치 이슈와 포럼

「자치 경찰제」

## 인터뷰

김영배 국회의원

## 이슈

자치경찰제도 정착을 위한 재정지원방안의 탐색적 논의

## 논단

- 자치경찰제 도입을 위한 지방행정과 주민참여의 과제
- 자치경찰제의 발전 단계론
- 최근 자치경찰제 도입을 위한 경과와 정책 방향
- 자치경찰제의 이슈와 전망

## 우수사례

민·官·學 협업을 통한 제주자치경찰단의  
'제주형 어린이 통학로' 개선



# CONTENTS

2020 DECEMBER VOL.34

## Cover story



12월호 표지는 '자치 경찰제'를 담았습니다. 한국지방행정연구원은 지방자치의 정착과 발전을 위한 실천적 방안을 조사·연구하고, 급변하는 행정변화에 대한 정책개발 추진으로 자치분권 제도화와 지역 간 균형발전을 통한 따뜻한 포용국가 실현을 위해 앞장서겠습니다.

## 지방자치 이슈의 포럼

통권 제34호  
발행인 한국지방행정연구원장 김일재  
편집위원장 최인수  
위원 김봉균, 김성주, 김정숙, 김지수, 박승규, 윤성일, 이효, 전대욱, 전성만, 박현욱  
간사 탁영지  
주소 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)  
연락처 전화 033-769-9826 이메일 research@krila.re.kr  
홈페이지 www.krila.re.kr  
디자인·인쇄 문화공감

- ※ 지방자치이슈와포럼은 한국지방행정연구원이 정기 발행하는 소식지로 지방자치의 다양한 현안 이슈에 대한 정책 제안을 제시하고 있습니다.
- ※ 본 지방자치이슈와포럼은 격월 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오.(무료) research@krila.re.kr
- ※ 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치이슈와포럼 원문을 보실 수 있습니다. www.krila.re.kr
- ※ 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.



04

### 인터뷰

- 04 자치경찰제 시행의 의미  
김영배 제21대 국회 행정안전위원회, 서울 성북구갑 국회의원
- 10 이슈 자치경찰제도 정착을 위한 재정지원방안의 탐색적 논의  
전성만 한국지방행정연구원 부연구위원

### 논단

- 26 자치경찰제의 성공적인 시행을 위한 지방행정 및 주민참여와의 연계 방안  
박재희 한국지방행정연구원 부연구위원
- 32 자치경찰제의 발전 단계론  
최종술 동의대학교 경찰행정학과 교수
- 42 최근 자치경찰제 도입을 위한 경과와 정책 방향  
박준휘 한국형사정책연구원, 법무·사법개혁연구 실장
- 48 자치경찰제의 이슈와 전망  
이준영 서울연구원 부연구위원



68

### 입법동향

- 54 지방자치단체의 민주시민교육과 입법 과제  
이정진 국회입법조사처 입법조사관

### 우수사례

- 60 민·官·學 협업을 통한 제주자치경찰단의 '제주형 어린이 통학로' 개선  
김정숙 한국지방행정연구원 자치행정혁신실 부연구위원

### 지방자치단체 탐방

- 68 시민의 목소리가 정책이 되는 도시 순천



72

### 트렌드 카페

- 72 뉴노멀 시대, 새롭게 다가올 트렌드를 읽다

### KRILA 인포그래픽

- 74 인공지능아~ 정보 좀 알려줘
- 연구원 동정
- 78 KRILA 보고서

# 자치경찰제 시행의 의미

Interviewee : 김영배 의원 제21대 국회 행정안전위원회,  
서울 성북구갑 국회의원

Interviewer : 최인수 한국지방행정연구원 연구위원



## 김영배

- 제21대 국회의원 (서울 성북구갑, 더불어민주당)
- 더불어민주당 당대표 정무실장(현)
- 더불어민주당 서울 성북갑 지역위원회 위원장(현)

### WHO?

#### 학력

- 고려대학교 대학원 정치외교학 박사
- 시라큐스대학교 대학원 행정학·문학 석사
- 고려대학교 정책대학원 도시및지방행정학 석사
- 고려대학교 정치외교학과 학사

#### 경력

- 2020~현재: 제21대 국회 행정안전위원회 위원
- 2020~현재: 포럼 자치와균형 사무총장
- 2020: 더불어민주당 前 원내부대표
- 2019~2020: 대통령직속 국가균형발전위원회 전략기획위원장
- 2018~2019: 문재인 정부 청와대 정책조정 민정비서관
- 2010~2018: 민선 5기,6기 성북구청장
- 2006~2007: 노무현 정부 청와대 정책기획위 행사기획 비서관

**Q** 김영배 의원님 안녕하세요. 소중한 시간 내주셔서 감사드립니다. 성북구를 지역구로 두셨고, 성북구청장도 지내셨습니다. 의원님과 성북구에 대한 소개를 부탁드립니다.

**A** 안녕하세요. 더불어민주당 서울 성북구갑 국회의원 김 영배입니다. 저는 민선 5,6기 성북구청장을 지냈습니다. 그래서 지방정치를 했던 경험을 살려서 자치분권 과제와 지방정부의 여러 혁신사례들을 국회에서 직접 실현해보고 싶은 욕심을 갖고 있습니다. 국회 행정안전위원회 소속으로 활동하면서 오늘 말씀 나눌 자치경찰제를 포함해 개혁과 분권에 집중하고 있습니다.

**Q** 초선 의원으로 21대 국회 행정안전위원회에서 활동하고 계십니다. 최근 행정안전위원회는 지방자치법 전부개정안을 비롯해서 경찰법 전부개정안 등 꼭 해결해야 할 시대적 과제가 담겼지만 이전에는 묵혀 두었던 법률안을 속속들이 통과시키고 있습니다. 이렇게 활발한 활동이 가능했던 배경이 있다면 어떤 것인가요?

**A** 현재의 국회의원들은 여야를 막론하고 자치분권과 균형 발전을 시대적 과제로 받아들이고 있습니다. 특히 이번 21대 국회에는 지방자치 출신 국회의원들이 여야를 가리지 않고 많이 당선됐습니다. 그래서 이해도나 사명감이 좀 남다르다고 말씀드릴 수 있을 것 같습니다. 사실 지방자치법은 전부개정되는 데 36년이 걸렸고 자치경찰제 역시 수십 년간 논의됐지만 다른 안건들에 우선순위가 밀렸는데 올해 첫 번째 정기국회에서 큰 과제 두 건이 통과됐다는 점은 저도 매우 감격스럽습니다.

**Q** 지방자치법 전부개정안은 주민감사청구 강화, 대도시 등 특례 명칭 부여, 의회 인사권 독립 및 전문 인력 도입 등의 주요 내용을 담고 있지만 안타깝게도 풀뿌리 민주주의

강화의 핵심이라 할 수 있는 주민자치회 조항이 통째로 삭제되어, 일반 주민들은 물론 주민자치회 위원, 공동체 활동가, 관련 전문가 등 많은 이들이 안타까워하는 상황입니다.

저도 지역의 활동가들께 정말 많은 전화를 받았습시다. 지방자치라는 게 기관자치와 주민자치 두 축으로 이루어진다고 볼 수 있는데, 우리나라는 기관자치를 근간으로 해서 지방자치가 시작이 됐고 지금까지 이어져 오고 있습니다. 그러나 실제 지역에서 보면 주민들의 자치 활동을 빼고 지방자치를 얘기할 수 없거든요. 법이 현실을 못 따라 가고 있었다고 봅니다. 그래서 주민자치회 조항이 통째로 삭제된 것에 저도 매우 안타깝게 생각하구요. 한편 주민자치라는 한 축을 어떻게 세울 것이냐를 보다 근본적으로 고민할 수 있는 계기가 되었다고도 봅니다. 2020년에 지방자치법 전부개정으로 기관자치의 획기적인 진전을 꾀했다면, 2021년에는 주민자치를 제대로 세우는 원년이 되기를 기대합니다. 저도 지난 몇 개월간 마을 민주주의에 기초한 주민자치기본법을 준비했습니다. 국회에서 지역과 주민들의 요구들을 담아낼 수 있도록 치열하게 논의해 보겠습니다.

본격적으로 자치경찰제에 대해서 이야기를 나눠보도록 하겠습니다. 자치경찰제의 도입 배경과 필요성에 대해서 말씀 부탁드립니다. 국회에서는 지방행정과 치안행정의 연계성

을 확보하고 지역특성에 적합한 치안 서비스 제공을 위해 자치경찰제 도입이 필요하다는 의견이 지속적으로 제기되어 왔습니다. 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에도 이러한 원칙이 명시되어 있고, 2018년 6월 정부가 발표한 ‘검·경 수사권 조정 합의문’에서도 ‘수사권 조정은 자치경찰제와 함께 추진하기로 한다’는 계획을 제시하기도 했습니다. 자치경찰제는 검·경 수사권 조정으로 증대된 경찰 권한을 분산시켜 권력기관 간 균형적 구조를 확보하기 위한 제도적 방안이며 지방행정과의 연계로 치안행정의 질이 한 단계 높아질 것이라고 기대합니다.

그럼 이번 국회에서 개정된 경찰법 개정안의 주요한 내용을 소개해 주십시오.

현행 경찰조직체계를 유지해, 이원화 모델에서 제기되었던 자치경찰 조직 신설에 따른 비용 문제와 국가경찰과 자치경찰의 이원화에 따라 발생할 우려가 있는 업무혼선 등에 대한 문제를 해결하고자 했습니다. 생활밀착형 사건에 대해서는 자치경찰 사무로 구분하고, 국가수사본부-국가경찰-자치경찰의 지휘체계를 분리한 것이 주요한 내용입니다. 자치경찰을 도입하며 지방경찰청의 명칭도 각 시·도 경찰청으로 변경하게 됩니다.

내년 1월 1일부터 이미 자치경찰단을 운영



Q 하고 있는 제주를 제외한 전국에서 자치경찰제가 시범 도입되고 7월부터 본격적으로 운영에 들어갑니다. 국민의 삶이라는 측면에서 보면 어떠한 부분이 달라질까요?

A 기존에 경찰 관할이던 부분 중 주민생활에 밀접한 업무를 시·도지사의 책임과 권한 아래 자치경찰단이 수행하게 되는 것이 가장 큰 변화일 것 같습니다. 교통·방법시설 개선 등 지방행정과의 연계로 주민친화적 경찰 행정이 가능해질 것이라 기대하고 있습니다. 앞서 말씀드린 것처럼 현재의 안정적인 경찰 조직체계의 변화를 최소화하여 국민 혼란을 방지했습니다.

Q 자치경찰은 경찰청장이 아니라 시도자치경찰위원회가 지휘 감독하는 것으로 되어 있는데요. 국민들은 접해 보지 못한

새로운 조직인 것 같습니다.

A 자치경찰은 조직을 별도로 설치하지 않고, 시·도 경찰청과 경찰서에서 국가경찰사무와 자치경찰사무를 구분하여 운영하는 모델입니다. 시·도지사 소속으로 합의제 행정기관인 시·도자치경찰위원회를 설치하고, 자체 사무기구를 두어 자치경찰 사무를 관장하도록 했습니다. 자치경찰 사무는 관할 지역의 생활안전, 교통, 여성·아동·노약자, 지역행사 경비 및 이와 밀접한 수사 업무입니다.

Q 인사권 등 모든 권한은 경찰청에 있고 무늬만 자치경찰이라는 지적도 있습니다. 이를테면 자치경찰제의 경우 사무는 생활안전, 교통, 지역경비, 학교·가정폭력, 교통사고 등의 수사인데 별도의 인원 총



원 없이 기존 경찰 조직이 맡게 됩니다. 노숙자 보호 등 기존 지자체 관할 사무마저 이관되면서 업무량이 늘어난 경찰관들의 반발도 있는 것으로 알고 있는데 어떻습니까?

기존안은 자치경찰 조직 신설에 따른 상위직 증가, 초기 비용 과다, 업무혼선 등에 대한 비판 및 우리가 지속적으로 제기된 바 있습니다. 이에 최근 코로나19 사태로 인한 대규모 재정투입에 따른 국민적 우려도 감안했고 현직 경찰관들의 우려도 법안 심사 과정에서 모두 반영했습니다. 이번 자치경찰제 시행은 수사, 국가, 자치의 사무 3분이 첫 발을 댄 의미를 찾을 수 있을 것으로 봅니다.

자치경찰제가 경찰청으로부터 시작되는 획일적인 경찰인력 운영을 벗고 지역특성에 맞춰 보다 주민에 가까운 치안행정을 펼치는데 큰 도움이 되기를 바랍니다. 의원은 자치경찰제를 포함한 경찰법 개정

안을 대표 발의하셔서 현재 시행을 앞두고 있습니다. 한국사회 숙원과제를 해결하셨기에 소회가 남다르실 것 같습니다.

오랜 기간 논의만 되어온 제도가 첫 발을 댔다는 점에서 큰 의미가 있고 70년 이상 국가경찰 단일체계를 유지해온 우리 치안체계에 큰 변화를 불러올 것으로 기대합니다. 비록 현재는 부족한 점이 있더라도, 완전한 자치경찰제로 가는 물꼬를 텃다고 생각하고 주민친화적인 밀접 치안을 강화하겠습니다. 차후 제대로 자리 잡기까지 저도 많은 관심과 노력을 기울이겠습니다.

의원님께서서는 노무현 정부에서 청와대 행정관을, 성북구청장을 8년간 지내셨습니다. 문재인 정부에서는 청와대 비서관을 지내고 이제는 국회의원으로 활동하고 계시는데요. 행정부인 청와대, 지방자치단체장, 입법부의 국회의원 등 다양한 경력이 활동에 어떻게 도움이 되셨나요? 과참이십니다. 우선 다양한 행정사이드 경

험을 했다는 것은 저에게 큰 복인 것 같습니다. 주민 밀착형 지방행정을 하면서 실제 주민들의 삶을 함께하고 고민을 나눴고, 청와대에서 노무현, 문재인 두 분의 대통령을 모시면서 국정운영 경험과 지도자의 자세를 배울 수 있었습니다. 국회에 들어와서 보니 풀뿌리부터 거시적인 안목까지 저에게 큰 자산이 되었다고 새삼 느낍니다.

좀 가벼운 질문을 몇 가지하고 인터뷰를 끝낼까 합니다. 국회에서 의정활동을 하시면서 특별히 얻은 별명이 있다면 말씀해주세요.

지방자치 영역부터 청와대까지 두루 거치다 보니 자연스럽게 인적 네트워크가 넓어지면서 마당발이라는 별명을 얻게 됐습니다. 더불어민주당의 당대표 정무실장이라는 중책도 맡겨주시다 보니 더 많은 분들과 소통하며 일하게 되는 것 같습니다. 그러다보니 지방과 중앙의 가교 역할, 국회와 정부·청와대와의 가교 역할을 주로 하게 되는 것 같습니다.

코로나19와 취업난 등으로 최근 어려움을 겪고 있는 소상공인, 청년 세대에게 위로 한 말씀 부탁드립니다.

모두가 힘들고 어려운 2020년을 보내고 있습니다. 특히 생계마저 걱정해야 하는 소상공인들, 시작의 기회조차 얻지 못하고 계신 청년들을 비롯해 모든 국민들과 안타까

운 마음을 함께 나눕니다. 그러나 늘 그렇듯 위기에는 영웅들이 등장합니다. 나보다 이웃을, 공동체를 먼저 생각하는 한 분 한 분의 헌신과 연대 덕분에 우리는 대한민국의 저력을 확인하기도 했습니다. 정부와 여당도 최선을 다하고는 있지만 전례 없는 감염병 위기에 어려움이 많은 것도 사실입니다. 함께 극복해 나갔으면 좋겠고 저도 모두가 어려움을 벗어날 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

마지막으로 국민들께 새해 인사를 부탁드립니다.

올해는 코로나19 사태를 겪으며 삶의 가치를 다시 생각했습니다. 특히 연대, 협력, 사회적 신뢰, 공동체, 환경적 가치, 포스트 코로나 시대에 우리는 어떻게 살아가야 할지가 고민이었습니다. 이 과정에서 분권적 접근이 시너지를 낸다는 것을 경험하면서 속도보다 방향이 중요한 시대가 왔다는 생각을 갖게 됐습니다. 자치경찰제를 비롯한 여러 개혁 과제들과 전 세계적 위기를 극복하기 위한 노력이 하나하나 제자리를 찾을 수 있도록 노력하겠다는 말씀을 드립니다. 2021년 신축년에는 손 맞잡고 얼굴 마주보며 인사드릴 수 있기를 소망합니다. 모두 건강하십시오. 감사합니다.

# 자치경찰제도 정착을 위한 재정지원방안의 탐색적 논의<sup>1)</sup>



## I 서론



전성만

한국지방행정연구원  
부연구위원

본 글은 자치경찰제 법안이 통과된다는 전제 하에, 자치경찰제 정착을 위해서 고려되어야 할 중앙-지방 간 재정지원방안을 제시하는데 목적이 있다. 현행 입법안에서는 자치경찰제의 소요되는 인력, 장비 등 소요되는 비용에 대해 국가의 재정적 지원을 명시하고 있기 때문에, 과거 경찰제와 비교할 때 재정지원방안은 크게 달라지는 게 없다. 향후, 현행 국가경찰사무의 기능과 역할이 자치단체로 이양되고, 자치경찰인력의 증가하는 방향으로 자치경찰제도가 확대 정착될 경우 자치경찰제도의 고도화에 따른 중앙-지방 간 재정분담체계 논의가 필수적이다. 따라서, 자치경찰제 정착을 위한 재정지원 논의는 향후 제도개선 및 정책결정의 기초자료로 의의가 있다고 판단된다.

또한, 자치분권이 주민들이 원하는 행정서비스를 지원하는 방향 내에서 자치경찰의 재정지원에 관한 논의가 필요하다는 점이다. 과거 자치경찰제도의 도입과정에서 재원조달과 관련한 논의가 구체화되지 못하였다. 이유는 조직 및 인력, 기능 및 역할이 확정되어야 운영에 필요한 재원의 규모가

1) 본 글을 작성하는데 도움을 준 한국지방행정연구원의 서경섭(석좌연구위원)과 조기현(선임연구위원)에게 감사드립니다. 두 분의 제언을 반영하지 못한점과 내용의 오해는 전적으로 저자 책임을 밝힙니다.

산출되고, 재원분담의 주체, 재원운용의 체계 및 재원배분의 기준 및 성과 관리는 제도를 운용하는 수단으로 인식되기 때문이었다. 현실에서는 법안 입안 시 비용추계 자료가 첨부되어야 함에도 불구하고, 제도도입 여부가 정치적 쟁점사항으로 치부되어 도입까지 30여 년이 흘렀다. 문재인 정부에서 수행될 자치경찰제도도 이와 같은 관습적인 정책결정과정을 겪을 시, 주민들이 기대하는 수준에 미치지 못하는 결과가 우려된다. 자치경찰제도 시행은 중앙부처와 지방이 동의하지만, 재원분담 및 기능이양 관련 실무적인 배분에 들어가면 당사자들의 권한을 극대화하는 이해관계에 매몰되어 왔다. 이와 같은 현실은 문재인 정부 들어서서, 특히 자치단체의 특수기능에 속하는 교육, 소방, 복지사무에서 더욱 갈등이 심화되었다. 갈등의 시발점은 자치단체의 사무와 운영에 필요한 재원의 분담체계를 누가 부담하는지에 대한 중앙-지방 간 책임 불일치하는데서 오는 요인<sup>2)</sup>이 포함되어있다. 규범적인 접근에서 보면, 사무를 담당하는 주체와 사무비용을 부담하는 주체가 일치해야 행정서비스가 지속가능한 방향으로 나아갈 수 있고, 이에 따른

2) 예를 들면, 소방직 공무원의 국가직화에 따른 인건비 및 사무기능 이양을 놓고, 중앙-지방 간 재원분담의 협의가 매끄럽지 않은 실정이다. 또한, 초·중등 교사는 국가공무원이나, 인건비는 지방교육재정부담금으로 시·도 교육청에서 부담하고 있다. 혹은 지방교육재정교부금이 내국세의 20.79%에 해당하는 금액을 국가재정에서 지원한다는 측면에서 국가지원으로 주장하고 있다. 그렇다면, 보통교부세로 자치단체의 인건비를 충당하는 자치단체는 국가재정에서 지원하는 것으로 봐야하는지에 대해서는 의문이다. 요지는 중앙-지방 간 사무배분이 명확하지 않은 상태에서 이전재원 및 지방세의 부가가치세 형식으로 재정부담체계를 복잡한 형태로 추진되고 있는 점은 중앙-지방 간 손익계산의 갈등의 산물이라는 점이다.

서비스의 책임소재도 분명해진다. 그럼에도 불구하고 자치분권의 현실은 주민들이 배제된 대리인 (중앙부처와 자치단체) 입장의 어딘가에서 합의된 방향으로 진행되었다는 한계가 있다.

본 글은 자치경찰제의 길은 규범적인 차원에서 보면 하나이지만, 현실에서 보면 두개로 분리되어 있다는 제약여건을 고려한다. 또한, 현행 자치분권의 현실에 비추어 볼 때 자치경찰제의 길이 보이지 않는다는 합의가 있으면 새로운 자치경찰제가 찾을 수 있다는 기대<sup>3)</sup>를 토대로 작성한다.

## II 자치경찰제도 현황

### 1) 역대 정부별 자치경찰제 추진 현황

최소의 국가 기본기능은 국방·외교·치안이다. 안전과 관련된 경찰제를 자치단체의 역할로 넘긴다는 것은 명확한 이유가 필요하다. 자치경찰제의 필요성에 대한 논의를 보면, 광복 이후 대한민국의 경찰체제는 ‘효율성’을 우선시한 중앙집권적 국가경찰제를 실시해왔으나, 1) 현 국가경찰체제는 국가 차원의 치안활동에 치중한 나머지, 지역별 치안수요의 한계, 2) 중앙집권적 국가경찰체제의 권위적 문화에 따른 분권화되고 민주적인 기능의 강화 필요, 3) 현행 광역 지방경찰청의 역할의 한계 (치안정책은 경찰청 결정, 경찰활동은 경찰서 중심)를 개선하기 위해 광역중심의 자치경찰제도의 필요성이 제기되었다 (황문규, 2019).

거슬러 올라가면, 1988년 11월 노태우 정부 시기 평화민주당이 자치경찰제 실시를 포함한 경찰법이 국회에 제출되면서 자치경찰제도는 시작되었다. 문재인 정부에서 입법안으로 되어 있는 현행 경찰법개정안 (경찰청과 경찰위원회의 설치를 포함)이 통과되면서, 자치경찰제도 30여년의 6개 정부 들어서기까지 긴 시간을 표류하였다. 본격적으로는 1998년 국민의 정부에서 추진한 자치경찰제가 100대 국정과제에 포함되었다. 국민의 정부안에는 1) 국가경찰위원회, 2) 지방경찰청을 시·도지사 산하의 지방경찰위원회 관리에 두는 안이 제출되었으나, 검찰과 경찰의 수사권 독

3) 앙드레 지드 (Andre Gide)의 counterfeiters에 나오는 ‘해변이 오랫동안 보이지 않아도 괜찮다는 합의가 없으면 새로운 땅을 발견하지 못한다.’의 내용을 인용



립의 갈등 및 시·도의 재정부담의 반발로 무산되었다. 참여정부의 자치경찰제는 “자치경찰추진단”을 구성하여 1) 기초자치단체(시·군·구)의 직속기관인 자치경찰대 신설, 2) 자치경찰공무원은 지방 특정직 공무원의 자격으로 자치단체장의 인사권 통제, 3) 주민사무, 국가와 공동사무, 특사경의 사업경찰관한, 4) 국가지원의 일부 재정지원을 포함한 기초중심의 자치경찰제도를 추진, 치경찰의 행정체제, 조직, 인사, 기능(사무), 재정의 지원의 틀이 설립되었다고 볼 수 있다. 이명박 정부시기에는 기초자치단위의 자치경찰에 광역단위 기능의 보강을 하여, 시·도 치안행정위원회를 설치 관할권 내 자치단체장과 협의에 기초한 시·도지사 중심의 통합운영권을 부여하였다. 박근혜 정부 들어서서 자치경찰제는 이전정부에서 추진하는 기초자치단체 중심의 도입을 추진하면서, 표준자치경찰모델을 통해서 사무 및 조직체계를 다양화하였다.

역대정부별 자치경찰의 특성을 보면, 중앙-지방의 경찰기능을 분리하되, 자치경찰은 지역밀착의 생활안전 기능 위주의 자치경찰을 구상하였다는 점이다. 이를 위해서 경찰인사 및 위원회를 자치단체장의 권한 내에서 두는 방안이 제시되었다. 재정분담은 자치단체 부담 원칙 하에 국가가 제도 정착시 까지 일부지원의 형태로 하되, 범칙금 등의 자치단체 징수권을 세수화로 추진을 계획하였다.

〈표 1〉 역대정부별 자치경찰제 특징

구분	김대중정부	참여정부	이명박정부 (분권위 안)	박근혜정부 (분권위 안)
도입단위	광역	기초	기초	기초
조직	이원화 - 국가경찰위원회 - 지방경찰위원회	이원화 기초 : 자치경찰대 및 지역치안협의회 광역 : 치안행정위원회	이원화 - 주민참여기구 설치	이원화
인사	국가, 지방 분리(직급)	국가, 지방 분리(직급)	특정직지방공무원	특정직지방공무원
사무		방법·교통·경비 등 공동사무 특사경 7개 사무	생활안전·교통·경비 등 공동사무 특사경 17개 사무	생활안전·교통·경비 등 공동사무 특사경 17개 사무
예산	시·도 부담 국가 보조	자치부담원칙 국가지원(정착시)	국가일부지원(정착시)	국가전액지원 (정착시) 법칙금 지방재원

자료: 제주지방경찰청, 2019; 자치발전기획단, 2013

역대 정부의 자치경찰의 소요재원을 추정한 연구는 참여정부시기 한국지방행정연구원<sup>4)</sup> (2005) 수행한 연구와 한국지방자치학회(2014)에서 자치경찰제 14,000명을 기준으로 소요재원을 추정한 연구가 있다. 한국지방자치학회에서는 원가산정방식에 따라, 자치경찰의 인력, 시설·장비 및 유지비용을 산정하였다. 한국자치학회의 재원규모 추계 및 재원부담의 결과를 보면, 첫째, 1인당 유지비용 (인건비·기본경비 등)을 6,808만원, 토지·건물·장비 등의 출범비용을 1인당 1억 1,702만원으로 산정하여 자치경찰제로 발생하는 비용을 2.6조원 (2조5,916억원)으로 추계하였다. 둘째, 재원분담은 지방소비세, 법인지방소득세, 재산세, 부동산분 자치경찰세, 과태료 징수 이관교부금 등의 국가와 지방의 공동분담 체계를 제안하였다. 당시의 재원분담체계는 자치경찰제가 기초 자치단체가 운영하는 것을 전제로 하여, 중앙-지방 (광역, 기초)의 재원을 공동으로 분담하는 분담지원체계가 제시되었다.

## 2) 문재인 정부의 광역단위 자치경찰제도 도입현황

문재인 정부 자치경찰제도는 대통령 공약사항에서 “광역단위 자치경찰제의 전국확대”가 제시되었고, 100대 국정과제의 13번째 과제로 설정되어 2018년 시범 실시를 거쳐 2019년 전면실시를 목표로 제시되었다. 이를 위해서 경찰청 경찰개혁위원회 및 자치분권위원회의 T/F에서 국정과제를 구체화하면서 본격화되

4) 자치경찰제도 수행에 필요한 소요재원을 추정하기 위해서는 1) 자치경찰의 전체 인력을 산출 한 이후, 2) 자치단체별 경찰인력을 산출한다. 전체 인력을 산출하기 위해서는 ① 국가경찰사무대비 자치경찰 사무비중 분석방식 ② 일선기관 샘플링을 통한 전체 인력 추정방식을 활용한다. 이후, 자치단체별 자치경찰 인력은 표준정원산식을 통해서 활용하는데 이는 회귀분석의 추정방식으로 이해된다. ① 해당지역 치안수요 분석, ② 자치단체의 유형화, ③ 치안수요 독립변수 선정하여 추정치 값을 1차적으로 도출한 후, ④ 지안수요를 반영한 균형계수 및 보정인력 반영하고, 이후에 최종적으로 자치단체별 최소인력 편성기준으로 보완한다.

었다. 3단계별 도입에 따라, 43,000명의 인력을 5개 지역(서울·세종·제주 외 2개 시·도)을 시작으로 2022년도 시점까지 점차적으로 추진하고자 하였다.

〈표 2〉 문재인 정부의 자치경찰제 단계별 계획

구분	1단계 (일부지역+일부사무)	2단계 (전국+일부사무)	3단계 (전국+전체사무)	최종단계
대상지역	5개지역 (서울·세종·제주 외 2개 시·도)	전국	전국	전국
사무	자치경찰 사무 약 50% (일부수사권 포함)	자치경찰사무 약 70~80% (일부 수사권 포함)	자치경찰 사무 100%	평가 후 추가 확대
인력(누계)	7,000~8,000명	30,000~35,000명	43,000명	
시점	2019년	2021년	2022년	정착수준에 맞춰 평가 후 판단

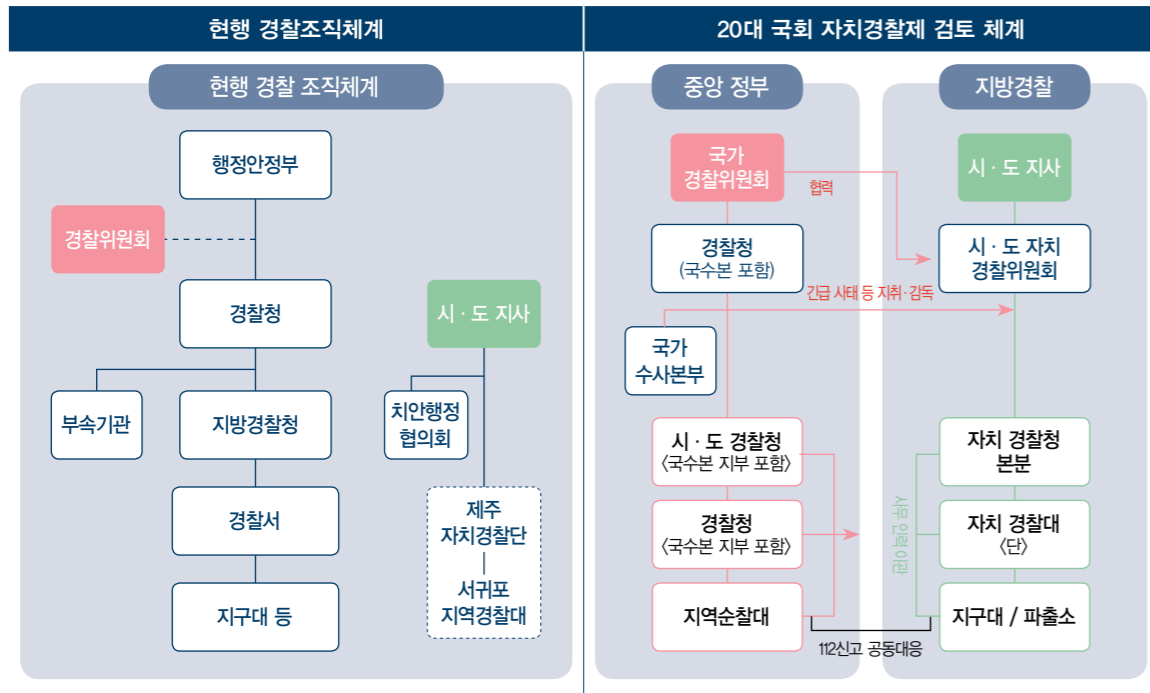
황문규 (2019)

제20대 국회에서 경찰개혁관련 법안<sup>5)</sup>이 제출되어 법제화를 추진되었으나, 검찰과 경찰의 수사·기소권 관련 논의에 따라 경찰법은 국회의 여당과 야당의 대치 국면으로 표류되다가, 제20대 국회의 임기만료에 따라 법안이 폐기되었고, 제21대 국회 때 김영배 의원의 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률안(경찰법)」, 「경찰공무원법」 전부개정안이 대표발의 ('20.8.4)하면서, 현재 국회 행정안전위원회의 입법예고안으로 상정되어 논의 중이다. 20대 국회 입법안과 국가경찰과 자치경찰의 일정범위 사무·기능 및 조직을 분리하는 이원화된 체계인 반면, 21대 국회 입법안은 자치경찰의 일부 사무·기능을 국가경찰에서 분리하지만, 조직은 국가경찰에서 분리된 자치경찰보다는 국가경찰과 공존하는 일원화된 체계의 취지로 판단된다. 자치분권위원회에서 계획하는 자치경찰 도입에 따른 경찰기관 인력은 43,000명 규모이다 (국가경찰 117,617명 중). 자치경찰 인력은 전체 경찰 인력의 36%에 해당된다. 이관인력 비율 기준으로 예산이 지원될 경우를 산정할 때, '19년도 경찰청 일반회계 예산규모가 10조 8,953억 원을 감안할 때, 자치경찰 재정규모는 전체의 36% 수준인 약 4조원 (3조 9,223억원)로 볼 수 있다. 4조원의 규모는 이관인력 기준의 인건비와 운영비를 포함한 것으로, 이관 당시 인력기준으로 매년 추가적인 지원이필요한 상황이 된다.

5) 자치경찰제 도입과 관련해서는 2018년 2월 7일에 권은희 의원(당시 국민의당)이 '경찰법 전부개정법률안'을 대표발의, 2018년 11월 14일에는 곽상도 의원(당시 자유한국당)이 '경찰법 일부개정법률안', '경찰공무원법 일부개정법률안' 및 '경찰관 직무집행법 일부개정법률안'을 대표발의, 2019년 3월 11일 홍익표 의원(더불어민주당)이 '경찰공무원법 전부개정법률안'을, 3월 19일에 '경찰법 전부개정법률안'을 대표발의하였다.



〈그림 1〉 현행 경찰 조직체계와 김영배위원안의 비교



21대 국회 자치경찰제 검토 체계



자치분권위원회에서 계획하는 자치경찰 도입에 따른 경찰기관 인력은 43,000명 규모이다 (국가경찰 117,617명 중). 자치경찰 인력은 전체 경찰 인력의 36%에 해당된다. 이관인력 비율 기준으로 예산이 지원될 경우를 산정할 때, '19년도 경찰청 일반회계 예산규모가 10조 8,953억 원을 감안할 때, 자치경찰 재정규모는 전체의 36% 수준인 약 4조원 (3조 9,223 억원)로 볼 수 있다. 4조원의 규모는 이관인력 기준의 인건비와 운영비를 포함한 것으로, 이관 당시 인력기준으로 매년 추가적인 지원이필요한 상황이 된다.

〈표 3〉 경찰청 예산 (2018~2019년)

구분	'18예산 (A)	'19예산 (B)	증감 (C=B-A)	%
합계(총지출)	10조 5,362	10조 9,757	4,395	4.2
· 일반회계	10조 4,592	10조 8,953	4,361	4.2
- 인건비	8조 1,390	8조 4,521	3,131	3.8
- 기본경비	4,091	4,169	78	1.9
- 사업비	1조 9,111	2조 263	1,152	6.0
· 책임운영기관특별회계	730	761	31	4.3
- 인건비	385	423	38	10.0
- 기본경비	41	42	1	2.5
- 사업비	304	296	△8	△2.5
· 국가균형발전특별회계	40	43	3	6.0
- 제주자치경찰인력지원	40	43	3	6.0

자료: 경찰청 예산개요, 2019

한편, 제주자치경찰 시범사업의 경험에 비추어 볼 때, 자치경찰 시행 후 자체인력 부담 증가 가능성이 제기된다. 제주자치경찰은 시행 당시 38명의 국가경찰 이관으로 매년 38명 기준 예산(인건비 및 운영비 등)을 국비(경찰청 예산)로 지원받았다. 그러나, '18년 기준으로 경찰관 현원 129명(정원 137명), 일반직 현원 20명(정원 18명)의 150여명(국가경찰 이관, 기존 특별사업경찰관 포함 및 자체 인력 증원된 반면, 자치경찰 예산은 '18년 110억원 (국가 40억원, 제주도 70억원)이며, '19년의 경우 이관인력 국비 지원은 43 억원에 불과하였다. 제주자치경찰제를 보면, 자체 인력 증원에 따른 인건비 및 운영비 등은 제주 자치단체가 자체 부담하고 있고, 경찰시설 신축 시 일부 국고 지원을 받고 있는 실정이다. 이렇게 볼 때, 제주자치경찰 시행에서 보면 자체인력 증원, 시설 신축·보수 등에 자체재원이 투입되고 있음을 알 수 있다 (서정섭, 2019).



### III 자치경찰제 정착을 위한 재정지원 방향

#### 1) 자치경찰제도의 방향성

국가의 지방자치의 개념, 범위, 제도의 운영은 각 국가의 정치·역사·사회변화를 반영한 경험적 산물이라고 볼 때, 지방자치의 제도화 수준은 지방자치를 실시하는 목적과 이유를 어떻게 접근하느냐에 따라 다르게 나타난다.

지방자치를 실시하는 목적과 이유에 대해서 지방자치의 본질적 기능과 가치를 어떻게 규정하는지에 따라 기능론과 규범론으로 구분된다 (김병준, 2015). 기능론을 취하는 입장은 지방자치 실시의 목적을 민주성과 행정효율성 증진으로 설정하고 현재 수준의 지방자치제도를 평가하여 제도개선의 필요성 여부를 판단한다. 따라서, 기능론적 입장에서의 지방자치실시는 민주성과 효율성의 가치를 달성하기 위한 제도적 수단으로 인식하고 있다. 반면, 규범론은 지방자치 실시목적은 지방자치 자체에 둔다. 좋은 정부는 국민이 스스로 통치한다는 목적가치로서 지방자치를 인식하는 입장이다. 그렇다면, 자치경찰제도는 현행 국가경찰의 효율성의 한계로 인한 효율성 제고의 제도개선인지, 주민들의 치안서비스를

자치단체의 고유사무로 인식하여 지속가능한 운영의 제도변화인지에 관한 고민이 선행되어야 할 것이다.

#### ① 자치단체의 고유사무로서 자치경찰사무의 법제화

문재인 정부는 중앙정부의 권한이양과 지방재정 확충을 통해 지방분권과 주민자치를 실현하여 궁극적으로 풀뿌리 민주주의를 구현하는 것을 국정 과제 목표로 설정하였다. 이를 위해 국가사무의 지방이양 및 재정분권의 자치분권 제도화를 통해 지역 경쟁력을 강화하고, 지방자치단체의 자립적 성장을 지원하는 신균형발전전략을 수립하였다.

현행 자치경찰제도는 주민자치 중심의 자치분권의 방향성 내에서 어떠한 제도적 방향이 있는지를 고민하는 것은 중요한 출발점이 된다. 국가의 역할 중에서, 기본적으로 국방·치안은 정치적 이념을 넘어서서 국가의 필수적인 역할로 인식되고 있다. 경찰의 기능을 자치단체로 이관할 때, 주민들의 안전을 향상시키는 방향성이 제고되어야 한다. 자치단체의 기능과 사무에 기초한 권한과 재원이 연계된 제도설계가 우선되어야 할 것이다.

「지방자치법」 제9조의 지방자치단체의 사무범위에 보면, 1) 구역·조직·행정관리 등에 관한 사무, 2) 주민의 복지증진에 관한 사무, 3) 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 업무, 4) 지역개발과 주민생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, 5) 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, 6) 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무로 규정되어 있다. 자치경찰제도가 자치단체에 적용될 때는 「지방자치법」 제9조에 자치경찰의 사무가 추가되어야 하고, 이에 관한 재정적 지원방안에 관한 추가적인 법적 개정이 필요하다.

#### ② 자치단체 사무의 재정부담 원칙

규범적인 차원에서 보면, 자치분권이 확대될수록, 자치단체의 세출-세입이 분권화된 I 영역이 증가하고, IV영역은 점차 축소되어야 하며, 자치단체 간의 재원보장 및 형평기능을 유지하는 II영역은 유지·확대되어야 할 것이다.

〈표 4〉 세입-세출 기초 하에 재정분권의 인식의 틀

		세입	
		분권 I 영역	집권 II 영역
세출	분권	(지방세-지방사업)	(지방교부세-지방사업)
	집권	(지방세-중앙사업)	(국고보조금-중앙사업)

출처: 이재원 (2019), p32

중앙-지방, 광역-기초 간 이전재원을 통한 복잡한 재원분담 체계가 수행되었고 국세의 부가가치세 형식의 지방세수 확충과 국세의 신장률에 따라 지방세수의 영향을 받는다.

「지방자치법」제9조의 사무범위는 1988년도 전부개정안에서 제시된 6가지 항목이 지금까지 지속되어오고 있고, 이와 관련된 경비부담의 규정은 2006년 전부개정된 「지방재정법」틀이다. 동법 제20조는 자치사무에 관한 경비를 자치단체 전액 부담의 원칙을 명시하고, 국가-지방 간 공동사무 처리에 관해서는 제21조(부담금과 교부금), 제22조 (경비부담의 비율), 제23조 보고금의 교부 등으로 국가의 재정분담을 공동으로 하는 규정을 지우고 있다. 자치단체의 사무가 증가됨에 따라, I 영역이 증가되어야 함에도 불구하고, 80년대 중반에 설계되어 온 세입집권적 재정분권 (지방교부세 및 국고보조금 규정)은 낡은 플랫폼에 묶여있다 (이재원, 2018, p.46). 당시에는 지방자치가 실시 전이고, 자치단체의 재정사업의 규모 및 종류가 많지 않았으며, 자치사업의 환경변화가 지속화되어왔지만, 지방세 확충에 따른 지방사업의 확대보다는 재정조정제도 및 국세의 부가가치세 형식의 지방세 확충 (예, 지방소비세, 지방소득세 등)으로 복잡한 형태의 중앙-지방 간 자치분권이 이루어져 왔다. 아래 <표-5>에서 보는 바와 같이, ① 중앙-지방, 광역-기초 간 이전재원을 통한 복잡한 재원분담 체계가 수행되었고, ② 국세의 부가가치세 형식의 지방세수 확충에 따라, 국세의 신장률에 따라 지방세수의 영향을 받는다. 즉, 지방소비세가 광역시·도세이지만, 세원은 국세인 부가가치세의 일정비율을 지방소비세로 활용되어, 국세가 지방으로 이양될 때 새로운 제도의 재원의 부담주체가 누구인가에 따라, 재정수단을 선택할 때 세수와 세원의 관계가 복잡하게 얽혀있다.

<표 5> 현행 재정분권 하에서 재정분담체계

		세입	
		분권	집권
세출	분권	I 영역 (지방세-지방사업)	II 영역 (지방교부세-지방사업)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>국세-지방세</li> <li>특별·광역시세-자치구세</li> <li>도세-시·군세</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방교부세                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보통·특별·부동산교부세·소방안전교부세</li> </ul> </li> <li>지역상생발전기금 (지방소비세 안분)</li> <li>서울시 재산세 공동세</li> <li>지방교육세, 담배소비세 및 시도세 전입금 등</li> </ul>
	집권	III 영역 (지방세-중앙사업)	IV 영역 (국고보조금-중앙사업)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>국세의 부가가치세형식의 지방세                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방소비세 (부가가치세 일부)</li> <li>- 지방소득세 (소득세의 일부)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>균형발전특별회계</li> <li>특별·광역시-자치구                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치구 조정교부금/시도보조금</li> </ul> </li> <li>도-시·군                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·군 조정교부금, 도비보조금</li> </ul> </li> <li>지방교육재정교부금(교육세 포함)</li> </ul>

## 2) 중앙-지방 간 재정현황<sup>6)</sup>

### ① 문재인 정부의 재정분권 계획

1단계 재정분권 추진은 1) 2018년 현재 부가가치세 세수의 11%인 지방소비세율을 2019년 15%, 2020년 21%로 단계적 인상을 추진, 2) 지방소비세 확충에 따라 균형발전특별회계의 3.5조원 상당의 균형발전특별회계의 지역자율계정사업을 지방으로 이양, 3) 소방직 국가직화에 따라 소방안전교부세율을 인상 (담배의 개별소비세의 20%에서 2019년 35%, 2020년 45%로 인상), 2021년 이후 지원방안은 소방인력 충원 및 인건비 인상 추이, 근무형태, 재정여건 등을 고려하여 추후 검토하기로 하였다.

지방소비세는 광역시·도세목이기 때문에, 지방소비세 확충에 따른 광역-기초, 수도권-비수도권 간 세수격차는 기존의 지역별 가중치를 적용하여 배분<sup>7)</sup>하되, 3.5조원 균형발전특별회계의 지역자율계정 사업의 지방이양에 따른 자치단체의 부담을 완화하기 위하여 3년 간 재정사업을 보존하기로 하였다.

재정분권 2단계 추진계획은 국세와 지방세의 7:3 목표 달성을 위한 약 12조원의 지방재정 확충을 위한 중앙의 세출과 지방의 세입 조정을 구상하였다. 20년도 초기에는 1) 세수공유(tax sharing) 개념에 입각한 (가칭)지방분권세 도입 지방분권세제도를 만들면서 기존의 지방교부세 제도를 대체하는 재정조정제도의 변화, 2) 국세의 지방이양 (국고보조사업, 교육분야, 지방이양일괄법에 따른 사무이양, 자치경찰제 재원 등) 등을 포괄하는 국세와 지방세 구조 개편으로 지방세 내에서 지방소득세율 인상 등의 추가적 검토가 수행되었다. 그 와중에 자치단체에서는 부담하는 아동·보육·노인·복지사업의 9조원 규모의 재원을 국가에서 부담하는 것을 요구하였다. 현재에는 1) 중앙-지방 간 국고보조사업의 이양에 따른 기능조정의 일환으로 아동·보육·노인·복지 사업 간 기능조정이 진행, 2) 지방세수 확충 방안으로 지방소비세의 상향으로 논의되고 있다.

6) 조기현 전성만 (2019) 문재인정부 재정분권의 성공적 추진전략에 관한 연구-세입분권을 중심으로 연구내용을 일부 발췌하였음

7) 지방소비세 배분기준은 크게 2010년 도입 당시부터 적용된 (부가가치세 5%분 총액 × 소비지수 × 지역별 가중치) 와 2014년 취득세를 영구인하로 인하여 손해 본 취득세 보전분(부가가치세 6%분 총액 × 취득세 감소분의 지역별 가중치)으로 나누어지며, 소비지수에 적용되는 지역별 가중치는 종전처럼 수도권 사도 100%, 광역시 200%, 비수도권 도 300%를 유지하기로 하였다. 지역상생발전기금은 2010년도 도입 당시의 부가가치세 5%분을 대상으로 수도권 사·도가 안분액의 35%를 출연하여 운영하여 왔는데, 당초 일정에 따라 2019년 종료하기로 하였다. 2020년 이후 지역상생발전기금의 출연 대상은 지방소비세 인상10%p분(2019년 4%p, 2020sus 6%p 인상분)으로 하였다 (조기현·전성만, 2019).

본 연구와 관련하여, 자치경찰제 도입에 따른 약 3.9조원 규모의 재원지원 및 조달에 관한 논의가 지속되다가, 현재 입법안에서는 국가에서 지원하는 계획으로 바뀌었다.

〈표 6〉 문재인정부 재정분권 추진계획

구분	1단계				2단계
	'19년	'20년	소계('19~'20년)		'21~'22년
			순증	누적	
지방세 확충	3.3조 지방소비세율 +4%p	5.1조 X 지방소비세율 +6%p	8.4조	11.7조	12조+α X 국세 지방세 전환 포함
소방직 지원	0.3조 소방안전교부세율 +15%p	0.2조 X 소방안전교부세율 +10%p	0.5조	0.8조	
기능이양	-	-3.5조 내외	-3.5조 내외		-
지방재정 순확충	2.9조	0.8조	3.7조	6.6조	-
국세:지방세	75:25	74:26	74:26		70:30
자치경찰제 재원					3.9조원 규모 국가지원

주: 2019년은 2019년 예산안, 2020년은 2018~2022년 국가재정운용계획 기준  
출처: 정부합동 재정분권추진계획 보도자료(2018.10.30.) 수정



② 중앙-지방의 세수현황 및 관계

〈표-7〉를 보면, 최근 지방세 세수의 변화를 살펴보면 2013년과 2014년 사이에 지방세수가 증가하였고, 2015년까지 큰 폭으로 증가하였다. 겉으로는 지방세수가 증가했던 이유가 지방세 세율이 확충된 것으로 볼 수 있다. 하지만, 2014년 박근혜 정부 시기에 지방의 취득세율 인하에 따른 지방소비세율 6%p 증가, 지방소득세의 독립세화에 따른 지방세수가 증대되었다. 지방소비세 및 지방소득세는 국세인 부가가치세, 소득세, 법인세의 일정부분의 세율이기 때문에, 국세의 세수가 늘어나서 지방세수의 확대에 이어진 것이지, 자체적 지방세수의 확충으로 보기 어렵다. 또한, 지방세의 큰 비중을 차지하는 취득세는 부동산 거래 및 경기의 의존하기 때문에, 2015년 이후 부동산 거래가 활발하여 취득세수가 증가하였다.

지방세수는 자체적인 세수의 확충보다는 국세 및 경기변동에 따라 세수 변동이 크기 때문에, 자치단체의 자율적인 재정사업을 영위하는데 한계가 있고, 지방세수의 부족재원을 보전하는 중앙의 이전재원(국고보조금, 지방교부세 등)의 의존성은 향후 재정분권의 큰 과제로 볼 수 있다. 또한, 국세의 신장률의 변동폭이 크고 하락세가 지속된다면, 이와 연계된 자치단체의 재정현황은 더욱 악화될 수 밖에 없다. 대표적 예가 20년 도에 발생한 코로나19 사건이다. 이로 인한 경기침체, 그로 인한 국세의 하락은 자치단체의 재정상태의 악화를 불러올 것이다.

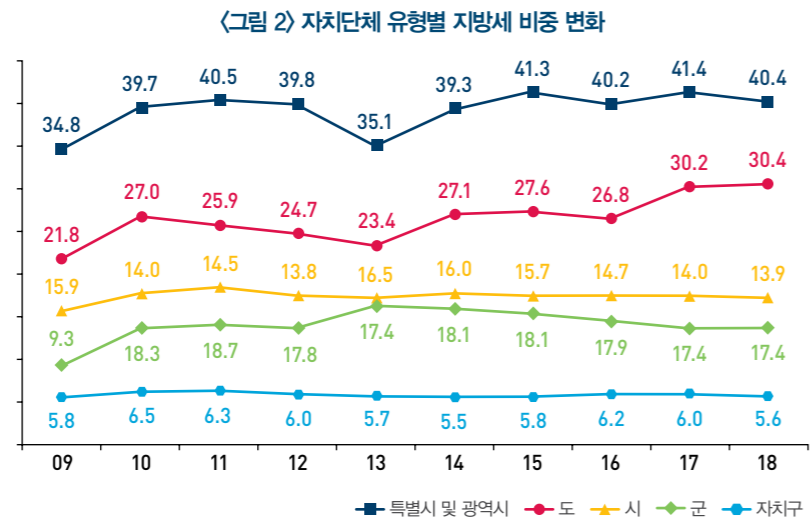
〈표 7〉 국세와 지방세 신장성 비교

구분	국세(C)		지방세(D)		지방세 비율
	금액	연간 신장률	금액	연간 신장률	
2013년	2,019,065	-0.5%	537,789	-0.3%	21.0%
2014년	2,055,198	1.8%	617,225	12.9%	23.0%
2015년	2,178,851	5.7%	709,778	13.0%	25.0%
2016년	2,425,617	10.2%	755,306	6.0%	24.0%
2017년	2,653,849	8.6%	804,063	6.1%	23.0%
2018년	2,681,947	1.0%	779,525	-3.1%	23.0%
2019년	2,947,919	9.0%	818,267	4.7%	22.0%

주) 2017년까지는 결산액, 2018년은 최종예산액, 2019년은 당초예산액  
자료: 행정안전부, 2019년도 지방자치단체 통합재정개요(상),p.144.

자치단체의 재정실태를 보면, 중앙-지방 간 관계에서 자치단체의 세입은 소위 “2할 자치”의 구조적 한계를 직면하고 있다. <표-7>의 국세-지방세 신장률의 추이에서 보았듯이, 국세-지방세 비중을 보면 22% 수준에서 머물고 있다. 이는, 2013년 이후 지방소비세 도입과 지방소득세 독립세 전환 등으로 지방세 세수가 확장되었으나, 국세와 경기변동에 영향을 받고 있다는 점은 구조적 문제로 지적되고 있다.

<그림-2>은 자치단체 유형별 지방세의 비중 추이를 보여준다. 특별시 및 광역시는 지방세의 비중은 40%로 개선되었는데, 이는 2009년 지방소비세 도입 이후의 변화로 볼 수 있다. 도 역시, 지방소비세 도입 이후에 10%p 증가하여, 30%대를 유지하고 있다. 반면, 기초(시·군·구)는 지방소득세가 독립세로 전환되어, 지방세의 비중이 증가하였으나, 여전히 20% 대 미만에 머물고 있다 (18% 내외, 군 지역은 7% 내외, 자치구는 15% 내외 수준에 불과). 이렇게 볼 때, 자치단체의 지방세 비중은 지방소비세와 지방소득세의 확충이 있음에도 불구하고, 이와 같은 세수확충은 시·도, 50만 이상 시 지역에 긍정적인 영향을 주었을 뿐, 기초 자치단체에는 큰 영향이 없는 것으로 보여진다.



자료 : 지방재정연감 결산치 각 연도

③ 코로나19에 따른 광역시·도 보통교부세 전망

자치단체의 세입은 중앙의 이전재원에 의존성이 크다. 코로나19에 따라 내국세의 감소가 예상되어, 내국세의 감소를 전망하여, 자치단체에 교

부되는 교부세의 규모를 전망하였다. 전성만·조기현 (2020)의 연구 결과, 내국세는 2019년 예산 기준 255,6조원에서 -2% 감소된 250.5조원으로 전망되었고, 내국세 감소에 따라, 보통교부세 총량은 2019년 예산 기준 45,8조원에서 44,9조원으로 -1조원 가량 감소되는 것으로 추정되었다. 보통교부세 총량변화에 따라 개별 자치단체의 보통교부세 파급효과를 보면 <표-8>와 같다. 광역시·도의 본청보다 시·군의 영향이 더 크게 받는 점을 알 수 있다.

<표 8> 코로나19 사태 반영한 내국세 감소 시 보통교부세 파급효과

(단위: 억원)

	당초 2019년도분 보통교부세				내국세 감소 시 보통교부세				증감액			
	합계	본청	시	군	합계	본청	시	군	합계	본청	시	군
서울	0	0			0	0			0	0	0	0
부산	11,411	10,746		665	11,181	10,529		652	-230	-217	0	-13
대구	11,948	10,592		1,357	11,707	10,378		1,329	-241	-214	0	-27
인천	9,228	5,998		3,230	9,042	5,877		3,165	-186	-121	0	-65
광주	9,900	9,900			9,700	9,700			-200	-200	0	0
대전	10,028	10,028			9,826	9,826			-202	-202	0	0
울산	5,328	3,958		1,369	5,220	3,878		1,342	-108	-80	0	-28
세종	505	505			495	495			-10	-10	0	0
경기	38,652	0	33,512	5,140	37,872	0	32,836	5,036	-780	0	-676	-104
강원	51,706	10,523	18,577	22,605	50,662	10,311	18,202	22,149	-1,043	-212	-375	-456
충북	32,743	7,183	12,199	13,362	32,083	7,038	11,952	13,092	-661	-145	-246	-270
충남	41,439	7,601	19,230	14,608	40,603	7,448	18,842	14,313	-836	-153	-388	-295
전북	48,534	10,234	22,157	16,143	47,555	10,028	21,709	15,817	-979	-207	-447	-326
전남	63,888	11,410	15,053	37,425	62,599	11,179	14,750	36,670	-1,289	-230	-304	-755
경북	72,841	11,833	36,995	24,013	71,371	11,595	36,248	23,529	-1,470	-239	-746	-485
경남	50,179	6,930	23,128	20,121	49,166	6,790	22,661	19,715	-1,013	-140	-467	-406
제주	14,281	14,281			13,995	13,995			-286	-286	0	0
합계	472,610	131,723	180,850	160,038	463,076	129,067	177,201	156,808	-9,534	-2,656	-3,649	-3,229

출처: 전성만·조기현 (2020)

3) 자치경찰제 자원분담의 시나리오

현행 재정분권의 체계 내에서 자치경찰제 중앙-지방 간 자원분담 논의는 ① 비용분담의 항목, ② 자원분담의 주체, ③ 재정지원체제로 볼 수 있다.



즉, 자치경찰제가 수해될 때, 인건비, 시설·장비, 사업비 등에 관해서 이양된 시기부터 중앙-지방 간 부담을 누가 어느나에 의존한다. 비용항목별로 부담주체가 정해지면, 재정지원을 누가 어느나에 따라, 중앙의 경우 기존 경찰청의 회계 내의 지원체계, 이전재원 (교부세 및 균형발전특별회계의 제주경찰계정) 성격에 따른 지원체계로 구분되고, 비용을 지방세로 이전하여 자치단체의 지원체계로 구분된다.

1단계 및 2단계에서는 자치경찰제도의 시범기간으로 일부사무 및 일부인력 등이 지원되기 때문에, 인건비는 국비로 지원하되, 시설·장비 등의 사용에 관한 공동비용부담체제로 이루어질 것으로 기대된다. 이 경우에는 현행 국가-지방 간 매칭 국고보조의 형태로 포괄보조금과 증액교부금의 형태로 자원분담이 이루어지거나, 특별목적세의 형태로 담배소비세의 일정부분<sup>8)</sup>의 자치경찰세 신설, 지역상생발전기금, 현행 범칙금의 일부를 지방

8) 소방직이 지방직에서 국가직으로 전환됨에 따라, 일정부분의 금액을 점차적으로 활용 가능할 것으로 판단된다.

세외수입으로 보전하는 방식을 통해서 중앙-지방 간 공동비용체계 내에서 분담이 이루어질 것이다.

3단계 전국을 대상으로 하는 자치경찰제가 수행될 때는 43,000명의 국가경찰인력의 지방직에 따른 재원이전이 수반되고, 재원이전의 방식에 따라 자치경찰교부금, 자치경찰교부세, 지방세 인상에 따른 재원이전을 통한 방안이 모색될 것이다.

〈표 9〉 자치단체 단계별 중앙-지방 간 자원분담 시나리오

구분	1단계 (일부지역+일부사무)	2단계 (전국+일부사무)	3단계 (전국+전체사무)
대상지역	5개지역 (서울·세종·제주 외 2개 시·도)	전국	전국
사무	국가경찰+자치경찰(5:5)	국가경찰+자치경찰(3:7)	자치경찰 사무 100%
인력(누계)	7,000~8,000명	30,000~35,000명	43,000명
주체	국가+지방	국가+지방	지방
인건비	국가	국가	지방
장비시설	국가+지방	국가+지방	국가+지방
운영비	국가+지방	국가+지방	지방
비용 지원방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국비-지방 매칭 국고보조                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 형식: 포괄보조금, 증액교부금</li> <li>- 운용방식의 예                                     <ol style="list-style-type: none"> <li>① 경찰청 일반회계의 자치경찰 포괄보조금</li> <li>② 군특회계의 자치경찰 포괄보조금</li> <li>③ 교부세의 자치경찰 증액교부금</li> </ol> </li> </ul> </li> <li>■ 지방세의 특별목적세 신설                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 형식: 자치경찰세</li> <li>- 운용방식의 예                                     <ol style="list-style-type: none"> <li>① 담배소비세의 일정부분</li> <li>② 지역상생발전기금 일정부분</li> <li>③ 범칙금의 일부를 지방세외수입</li> </ol> </li> </ul> </li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 인건비                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방부담: 추가 인력</li> <li>- 국가부담: 43,000명                                     <ol style="list-style-type: none"> <li>① 경찰청특별회계 자치경찰교부금</li> <li>② 교부세 일종의 자치경찰교부세</li> </ol> </li> <li>- 일본의 보통교부세 사례 (인건비)</li> </ul> </li> <li>■ 지방세의 신설                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 형식: 자치경찰세</li> <li>- 운용방식의 예                                     <ol style="list-style-type: none"> <li>① 지방소비세 인상 (광역단위)</li> </ol> </li> </ul> </li> </ul>

4) 자치경찰제 정착을 위한 재정지원 방향의 제언

위에서는 자치경찰제 시행을 앞두고, 향후 자치경찰제가 수행될 때, 고려되어야 할 논점에 대해서 ① 자치경찰제의 배경 및 제21대 국회 입법안의 내용, ② 자치단체의 고유사무로서 자치경찰제의 중요성, ③ 자치경찰제가 자치단체 고유사무로 수행될 때 지속가능한 운용을 위한 중앙-지방 간 재

원분담의 체계로 기술하였다. 본 글은 아직 자치경찰제의 기능 및 사무가 명확하게 분리되어 있지 않은 시점이어서, 효율적인 자원분담을 담기에는 한계가 있다.

그럼에도 불구하고, 30년의 6개 정부가 지나오면서 표류해온 자치경찰제가 자치단체의 지속가능한 고유사무로 주민들에게 치안서비스를 안정적으로 제공해야한다는 필요성을 강조하고자 하였다.

첫째, 중앙-지방 간 사무와 기능 분리에 따른 자치단체의 안정적 자원 분담의 원칙이 선행되어야 한다. 과거 정부에서 추진해온 자치분권의 확대에 따른 재정지원정책은 중앙-지방 간 불명확한 사무와 기능으로 인해, 자치단체의 고유사무 처리에 따른 주민의 편의와 복리증진을 위한 노력이 늘 미흡하였다. 문재인 정부에서 추진하고자 하는 자치단체의 복지·교육·소방·경찰의 기능은 중앙-지방 간 자원증립의 원칙에 밀려 주어진 이전재원제도 내에서 소요비용에 해당하는 금액을 끼워맞추고 있다. 그래서, 중앙-지방 간의 재정관계는 국민들이 이해하기 어려운 복잡한 제도로 인식되어 늘 국민들의 관심사에서 떨어져 있다. 중앙-지방 간 자원분담이 목적이 되어 주민들의 편의와 복리증진은 수단화되고 있다. 소방직의 국가직화에 따른 자원분담 갈등 역시 국민의 안전과 치안을 기본으로 하는 정부역할을 도외시 하는 우려가 있는데, 자치경찰제 도에서 나타날 우려가 크다. 특히, 소방직의 국가직화와 국가경찰의 자치경찰화는 중앙-지방 간 재원을 서로 맞바꿀 여지가 존재한다. 또한, 현행 자치경찰의 사무구분과 집행은 중앙-지방 간 공동영역에 다수 존재해 향후 안전관련 책임이 부각되면, 소방직처럼 국가직화의 가능성 또한 배제할 수 없다.

둘째, 안정적 자원마련방안은 기존 소방, 교육, 복지의 중앙-지방 간 자원분담체계를 넘어서서 중앙-지방 간 사무 및 기능을 명확히 하고, 이에 기초한 재정지원방안은 재정시물레이션 및 제도도입을 위한 외국 사례에 대한 연구 등을 토대로 마련되어야 할 것이다. 글에서 제시된 시나리오 방안에서 보면, 지방자치교부세의 지원형태에서는 특별 목적의 경찰청의 자치경찰교부금은 자치분권의 방향성에 배치될 여지가 있고, 보통교부세의 일반재원으로 갈 경우에는 법정교부율의 인상 및 경찰의 특별 목적에 부합성에 관한 논의가 선행되어야 할 것이다. 또한,

교부세 산정 시, 기준재정수요 선정에서 경찰수요의 특수성의 반영과 관련하여 일본의 자치경찰교부세의 산정방식에 관한 내용의 논의 또한 필수적이다.

셋째, 자치경찰제의 자체재원을 통한 운용에 있어, 지방세 인상 (예, 지방 소비세) 및 세수 신설과 관련하여서는 타 기능 (소방, 복지, 교육 등)의 중앙-지방 간 자원분담체계 이 후의 7:3 비중의 국세-지방세의 끼워맞추기 식 재정운용체계는 지양되어야 할 것이다. 오히려, 자치경찰을 포함하는 자치단체의 고유기능을 통합한 (예, 복지, 교육, 경찰) 재원지원방안을 모색할 필요가 있다. 왜냐하면, 아직까지, 자치단체의 주민들의 편의와 복리를 증진하는 목적을 이루기 위한 자치단체 재원자주권한은 실현되지 못하였기 때문이다.

**참고문헌**

〈국내문헌〉

- 김병준. (2015). 지방자치론. 법문사.
- 대통령소속 지방자치발전위원회 (2013). 자치경찰제도 도입.
- 서정섭. (2019). 중앙과 지방간 자치경찰재정 분담. 경찰대 치안대학원 발표자료
- 이재원. (2019) 지방재정론. 윤성사.
- 이재원. (2018). 이전재원 시스템 정비방안:국고보조금을 중심으로. 지방세포럼 (38). 지방세연구원.
- 이효 · 조기현 외 (2020) 코로나19대응을 위한 지방자치단체 시책개발. 한국지방행정연구원
- 정부합동 재정분권추진계획 보도자료(2018.10.30.)
- 제주지방경찰청 (2019). 제주자치경찰 확대시행 추진 백서.
- 전성만 · 조기현 (2020). 농민수당이 지방재정에 미치는 영향. 한국지방행정연구원
- 조기현 · 전성만 (2019). 문재인정부 재정분권의 성공적 추진전략에 관한 연구-세입분권을 중심으로. 한국지방행정연구원
- 한국지방자치학회 (2014). 자치경찰제 재원확보 연구용역.
- 한국지방행정연구원 (2005). 자치경찰 기구인력 편성방안 연구.
- 행정안전부 지방재정연감. 통합재정개요 각년도
- 황문규, (2019). 광역단위 자치경찰제 도입의 의미와 과제. 법연. (64호). 한국법제연구원

# 자치경찰제의 성공적인 시행을 위한 지방행정 및 주민참여와의 연계 방안



박재희  
한국지방행정연구원  
부연구위원

자치경찰제 도입의 목적은 “지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역 특성에 적합한 치안서비스를 제공”하는 것이다(지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제12조 제3항). 자치경찰제 도입으로 지방정부는 지역의 특성과 주민의 요구를 반영한 생활안전, 여성·청소년, 교통 등에 대한 민생치안활동을 종합적으로 수행하여 주민에게 양질의 서비스를 제공할 수 있다. 이 글에서는 자치경찰제의 성공적인 시행을 위한 과제로 지방행정과 치안행정의 연계 및 자치경찰과 주민참여의 연계 방안에 대하여 논의하였다.

## 지방행정과 치안행정의 연계

자치경찰제 시행에 대비하여 자치경찰이 시·도의 어떤 조직과 효과적으로 협업할 수 있을지, 자치경찰의 협력을 이끌어낼 수 있는 지자체의 사업



에는 무엇이 있는지에 대한 준비가 필요하다. 자치경찰제가 시행될 경우, 시·도의 자치행정국 또는 시민(도민)안전실과 협업이 가능하며, 구·군과 협조가 필요한 업무에 대한 지원 역할을 할 수 있을 것으로 기대가 된다. 특히, 도시 안전이 단체장의 핵심 공약 사항으로 설정된 경우, 안전도시를 위한 자치경찰의 역할이 보다 중요하게 부각될 수 있다. 향후 지방행정과 치안행정의 연계를 위하여 지자체의 예산수립 및 사업집행이 다음 분야에서 이루어질 것으로 예상할 수 있다.

첫째, 스마트 시티 구축사업과 범죄예방 환경설계(CPTED)를 활용한 마을 만들기 사업에 자치경찰이 참여함으로써 치안서비스의 보완적 제공과 함께 사업의 완결성을 기할 수 있을 것이다.

둘째, 관광지 운영 및 관리 분야 그리고 방법·치안 활동을 위한 지원 분야에서 지방행정과 자치경찰의 유기적인 공조가 필요할 것으로 예상된다.

셋째, 자치경찰과 119구급 및 소방행정의 유기적인 협력 강화는 지역 주민의 생명 및 재산을 보호하고 지역 주민이 안심하게 생활할 수 있게 할 것이다.

넷째, 여성, 청소년, 노인 등 안전취약계층을 위한 맞춤형 서비스 분야에서 지방행정과 치안행정의 연계가 필요하다. 청소년 선도보호활동 및 청소년 유해환경 점검 단속, 주민 센터와 자치경찰 간 핫라인 설치, 1인 가구 범죄 및 고독사 예방을 위한 정기적 순찰 요청 등도 포함한다.

다섯째, 교통행정과 자치경찰의 연계로 단속위주의 적발행정에서 교통안전 개선 및 서비스 지원으로 행정의 역할을 전환할 수 있다. 예를 들면, 교통정보센터의 교통관리와 경찰의 신호제어업무를 하나의 서버로 통합할 수 있으며, 이러한 데이터 통합으로 의사결정구조가 단순화되어 신속하고 효율적인 서비스 집행이 가능해질 것이다. 다만, 지방행정 조직과 자치경찰 조직 간 협력 및 연계에 있어서 계급 상 차이 및 지위체계상 혼란이 나타날 수 있고, 각 조직의 전문성에 따른 일하는 방식의 차이가 발생할 수 있으므로 이를 조정할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

## 자치경찰과 주민참여의 연계

자치경찰제의 시행은 주민참여의 관점에서 ‘우리 동네 치안은 우리가 책임진다’는 주민자치를 실현할 수 있는 기회가 될 수 있다. 자치경찰과 주민참

“ 자치경찰제 시행에 대비하여 자치경찰이 시·도의 어떤 조직과 효과적으로 협업할 수 있을지, 자치경찰의 협력을 이끌어낼 수 있는 지자체의 사업에는 무엇이 있는지에 대한 준비가 필요하다. ”



“ **자치경찰과 주민참여의 연계는 지역의 안전 취약 요인을 사전에 제거하고 주민 맞춤형 치안 서비스를 제공하기 위한 민·관 공동의 대안 마련이다.** ”

여의 연계는 지역의 안전 취약 요인을 사전에 제거하고 주민 맞춤형 치안 서비스를 제공하기 위한 민·관 공동의 대안 마련이다. 지역의 안전을 위한 자치경찰과 주민참여의 연계 방안은 다음과 같다.

첫째, 주민자치조직이 치안행정에 능동적으로 참여할 수 있도록 유도해야 한다. 주민 밀착형 치안서비스를 제공하기 위해서는 자율방범대, 자전거순찰대, 의용소방대, 녹색어머니회, 자원봉사자연합회 등 다양한 주민자치조직이 치안행정에 참여할 수 있는 공간 및 기회를 마련하여야 한다. 이를 위해 주민자치회가 주민자치조직 네트워크를 조직화할 수 있도록 권한을 부여하는 것도 고려해 볼 수 있다. 안전한 마을만들기 계획의 일환으로 지역사회보장협의체등과 함께 노인, 여성, 1인가구 등 안전 취약계층을 보호하고 아동안전지킴이·녹색어머니회 등과 공조하여 아동·청소년 보호 활동을 전개하는 등 지역주민과의 협력적 치안 파트너십을 안착시킬 수 있다. 아울러 지역주민과 긴밀한 네트워크를 구축하기 위해서는 주민자치회 등 직능단체들과 간담회 등을 정례화하여 동네에서 발생하는 안전 위협 요소들에 대해 공동으로 대처할 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 주민들이 지역의 치안활동에 소명의식을 갖고 참여할 수 있도록 정책을 설계해야 한다. 자율방범대 등 마을 공동체 단위 조직 활동은 일정한 예산지원과 함께 주민들의 자발적인 참여가 중요하다. 마을 공동체 단위조직의 회원들이 생업에 치중하다 보면 조직의 활동에 소홀해질 수도 있고, 일정한 교육훈련이 없을 경우 전문성이 거의 없는 경우도 많아 친목단체로 변질될 우려도 제기된다. 자율방범대 활동을 통해 지역사회의 치안 서비스에 특별한 기여를 한 사람에 대해서는 봉사활동 점수를 가점하여 향후 자치경찰로 특별 채용하는 등의 방안을 고려해 볼 수 있다. 지역사회에 오랫동안 거주하면서 마을 구석구석을 잘 이해하고, 치안 유지에 도움이 될 만한 아이디어를 제공해 줄 만한 사람들이 자율방범대에 많이 참여할 수 있도록 지속적인 홍보와 협조를 요청해야 한다.

셋째, 자치경찰과 주민참여를 연계할 수 있는 유·무형의 플랫폼을 재생해야 한다. 시와 주민자치회, 이·통장협의회, 자원봉사협의회 등이 참여하는 지역치안문제협의회와 같은 공식적인 플랫폼을 생각해 볼 수 있다. 이러한 플랫폼을 통해 자율방범대 등 주민자치 조직은 자치경찰대·파출소와 협력하여 지역 공동체의 일원으로 재조직화 될 수 있다. 자율방범대, 의용소방

대, 안전지킴이 등이 안전취약계층 및 지역에 대한 정보를 공유하고 학습하는 마을 공동체 허브로 지역별 자치경찰 공간을 활용할 수 있을 것이다. 예를 들면, 학교 폭력의 근절에 대해서는 배움터 지킴이를 활용하고, 지역 교통사무에 대해서는 안전지킴이, 생활안전사무에 대해서는 자율방범대 및 자전거 순찰대 등을 활용하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 이를 통해 주민들 스스로 지역 또는 동네 치안 정책을 기획하고 위협요소에 협력적으로 대응하는 공동체 활동을 심화시킬 수 있다. 현재 지자체의 마을공동체 단위의 구성은 잘 되어 있으나, 치안서비스와 연계할 수 있는 마을의 자치역량은 높지 않은 것으로 판단된다. 자치경찰제의 도입은 주민들의 입장에서는 주민자치를 학습하고 자치역량을 신장할 수 있으며 자치경찰의 입장에서는 주민자치조직과 연계를 강화하여 치안서비스의 효과를 강화할 수 있는 기회가 될 것이다.

다만, 주민참여가 활성화되어 민관이 협력적인 틀에서 치안 서비스를 제공할 때 지역 카르텔이 형성되어 부패가 발생할 우려가 있다. 투명한 정보공개를 통하여 이러한 문제점의 가능성을 최소화할 수 있는 장치가 마련되어야 한다.

**참고문헌**

• 박재희 · 한부영 (2019). 부산형 자치경찰제 추진 모델 개발. 부산광역시 정책이슈리포트. 한국지방행정연구원.

# 자치경찰제의 발전 단계론



최종술  
동의대학교 경찰행정학과  
교수

## I 자치경찰제의 본질

자치경찰이란 지역주민의 의사를 경찰활동에 반영하여, 지방정부 또는 지방자치단체가 경찰활동을 자율적으로 수행하는 지방경찰(Local police)이다. 물론 자치경찰 활동을 위한 경찰권은 국가로부터 이양받은 자치경찰권에 근거해야 한다.

우리나라 역대 정부가 출범할 때마다 자치경찰제 도입이 국정과제로 선정되어 정부안이 마련되고, 추진되었지만, 결국에는 흐지부지되고 말았다. 실제로 자치경찰제 도입방안을 마련하는 과정에는 항상 갈등과 이견이 상존하고 있었다. 그러한 대립을 해결하지 못한 채 연기되거나 폐기되는 결과를 초래한 것이다.

이처럼 완전한 자치경찰제로 가기까지는 현실적인 난관이 상존하기 때문에 점증적인 발전단계를 거치면서 나아가야 한다. 급격한 경찰제도의 변화는 오히려 혼란과 무질서를 야기하여 국민들에게 피해를 줄 수 있기 때문이다. 자치경찰제도는 성장 과정을 거치면서 발전해 나가야 하며, 자치경찰제 도입방안도 그 나라의 경찰 환경에 따라 다양한 방안들이 제안될 수 있다. 그러면, 자치경찰제도를 발전 단계별로 구분하여 각 단계별 자치경찰제 모델을 논의해 본다.

## II 자치경찰제의 발전 단계별 모델

### 1) 국가경찰 중심의 일원화 자치경찰제: 최소화 자치경찰제

국가경찰 제도에서 자치경찰제로 나아가는 첫번째 단계는 국가경찰 중심의 일원화 자치경찰제 모델이다. 이 모델은 기존 국가경찰 제도하에서 자치경찰제를 실시하는 방안으로 국가경찰의 조직과 인력을 활용하여 자치경찰 사무를 수행하는 방식이다. 이것은 '최소화 자치경찰제도' 라고 할 수 있다.

이 모델은 기본적으로 경찰사무의 구분이 전제되어야 한다. 국가경찰 사무와 자치경찰 사무의 구분을 통해 자치경찰 사무수행의 주체는 지방자치단체가 되어 자치경찰 사무에 대한 책임을 부여받는다. 그러나 자치경찰 사무를 수행하는 인력을 기존의 국가경찰 인력을 활용하거나, 아니면 국가경찰 인력을 자치경찰로 전환하여 활용할 수도 있다. 물론 자치경찰 활동의 주체가 지방자치단체 소속의 지방공무원 신분이어야 자치경찰제의 취지에 부합하겠지만, 지방자치단체가 한꺼번에 자치경찰 인력을 이관받거나 충원하는 것은 현실적으로 부담이 된다. 국가경찰관을 일제히 자치경찰관으로 이관하는 경우, 이관되는 국가경찰관들의 저항이 야기될 수 있기 때문에 점진적으로 국가경찰 인력을 이관하는 방식으로 진행한다.

자치경찰의 조직 또한, 국가경찰 조직과의 이중적 또는 중복적 설치를 방지하기 위하여 신설하지 않고, 현재의 국가경찰 조직을 그대로 활용한다. 다만, 사무기구를 설치하여 자치경찰 사무를 수행하는 것에 대한 최소한의 관리 감독기구 신설은 필요하다.

## 2) 이원화 자치경찰제: 중간화 자치경찰제

국가경찰 중심의 일원화 자치경찰제는 자치경찰 활동이 제한적이므로 제 1단계의 자치경찰제가 성숙함에 따라 이원적 자치경찰제로 점차 옮겨가야 한다. 자치경찰의 순기능이 부각되면 될수록 지방자치단체는 자치경찰 사무의 확대를 요구하게 된다. 자치경찰제의 순기능적 측면이 역기능적 측면을 압도한다는 가정하에 이원적 자치경찰제로의 전개는 불가피하다. 이를 중간단계의 자치경찰제라는 의미에서 '중간화 자치경찰제' 라고 할 수 있다.

이원적 자치경찰제로의 전환을 위해서는 다음과 같은 요건이 충족되어야 한다.

첫째, 자치경찰 사무의 증가이다. 둘째, 자치경찰 인력의 증가이며, 셋째, 자치경찰 조직의 신설과 확대의 필요성 증가이다. 이와 같은 3가지 요건의 충족은 필연적으로 이원화 자치경찰제 도입을 요구하게 된다.

이원화 자치경찰제는 중앙정부 소속의 국가경찰과 지방정부 소속의 자치경찰로 이원화하는 모델이다. 경찰사무 또한 사무수행의 효율성을 기준으로 국가경찰이 수행하는 것이 효율적인 사무는 국가경찰이 수행하고, 자치경찰이 수행하는 것이 효율적인 사무는 자치경찰이 수행하는 방식으로 재배분된다. 또한 자치경찰 사무를 시행하기 위해 지방정부 소속의 자치경찰 조직이 신설되고, 자치경찰 인력 또한 지방자치단체가 책임을 지고 충원, 관리하는 방식으로 운영된다.

또한 중앙집권화된 국가경찰의 권한을 지방으로 분권화하기 위해 이원화 자치경찰제로의 전환이 필요하며, 국가경찰권의 분권화 정도에 따라 이원화 자치경찰제의 수준이 달라지게 된다. 그러나 이원화 자치경찰제는 궁극적으로 자치경찰 중심의 일원적 자치경찰제도로 나아가기 위한 중간단계이다.

## 3) 자치경찰 중심의 일원화 자치경찰제: 최적화 자치경찰제

이원적 자치경찰제는 점진적으로 지방분권화와 함께 자치경찰의 기능과 역할이 증대되면서, 자치경찰 중심의 일원적 자치경찰제로 옮겨가게 된다. 이 모델은 국가경찰 중심의 일원적 자치경찰제와 정반대에 놓여있다. 지방정부 소속의 자치경찰 조직과 인력이 경찰활동을 주도하고, 국가경찰은 제한적으로 국가경찰 사무만을 수행하게 된다. 예컨대, 전국적 경찰사무, 수사사무, 정보·보안사무 등 자치경찰이 수행할 수 없는 사무만을 수행한다.



국가의 경찰활동 중심축이 자치경찰이 되고, 국가경찰은 보충적이고, 보완적인 역할을 한다. 자치경찰 인력 또한 증대되고, 국가경찰 인력은 축소되는 방향으로 나아가게 된다. 물론 자치경찰 중심의 일원적 자치경찰제는 국가경찰 사무와 조직이 어느 정도 축소되었는가에 따라 자치경찰제의 수준이 결정되게 된다.

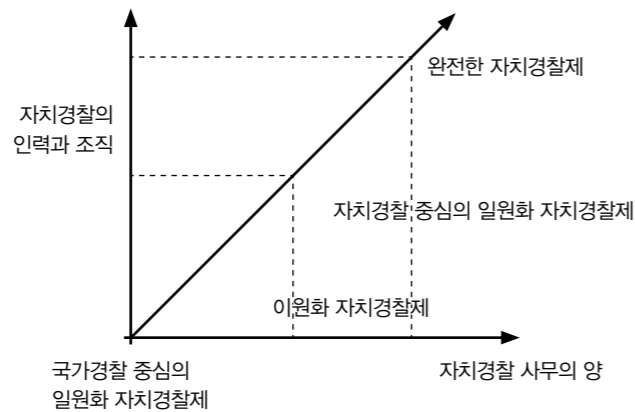
사무, 인력, 조직 등에서 자치경찰의 규모가 국가경찰의 규모보다 크다면 자치경찰 중심의 일원화 자치경찰제로 들어선 것으로 볼 수 있다. 이 모델은 자치경찰 활동이 최적화된 상태로 운영된다는 측면에서 '최적화 자치경찰제' 라고 할 수 있다.

## 4) 완전한 자치경찰제: 최대화 자치경찰제

완전한 자치경찰제는 자치경찰 중심의 일원화 자치경찰제 단계에서 국가경찰의 역할과 기능이 최소화되고, 자치경찰의 기능과 역할이 최대화된 상태를 의미한다. 이러한 의미에서 '최대화 자치경찰제' 라고 할 수 있다. 즉, 국가경찰의 사무는 최소로 축소되고, 나머지 모든 경찰사무는 자치경찰이 수행하는 단계이다. 자치경찰이 국가 전체의 치안을 완전히 담당하고, 국가경찰은 자치경찰이 수행할 수 없는 성질의 사무, 그야말로 국가적 경찰사무만 수행하는 모델로서 자치경찰제 발전의 마지막 단계이다.

완전한 자치경찰제에서는 이전의 국가경찰이 수행했던 사무가 거의 모두 자치경찰로 이관되면서, 국가경찰은 고도의 전문화된 국가기관으로 남는다. 특히, 수사사무와 관련하여 전문기관으로서 기능을 수행하고, 정보·보안사무, 기타 전국적 경찰사무 수행을 위한 전문화 정부기구로 탈바꿈하게 된다. 물론 이 단계는 그 나라의 지방분권화 수준과 밀접히 관련되어 있다. 완전한 자치경찰제는 단방제 국가에서 연방제 국가로 나아가는 것을 전제로 한다. 연방국가 수준의 지방분권이 실행된다면, 완전한 자치경찰제로의 이행은 충분히 가능하리라고 본다.

〈그림 1〉 자치경찰제의 발전 단계



### III 현 정부안의 분석 평가

현 정부는 수사권 조정으로 경찰권이 확대됨에 따라 자치경찰제의 도입을 통해 국가경찰권의 분권화를 추진하였다. 즉, 경찰권의 분산을 통해 권력기관간의 견제와 균형을 유지하려는 것이다. 또한 자치경찰제 도입으로 인한 혼란과 재정부담을 최소화하는 방법으로 자치경찰제안을 마련하였다.

이와 같은 기본 방향에 따라 정부안은 국가경찰 중심의 일원화 자치경찰제 모델로서 자치경찰제 도입으로 인한 재정부담을 최소화하고, 경찰기관의 이중적 설치로 인한 직무 수행상의 혼란 등을 방지하기 위한 방안이다. 이 모델은 경찰사무를 기준으로 국가경찰과 자치경찰을 구분한다. 경찰관

의 신분에 관계없이 국가경찰공무원이 국가경찰 사무와 자치경찰 사무를 각각 구분하여 수행한다. 다만, 국가경찰 사무는 경찰청의 지휘·감독하에 지방경찰청장 그리고 경찰서장이 수행한다. 자치경찰 사무는 시도지사 소속 시·도경찰위원회의 관리하에 지방경찰청장 그리고 경찰서장이 그 사무를 수행한다. 그리고 경찰사무 가운데 수사사무는 경찰청 소속의 국가수사본부장이 수행하도록 하고 있다.

국가경찰 중심의 일원화 자치경찰제는 경찰 인력과 조직의 배분 정도에 따라 자치경찰제의 수준이 결정되는 바, 현 정부안은 자치경찰의 인력과 조직은 국가경찰의 그것을 그대로 활용하고, 국가경찰 사무의 일부를 자치경찰 사무화하는 모델이다. 그야말로 최소화 자치경찰제 모델이다.

현재, 정부의 자치경찰제 도입방안은 경찰법전부개정안으로 마련되어 국회에 제출되었고, 법안심사소위원회와 국회 행정안전위원회를 거쳐 본회의를 통과하면 내년부터 시행될 예정이다.

현 정부의 일원화 모델은 과도기적 자치경찰제로서 진정한 자치경찰제로 가는 징검다리 역할을 한다는 것을 전제하고 있다. 또한 하나의 경찰을 2개의 경찰로 분리하는 이원화 모델 시행으로 인한 불안과 혼란을 최소화할 수 있어 궁극적으로는 안정된 경찰체제의 변화를 이루어낼 수 있을 것이다. 그러나 지방분권 차원에서 자치경찰로의 더 많은 업무와 역할 배분을 통해 자치경찰의 권한을 확대, 강화시키지 못한 한계도 있다.

결국 정부안은 자치경찰제의 발전과정에 비추어 보면, 제1단계에 해당되며, 자치경찰제의 발전 과정에서 초기 단계에 해당한다. 앞으로 초기 단계를 넘어선 2단계로의 진입이 가능하도록 사회적 공감대가 형성되어 나가야 할 것이다. 이러한 측면에서 제1단계부터 출발한다는 것은 아쉬움을 남기는 대목이 아닐 수 없다.

“ 현재, 정부의 자치경찰제 도입방안은 경찰법전부개정안으로 마련되어 국회에 제출되었고, 법안심사소 위원회와 국회 행정안전위원회를 거쳐 본회의를 통과하면 내년부터 시행될 예정이다. ”

# 최근 자치경찰제 도입을 위한 경과와 정책 방향<sup>1)</sup>



박준휘  
한국형사정책연구원,  
법무·사법개혁연구  
실장

## I 최근의 경과

2020년 8월 4일 제21대 국회에서 더불어민주당 김영배 의원은 2021년 1월 1일부터 자치경찰제 실시를 골자로 한 「경찰법 전부개정법률안」 및 「경찰공무원법 전부개정법률안」을 대표발의 하였다(의안번호 2102684). 이 두 개정 법률안은 2019년 3월 11일 제20대 국회에서 홍익표 의원 대표 발의 「경찰법 전부개정법률안」 및 「경찰공무원법 전부개정법률안」(의안번호 2019125)과 자치경찰제 실시에 대해서는 그 취지를 같이하면서도 그 내용면에서는 두 법안이 상당히 다르다는 점에서 적지 아니 논란을 낳고 있다.

21대 국회에서 새로이 제출된 김영배 의원안은 20대 국회의 홍익표 의원안과 비교할 때 자치경찰제 도입 수준을 낮추고 있다는 점에서 가장 큰 특징이 있다. 홍익표 의원안은 5인(상임 1명)으로 구성된 자치경찰위원회와 함께 국가경찰조직 외에 별도의 조직으로 시도지사 직속의 '자치경찰본부' '자치경찰대'를 설치하고, 순차적으로 국가경찰 4만 3천명을 자치경찰로 이관하며, 자치경찰사무도 일부 수사권을 포함하여 점진적으로 이양하는 방안이다(소위 '이원화 모델').<sup>2)</sup> 반면, 김영배 의원안은 자치경찰위원회를 7인(상임 2명)으로 늘리기는 하나, 별도의 자치경찰조직을 설치함이 없이 기존 국가경찰조직에서 국가사무와 자치사무를 모두 처리하고, 자치사무를 맡은 경찰공무원도 여전히 국가직으로 존치시키는 방안이다(소위 '일원화 모델').<sup>3)</sup>

1) 본 기고문은 2020년 말 발간 예정인 한국형사정책연구원의 연구보고서 "한국형 자치경찰제 시행 및 정착에 관한 연구(II)"의 내용 중 서론과 결론 부분 내용 일부를 중심으로 작성한 것임을 밝혀둡니다.  
2) 대통령 소속 자치분권위원회 보도자료 「2019년도 자치경찰제 10문 10답」, (2019.6.11.)  
3) 경찰청 「자치경찰제 도입 관련 설명자료」, (2020.11)



현재 김영배 의원안은 2020년 말 국회에서 통과될 확률이 매우 높은 것으로 확인된다. 기본적으로 자치경찰사무의 범위, 자치경찰위원회 구성 등 세부적인 사항에 대해서만 여야가 다소 의견을 달리하고 있으며, 전체적으로 자치경찰제 시행 그 자체에 대해서는 합의가 이루어진 것으로 보여지기 때문이다. 또한 중요한 이해관계자라 할 수 있는 경찰청과 대한민국의도지사협의회 모두 일부 조항에 대해 이견은 있으나 기본적으로 세부적인 사항은 시행령과 시행규칙에서 협의를 하고, 현재의 김영배 의원안을 통한 자치경찰제 실시 그 자체에 대해서는 반대 의견을 내놓지 않고 있다.<sup>4)</sup>

그러나 세부 속사정을 들여다보면 현재의 상황을 긍정적으로만 보기 힘들다. 우선, 일선 경찰관들의 반발이 매우 거세다. 올해 6월 출범한 경찰공무원 직장협의회(이하 직협)를 중심으로, 김영배 의원의 자치경찰제안을 전면 폐기할 것을 주장하고 있다.<sup>5)</sup> 결국 2020년 11월 18일에는 이러

4) 2020년 11월 3일 국회의원회관 제2세미나실에서는 김영배 의원, 대한민국시도지사협의회(회장 송하진 전라북도지사), 경찰청(경찰청장 김창룡)이 자치경찰제 도입방안 논의를 위한 국회토론회를 공동으로 개최하였는데, 당시 발제자로 나선 전 제주대학교 양영철 교수는 금번 김영배 의원안이 이해관계자 모두에게 손해를 주지 않으면서 이익만을 주는 안이라고 평가한 바 있다.  
5) 부산경찰 직장협의회 "자치경찰제 시행 반대" (2020.08.18., 뉴시스), 경찰 직장협의회, "자치경찰제 전환 법안 반대" (2020.08.19., KBS), 경기남부경찰직장협의회 "자치경찰법 폐지하라" 촉구 (2020.09.22., 한국일보), 경남경찰직장협의회 "자치경찰제 전면 수정해야" (2020.09.03., 경남도민일보), 강원경찰 직장협의회 "자치경찰제 졸속시행 철회" (2020.09.24., 춘천MBC), '일원화 자치경찰제' 공청회.. "최선의 대안" vs "폐기해야" (2020.11.16., 연합뉴스)

한 일선 경찰관들의 불만내용을 상당 부분 수용한 새로운 법안이 국민의 힘 서범수 의원 대표발의로 제안되었다.

학계와 시민단체에서 조차 비판이 거세다. '기존 경찰사무(호박)에 선만 그어 자치사무(수박)라고 이름붙인 것에 불과하다.'라던지,<sup>6)</sup> '민주적 통제 장치가 미비하다'라던지,<sup>7)</sup> '자치경찰(사무)은 있으나 자치경찰관은 없는 모델'이라는 비판이 제기되었다. 더 나아가 일반 국민들도 자치경찰제에 대해 이해도가 높지 않다. 최근 한국형사정책연구원에서 조사한 바에 의하면, 자치경찰제 도입에 대해 국민의 절반만이 찬성을 하고, 나머지 절반은 반대하거나 모른다고 응답을 하고 있다. 작년 말 입법화된 고위공직자범죄수사처 설치와 관련하여 일반인의 80%이상이 찬성을 했던 것과 비교한다면 자치경찰제 도입에 대한 국민의 지지는 상대적으로 낮은 수준이라고 볼 수 있다.<sup>8)</sup>

## II 김영배 의원안의 의의와 수정 · 보완 사항

이하에서는 지난 11월 16일 국회 행안위 제2소위에서 진행된 자치경찰제 관련 공청회에서 필자가 발표했던 내용을 기초로 김영배 의원안(경찰법 전부개정 법률안)을 평가해보고, 관련 정책대안을 간략히 제시한다. 먼저 김영배 의원안의 위치는 아래 표로 정리될 수 있다.

김영배 의원안, 홍익표 의원안, 서울시안의 비교

	김영배 의원안 (2020.8.)	홍익표 의원안 (2019.3.)	서울시안 (2017.12)
자치수준	10	50	100
국가경찰 조직	존치	1/2감축	거의 이관
대 국민서비스	혼란 없음	큰 혼란 가능	혼란 없음
지휘계통	혼선 많음	혼선 없음	혼선 없음
효율성 (재정투입과 규모의 경제)	좋음	매우 저하	저하

6) 새 자치경찰법안, 디테일 잘 살펴야(2020.08.06., 세계일보, 이상훈 대전대 교수 기고문)

7) 「한상희 건국대 법학전문대학원 교수(참여연대 정책자문위원장은) "민주화 시대 권력기관 개혁은 견제와 균형 속 국민 자유와 권리를 보호하고, 국민과 함께 운영하는 기관을 만드는 것이 과제지만 이번 개정안은 정말 실망스럽다"며 "경찰은 수사종결권도 확보하게 되고 수사권까지 가져갔지만 경찰 권력을 감시할 수 있는 어떤 제재도 마련하고 있지 못하다"고 지적했다.」 (2020.09.22., 이데일리)

8) 한국형사정책연구원 2018년 보고서 '한국의 형사사법체계 및 관리에 관한 연구(III): 수사구조의 진단 및 개혁' 436쪽

“

김영배 의원안은 일종의 교육지책이면서, 자치경찰제 도입을 전제로 하는 상황이라면 최선의 대안으로 평가될 수 있다.

”

2017년 제시된 서울시안(연방제 수준의 경찰력을 지방정부가 보유하는 것으로 완전한 의미의 자치경찰제)의 자치수준이 100이라면, 2019년 3월 제시된 홍익표 의원안은 50, 김영배 의원안은 10 정도로 평가될 수 있다. 서울시안이 대(對) 국민서비스, 지휘계통에 혼선이 없는 안이라면, 홍익표 의원안은 2원화된 경찰활동에 의해 국민들에게 큰 혼란을 줄 수 있으나, 내부 지휘계통 상의 혼선은 없음. 반면 김영배 의원안은 국민들에게 혼란은 없으나, 3원화된 내부지휘계통에 따라 혼선이 야기될 가능성이 높다. 김영배 의원안은 추가적 재정투입이 거의 없으며, 규모의 경제효과를 그대로 누릴 수 있어 효율성 관점에서 가장 우수하다. 서울시안은 규모의 경제효과를 잃을 수 있으며, 홍익표의원안 역시 많은 추가 재정투입과 함께 규모의 경제효과도 잃을 수 있는 안이다.

전반적으로 평가하였을 때 최근 코로나 사태 등으로 국가재정이 어려운 상황이나 형사사법개혁의 완성과 종합지방행정의 실현이라는 관점에서 김영배 의원안은 일종의 교육지책(苦肉之策)이면서, 자치경찰제 도입을 전제로 하는 상황이라면 최선(最善)의 대안으로 평가될 수 있다. 비록 자치수준은 높지 않으나 20년 이상 논의만 되고 실현되지 않았던 자치경찰제의 도입을 명백히 하고 있다는 점, 일반 국민에게 혼란을 주지 않으면서도 훗날 완전한 의미의 자치경찰제가 도입될 수 있는 가능성을 열었다는 점은 분권론자들의 환영을 받고 있다. 때문에 단기적으로 김영배



의원안은 내부지휘체통의 혼선을 어떻게 최소화하며, 경찰관의 제도적 수용력을 얼마나 높일 수 있느냐가 동 법안의 성공을 가름 짓는 가장 큰 관건으로 보인다. 이러한 김영배 의원안은 다음과 같이 제7장 35개 조와 부칙으로 구성되어 있다.

법안에서 쟁점이 되고 있는 부분은 제1장 총칙의 사무범위, 제4장 시·도 자치경찰위원회 관련 위원회의 구성, 자격, 권한, 제5장 시·도경찰청 및 경찰서 관련 인사권의 행사주체와 과정, 그리고 부칙의 시범실시와 제주 자치경찰 존속 등의 부분이다. 나머지 부분에서도 일부 쟁점이 있기는 하나 이들 네 부분에서 이해관계자가 시각이 많이 갈리고 있다. 기본적으로 자치단체장, 대한민국시도지사협의회 등 분권론자들은 현재의 안에 지자체의 권한을 좀 더 강화하는 방향으로 개정을 원하고 있으며, 경찰청 등 통합론자들은 정치적 중립 등을 이유로 지자체의 개입이 현 단계에서는 제한될 필요가 있다고 본다. 물론 일선경찰관들은 앞서 설문조사에서 보았듯이 현재의 안에 대한 찬성률이 매우 낮으며, 경찰관직장협의회 등의 경우 안 자체를 폐기해야 한다고 주장하고 있다. 법 조문 순서대로 차례로 살펴보겠다.

먼저, 제4조 제1항 제1호 국가경찰사무와 관련하여 ‘다만 제2호의 자치경찰사무는 제외한다.’는 단서는 반드시 삭제할 필요가 있다. 자치경찰사무에 명백하게 해당하는 사무를 국가경찰공무원이 수행했을 경우 직권남용의 문제가 발생할 수 있고, 구별하기 어려운 사무를 경찰공무원이 해태했을 때 직무유기를 회피할 수 있는 문제가 발생할 수 있기 때문이다.

둘째, 제4조 제1항 제2호 자치경찰사무와 관련하여 ‘지역 내 노숙인·주취자·행려병자에 대한 보호조치 관련 업무와 관련하여서는 이미 경찰관직무집행법에서 ‘보호조치’를 취하고 있으며, 「노숙인복지법」 상 노숙인 보호 등의 책임은 지자체에 있음에 유의해야 한다. 또한 ‘지방자치단체가 관리하는 공공청사에 대한 경비’ 사무는 「지방자치법」 제9조 공유재산 관리에 해당하며, 국내외 일반적 추세와도 배치되므로 이 또한 삭제가 필요하다.

셋째, 제20조 제1항 시·도자치경찰위원회 위원구성과 관련하여서는 기본적으로 견제와 균형의 원리 그리고 대표성이 확보될 수 있어야 한다.



대한민국시도지사협의회는 시도지사가 지명하는 1명을 2명으로 늘리고, 국가경찰위원회가 추천하는 2명을 1명으로 줄일 것을 요구하나, 현재의 구도 하에서 시도지사와 의회가 같은 당 소속일 경우(위원추천위원회는 시·도지사 소속임) 특정당의 비율이 5:2로 구성되어 힘의 균형이 현저히 깨질 우려 크다. 오히려 지역정치로부터의 중립성 확보를 위해 정치성이 약한 기관(예, 법원 등)에 의한 추천을 최소 1명 이상 고려할 필요성이 있다.

넷째, 제24조 시·도자치경찰위원회 소관사무와 관련하여, 제8호의 ‘감찰권’은 중복감찰의 문제가 있으며, 이미 사무감사권, 징계요구권, 감찰요구권이 있는 상황에서 이는 과도하다는 우려가 제기되고 있다. 재고가 필요하다.

다섯째, 경찰서 단위에 자치경찰 부(副)서장 직제를 설치하자는 의견이 제시되고 있는데(황문규, 2020), 실질적인 업무수행은 물론 그 상징성이 작지 않을 것으로 평가된다. 다만 법률적 규정사항은 아니라고 판단된다.

여섯째, 부칙과 관련하여서는 시범실시 여부와 제주자치경찰 존속이 쟁점이 되고 있다. 현재의 부칙에 의하면 2020년 1월 1일 전면 실시가 예정되어 있으나, 실제 지자체는 물론 경찰청의 경우도 관련 준비가 충분하지 않은 것으로 조사되고 있다. 3-4개 지자체를 대상으로 최소 3-6개월의 시범실시 기간을 두어 전면적 시행에 앞서 혼란을 최소화 할 필요가 있다. 한편, 부칙에 따르면 제주자치경찰은 입법과 함께 폐지가 된다. 사실 제주자치경찰은 현행 1원화 형태가 아닌 2원화된 형태로 김영배 의원안의 자치경찰제와 부합하지 않는다. 그러나 제주자치경찰을 존속시키는 것이 향후 자치경찰제도의 발전은 물론 지방행정 모두에 유리한 것으로 판단된다. 무엇보다도 제주의 경우 특사경 등 문제지향 경찰활동(problem oriented policing)의 좋은 사례를 보여주고 있다는 점에서 향후 지자체와 경찰 간의 협업을 통해 근본적인 범죄문제가 어떻게 해소될지에 대해 긍정적 효과를 시현하는 모범사례로 자리매김할 수 있다.

“ 금번 제시된 김영배 의원안은 일반 국민에 대한 혼란을 최소화하고 효율성을 지키면서도, 20여년간 제시된 분권화의 움직임을 ‘시작’하였다는 점에서 그 의의가 있다. ”

일곱째, 시도지사협의회 공식 의견으로 제출된 자치경찰제 도입·운영상의 애로사항 해소 등을 위해 ‘시·도지사의 법률안 의견제출권’을 보장하는 것은 긍정적으로 평가된다. 자치경찰제의 궁극적 모습이 자치경찰사무에 대해서는 시도지사에게 책임성(accountability)을 부여하는 것이라는 점에서 당연히 포함되어야 한다. 아울러 김영배 의원안 성안과정에서 지자체의 참여가 적었다는 점에서, 향후 시행령과 시행규칙을 만드는 과정에서는 지자체의 참여도 보장될 필요가 있다.

### III 나가며

일부 흠결을 제외한다면, 금번 제시된 김영배 의원안은 일반 국민에 대한 혼란을 최소화하고 효율성을 지키면서도, 20여년간 제시된 분권화의 움직임을 ‘시작’하였다는 점에서 그 의의가 있다. 현재 법안의 가장 큰 문제점은 내부지휘체계의 혼선과 경찰관의 제도 수용력이라는 점에서 향후 법령 제정과정에서 이 부분에 대한 대비책 마련이 매우 긴급하다. 특히 이러한 대비책은 ‘국가 전체 경찰제도의 안정적 운용을 통한 국민의 불안감 최소화’라는 대원칙을 전제한다면 이해관계자간 합의가 어렵지만



은 않을 것으로 사료된다. 한편 지자체는 특사경 문제에 대해 좀 더 관심을 가질 필요가 있다. 사실 일반사경을 중심으로 한 자치경찰제 운영이 시작되는 시점에서 자신의 고유 업무 영역조차 제대로 관리하지 못하고 있다면 이는 큰 모순이 될 것이다. 마지막으로 여론 조사결과가 보여주듯, 국민의 절반이 아직 자치경찰제를 모르거나 반대하고 있다. 소수의 7천여명만이 이해관계가 있는 공수처 설치에 대해서는 많은 국민이 이해를 하였으나, 정작 모든 국민의 이해관계가 있는 자치경찰제에 대해서는 국민의 이해도가 높지 않은 점은 향후 제도 자체에 대한 홍보는 물론 제도 도입의 긍정적 효과를 통해 극복해야 할 과제이다.



## 자치경찰제의 이슈와 전망



이준영  
서울연구원 부연구위원

지난 12월 9일 경찰청법 전부개정안이 국회 본회의를 통과하면서 자치경찰제가 본격적으로 시행될 전망이다. 내년 1월부터 6월까지 시범 사업을 거친 뒤 7월 1일부터는 전국적으로 실시된다. 이 개정안은 경찰조직을 국가경찰과 자치경찰로 지휘·감독체계를 나누되 개별 경찰관의 신분을 별도로 분리하지 않는 소위 일원화 모델로서 자치경찰제와 수사기능을 전담할 국가수사본부를 경찰청 산하에 신규 설치하는 내용을 담고 있다.

바로 내년부터 자치경찰제를 시범실시해야 하는 서울시를 포함한 일부 광역자치단체는 법안통과를 대비해 꾸준히 시범실시를 준비해 오고 있다. 더구나 이번 전부개정안은 지난 20대 국회에 상정된 홍익표 의원안



과 달리 국가경찰 조직과 인력의 자치경찰 이관을 포함하고 있지 않다. 따라서 실제 자치경찰제 시행을 둘러싸고 현장에서 큰 혼란을 없을 것으로 예상된다. 하지만 자치경찰제의 형태와 재원부담, 지방자치단체장과의 관계설정 등 운영방안에 대한 치열한 찬반논의가 이번 법안통과를 계기로 깔끔하게 정리되었다고 보기는 어렵다. 이하에서는 자치경찰제의 도입과 관련된 기존 논의를 살펴보고, 현 자치경찰제에 대한 주요 이슈를 정리한다.

### I 자치경찰제 도입 연혁과 의의

“**‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’이 제정되면서 2006년 7월 제주자치경찰이 출범하는 소기의 성과를 거두기도 하였다.**”

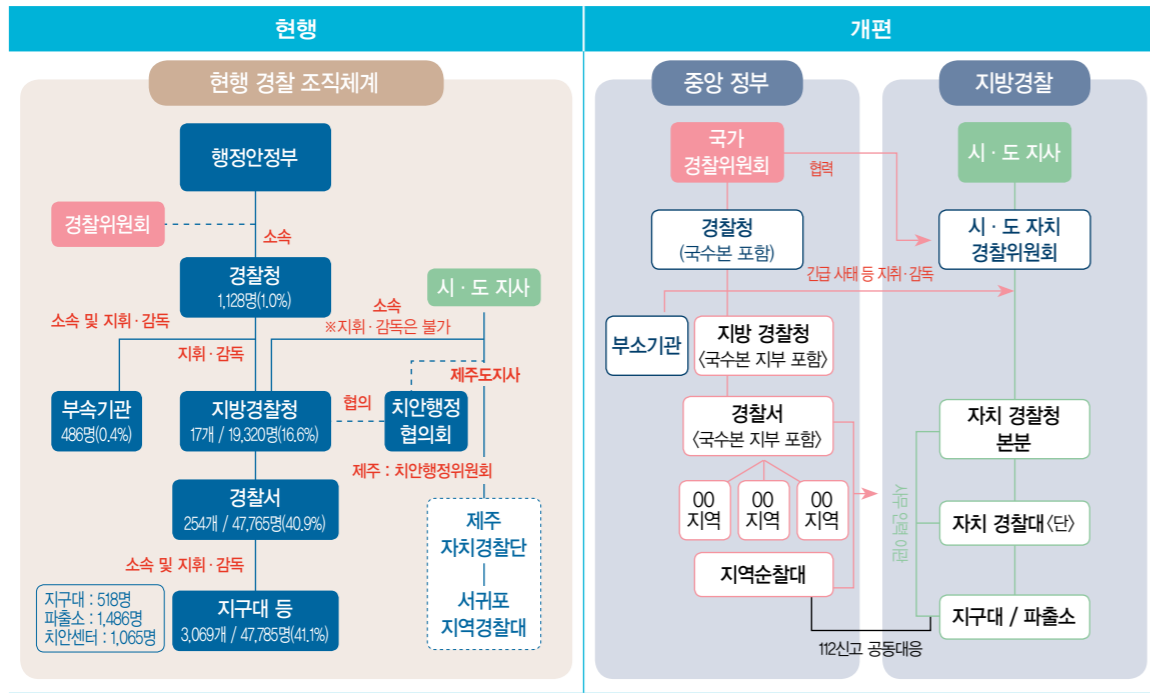
자치경찰제의 도입에 대한 논의가 시작된 것은 생각보다 꽤 오래전 일이다. 미군정 시기부터 논의가 있어왔으나 현대적 의미의 자치경찰제에 대한 정부 차원의 논의는 김대중 정부의 광역단위 자치경찰제 도입 추진이 그 시작이다(박병욱, 2020)<sup>1)</sup>. 이후 노무현 정부 시절 기초단위의 자치경찰제를 도입하려 하였으나 좌절되었고, 결국 현 문재인 정부에 들어서서 검경수사권 조정과 자치경찰제 도입을 동시에 추진하는 방향으로 자치경찰제가 논의되었다<sup>2)</sup>.

노무현 정부의 자치경찰제는 기초지방자치단체에 자치경찰을 두는 ‘주민생활중심의 자치경찰제’였다. 정부혁신지방분권위원회와 행정자치부장관 소속 자치경찰제추진실무단이 주축이 되어 자치경찰법(안)의 국회 통과를 추진하였으나 17대 국회 임기종료와 함께 폐기되었다. 하지만 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’이 제정되면서 2006년 7월 제주자치경찰이 출범하는 소기의 성과를 거두기도 하였다.

문재인 정부는 자치경찰제 도입을 100대 국정과제 중 하나로 선정하고 대통령 소속 자치분권위원회 내 자치경찰제 특별위원회(이하 자치경찰특위)를 구성하여 임기 내 도입을 적극적으로 추진하였다. 지방자치단체와 경찰개혁위원회 및 관계기관 의견 수렴 후, 2018년 11월에 자치경찰특위가 마련한 도입방안이 발표되었다([그림1] 참조).

1) 1945년 미 군정이 자치경찰제 도입을 내부적으로 결정하였으나, 1948년 제헌헌법에 명시되지 않았고 1960년 군사정부의 등장에 따라 자치경찰제에 대한 국가적 관심이 줄어들 수밖에 없었다(박병욱, 2020)  
2) 상대적으로 이명박 정부와 박근혜 정부에서는 자치경찰제 도입 논의가 부각되지 않았다.

〈그림 1〉 자치경찰제 도입 이후 경찰조직 변화



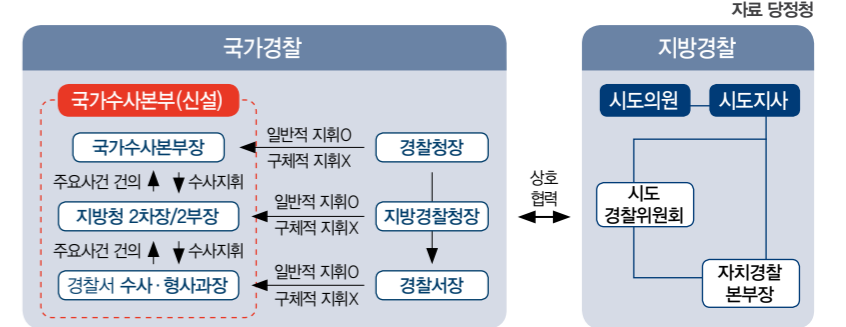
이 모델은 소위 이원화 모델로서 광역단위에 자치경찰을 설치하며 지방경찰청·경찰서·지구대 등이 자치경찰본부·자치경찰대(단)·지구대 등과 사무를 국가경찰사무와 자치경찰사무로 구분하여 수행하도록 설계하였다. 최종적으로 전체 국가경찰(117,617명)의 36%인 4만3천명을 자치경찰로 이관하고 자치경찰을 시·도 소속 특정직 지방공무원으로 운용할 계획이었다. 제도 도입에 따른 혼란을 최소화하기 위해 사무·인력·실시 지역을 단계적으로 확대 추진하도록 하였으며, 1단계로 서울·세종·제주 외 2개 시·도 등 5개 지역에서 자치경찰제의 시범실시를 추진하였다. 이와 같은 자치경찰제 모형의 법제화를 위해 2019년 3월 11일 홍익표 의원이 '경찰법 및 경찰공무원법 전부개정안'을 대표 발의하여 자치경찰제의 법제화를 본격적으로 시도하였다. 하지만 여야합의가 이루어지지 않아 지난 제20대 국회 임기종료와 함께 이 전부개정안은 폐기되었고, 제21대 국회 출범과 함께 새로운 자치경찰제 모형을 담은 전부개정안이 다시 입안되었다.

## II 자치경찰제 관련 주요 이슈

이번 경찰법 및 경찰공무원법 전부개정안의 주요 내용은 다음과 같다.<sup>3)</sup> 첫째, 기본적으로 경찰사무를 국가경찰사무와 자치경찰사무로 구분하되, 개별 경찰관의 신분은 별도로 분리하지 않는다(일원화 모델). 둘째, 제주자치경찰은 현재와 같이 이원화 체계를 유지하되 소속을 도지사에서 제주자치경찰위원회로 변경한다. 셋째, 검경수사권 조정에 따라 경찰로 이관된 수사 기능을 신설하는 국가수사본부가 전담한다. 넷째, 정보경찰의 업무를 '치안정보의 수집·장식 및 배포'에서 '공공안녕에 대한 위협의 예방과 대응 관련 정보의 수집·장식 및 배포'로 개정하여 구체화한다. 새롭게 법제화된 이번 자치경찰제는 과거 자치경찰제 모형과 비교할 때 무엇보다 조직면에서 가장 큰 차이점을 가진다. 김대중 정부와 노무현 정부의 자치경찰제는 수준의 차이는 있으나 국가경찰과 자치경찰을 다른 조직으로 분리하였다. 이에 비해 내년부터 시행될 자치경찰제는 국가경찰과 자치경찰을 현 조직체계 내에서 소화하도록 설계하고 있다. 지금까지 논의되었던 자치경찰제는 대부분 국가경찰과 자치경찰의 분리 즉, 자치경찰조직의 신규 창설을 전제로 하였다. 이른바 이원화 모델이다. 그러나 21대 국회에서 통과된 자치경찰제도는 [그림2]와 같은 일원화 모델을 채택하고 있다. 경찰청 소속 지방경찰청과 경찰서가 경찰사무를 담당하고 검경수사권 조정으로 받은 수사업무를 경찰청 소속 국가수사본부가 담당하는 것이다. 경찰사무는 크게 국가경찰사무, 자치경찰사무로 구분되며 시·도경찰청장은 수행사무의 성격에 따라 지휘·감독기관이 달라진다. 즉, 국가경찰사무 수행은 경찰청장의 지휘·감독을, 자치경찰사무는 시·도경찰위원회의 지휘·감독을 받아 관할구역의 소관 사무를 관장하고 소속 공무원 및 소속 경찰기관의 장을 지휘·감독한다(전부개정안 28조 3항). 단, 수사에 관한 사무는 국가수사본부장의 지휘·감독을 받는다.

“ 21대 국회에서 통과된 자치경찰제도는 일원화 모델을 채택하고 있다. 경찰청 소속 지방경찰청과 경찰서가 경찰사무를 담당하고 검경수사권 조정으로 받은 수사업무를 경찰청 소속 국가수사본부가 담당하는 것이다. ”

〈그림 2〉 자치경찰제 도입 및 국가수사본부 신설 후 경찰조직도



3) 국회 행정안전위원회 법안심사 제2소위원회 경찰법전부개정 관련 기자회견문

최초로 시행될 자치경찰제를 일반적인 의미의 자치경찰제로 보기 어렵다는 시각이 있으며 경찰권한 비대화에 대한 우려와 자치경찰제 본연의 목적을 달성할 수 있는가에 대한 의구심도 많다. 자치경찰제를 둘러싼 여러 비판적 시각을 간단히 다음과 같이 소개한다.

첫째, 검경수사권 조정과 함께 이루어진 이번 자치경찰제도 도입이 경찰조직과 권한의 비대화를 초래한다는 것이다. 이번 자치경찰제도 도입은 자치분권 강화라는 대의명분과 함께 검경수사권 조정에 따른 경찰권한 분산 또는 약화의 목적도 주요 배경으로 자리잡고 있다. 하지만 경찰조직을 그대로 유지한 채 경찰청 소속으로 국가수사본부를 두고 경찰청장의 일반적 지휘권을 부여하여 결국 경찰조직과 권한이 더욱 확대되었다는 것이다.<sup>4)</sup> 20대 국회의 홍익표 의원은 43,000명의 국가경찰을 자치경찰로 이관시키고 지구대·파출소 등의 조직을 국가경찰로 분리하여 국가경찰의 조직과 권한을 축소하는 방안이었다. 그러나, 독립적인 자치경찰 조직과 인력을 신규로 확보하지 않는 이번 전부개정안은 이와 같은 이관 조직과 인력이 없기때문에 경찰권한의 분권화라는 입법 취지를 달성하기에 부족하다는 비판의 여지가 있다.

둘째, 자치경찰이 독자적인 조직을 갖지 못하고 지방자치단체가 자치경찰에 대한 조직권과 운영권을 가지지 못한다면 진정한 의미의 자치경찰로 보기 어렵다는 것이다(김원중, 2020). 지난 20대 국회 임기만료로 폐기된 경찰법 전부개정안(일명 홍익표 의원안)은 자치경찰본부와 자치경찰서, 지구대와 파출소를 별도로 갖추고 시·도 경찰위원회의 관리하에 운영할 예정이었다. 이에 비해 고유 조직이 흡결된 현 자치경찰제도가 자치경찰로서 기능을 제대로 할 수 있는가에 대한 의문이 제기될 수밖에 없다. 홍익표 의원안도 서울시가 제안한 서울형 자치경찰제도에 비해 자치경찰로서 독립성과 자치성이 현저하게 낮다는 비판을 받았다는 점에 비추어 볼 때, 현 자치경찰제도의 자치성에 대한 의문이 제기되는 것은 당연한 것으로 보인다.

셋째, 현 자치경찰제도로 과연 자치경찰의 주요 기대효과 중 하나인 '지방행정과 치안행정의 연계성 확보'와 '주민수요에 적합한 다양한 치안서비스 제공'이 가능할 것인가라는 의문이다. 치안서비스와 지방자치단체의 행정서비스를 유기적으로 연계하여 효과성을 제고하고 주민밀착형 치안서비스를 제공할 수 있다는 점은 자치경찰제도의 가장 큰 장점 중 하나이다. 이

4) 전부개정안은 경찰청장이 '중대한 위험을 초래하는, 긴급하고 중요한 사건의 수사'에 있어서는 국가수사본부를 지휘·감독할 수 있도록 하고 있다.

는 제주자치경찰의 경험으로 유효성을 확인할 수 있었다. 자치경찰제에서 이와 같은 서비스 연계가 작동할 수 있는 이유 중 하나는 자치경찰위원회를 통해 시·도지사(지방자치단체)와 자치경찰 간 밀접한 업무협력관계를 형성할 수 있기 때문이다. 하지만 현 전부개정안에 따르면 시·도 자치경찰위원회는 자치경찰사무에 대해서만 관리권한을 가지며 자치경찰관에 대한 직접적인 지휘·감독권이나 인사권은 시·도 경찰청장과 경찰서장이 갖게 된다. 다시 말해, 자치경찰관의 지휘·감독체계에 시·도지사나 자치경찰위원회가 직접적인 영향력을 발휘할 수 있는 여지가 희박하다는 것이다. 이러한 상황에서 자치경찰사무를 담당하는 국가경찰공무원 신분의 자치경찰이 지역주민의 구체적 치안수요나 시·도지사의 정책적 관심분야에 주의를 기울일 것인가에 대한 우려가 생기게 마련이다.

### III 결론

내년 상반기 시범실시와 하반기 시행을 앞두고 있는 자치경찰제에 대해 각계 전문가의 의견은 기대와 우려로 뒤섞여 있는 것으로 보인다. 당·정·청 합의로 도출한 문재인 정부의 이번 자치경찰제 도입방안은 해외에서 유사한 사례를 찾아보기 어려운 유형의 자치경찰제도를 담고 있다. 그동안 백가쟁명식으로 거론되었던 어떤 자치경찰제도와의 거리가 있는 이번 법안은 자치경찰조직을 설치하지 않는다는 점에서 자치경찰제의 본질에서 벗어난 것으로 보인다. 하지만 어떠한 형태로든 자치경찰제를 공식적으로 제도화한 것에서 의의를 찾을 수 있다. 앞으로 제도 시행 후 운영과정에서 드러난 문제점을 보완하고 이를 차후 다시 입법화하여 진정한 자치경찰로 거듭날 수 있는 계기를 마련할 것이라는 기대가 있기 때문이다.

“ 그동안 백가쟁명식으로 거론되었던 어떤 자치경찰제도와의 거리가 있는 이번 법안은 자치경찰조직을 설치하지 않는다는 점에서 자치경찰제의 본질에서 벗어난 것으로 보인다. ”

#### 참고문헌

- 박병욱 (2020). 협업을 통한 자치경찰 정착 방안에 관한 연구·사무와 신고 출동을 중심으로, '자치경찰제의 성공적 정착을 위한 쟁점과 그 해법' 토론회 자료집.
- 김원중 (2020). 소위 일원적 자치경찰제 모델에 대한 자치성 검토, '일원적 자치경찰제 모델 검토 및 제주자치경찰 경험의 시사점' 세미나 자료집

# 지방자치단체의 민주시민교육과 입법 과제



## I 들어가며



이정진  
국회입법조사처 입법조사관

민주주의가 발달하면서 민주시민교육의 필요성이 높아지고 있다. 민주시민교육은 선거, 정당 등 민주주의 정치제도에 대한 이해를 넓힘으로써 국민의 정치 참여를 확대하도록 할 뿐 아니라 쟁점이 되는 정치 현안이나 정책에 대한 논의를 통해 정치에 대한 관심을 높인다. 그동안 민주시민교육은 학교의 공교육이나 중앙선거관리위원회 산하 선거연수원과 같은 국가기관 등을 통해 이루어져 왔으나 최근에는 지방자치단체가 주요 행위자의 하나로 부상하고 있다. 서울시와 경기도를 비롯하여 다수의 광역 지방자치단체와 기초 지방자치단체는 자치법규를 통해 민주시민교육을 지원할 수 있도록 조례를 제정하였으며, 이러한 조례에 근거하여 시민대학 등 다양한 시민교육을 실시하거나 지원하고 있다. 이는 민주시민으로서의 덕목을 교육하고 이러한 교육활동을 지원하는 것이 국가 뿐 아니라 지방자치단체의 책무이기도 하다는 인식을 바탕으로 한다. 하지만 교육 관련 자치법규의 상당수가 상위 법령에 기초하여 제정·시행되는 것과 달리 민주시민교육 관련 자치법규는 상위의 근거 법령 없이 시행되고 있다. 경기도 평화통일교육 활성화 조례 등 통일교육 관련 조례들은 1999년 제정된 「통일교육지원법」을 근거로 하고 있으며, 2015년 제정된 「인성교육진흥법」을 근거로 78건의 인성교육 관련 조례들이 시행되고 있다. 이는 국회에서 관련 법률이 제정되지 않았기 때문이다. 민주시민교육 확대를 위한 지원 법률의 제정 필요성은 시민사회에서 지속적으로 요구되었으며,

## II 지방자치단체의 민주시민교육 현황

정치권에서도 이러한 필요성에 공감하여 제15대 국회부터 다수의 민주시민교육지원 법률안이 발의되었지만 현재까지 법률 제정으로 이어지지 않고 있다. 제21대 국회에서도 민주시민교육지원법안 및 학교민주시민교육법안이 발의되었으며, 이들 법률안은 민주시민교육을 위한 지방자치단체의 역할을 규정하고 있다. 이하에서는 지방자치단체의 민주시민교육 현황을 살펴보고, 제21대 국회에 발의된 민주시민교육지원 관련 법률안을 검토함으로써 시사점을 찾고자 한다.

민주시민교육이란 민주사회의 지속 발전을 위해 시민으로서 갖추어야 할 지식이나 태도, 교양 등을 함양하도록 하는 교육을 말하며, 민주주의의 기본원리, 선거제도 등의 정치참여 교육, 시민으로서의 권리와 의무 등을 교육한다. 과거 민주시민교육은 학교나 국가기관의 역할로 인식되었으나 최근에는 지방자치단체를 중심으로 교육이 활성화되고 있으며, 2020년 12월 현재 광역자치단체 11곳을 포함하여 46개 지방자치단체에서 민주시민교육 관련 조례를 제정·시행하고 있다.<sup>1)</sup>

〈표 1〉 지방자치단체의 민주시민교육 관련 조례

구분	광역자치단체	기초자치단체
서울	서울특별시 민주시민교육에 관한 조례	강북구, 강서구, 광진구, 구로구, 노원구, 도봉구, 서대문구
부산	부산광역시 민주시민교육 조례	
인천	인천광역시 민주시민교육에 관한 조례	서구
광주	광주광역시 민주시민교육 조례	
대전	대전광역시 민주시민교육 조례	대덕구
세종	세종특별자치시 민주시민교육 조례	
울산		울주군
경기	경기도 민주시민교육 조례	고양시, 광명시, 구리시, 군포시, 남양주시, 수원시, 안산시, 안양시, 양주시, 양평군, 여주시, 연천군, 용인시, 의정부시, 이천시, 파주시, 포천시, 하남시, 화성시,
충북	충청북도 민주시민교육 조례	
충남	충청남도 민주시민교육 조례	계룡시, 아산시, 천안시
전북	전라북도 민주시민교육 활성화와 지원에 관한 조례	
전남	전라남도 민주시민교육 활성화와 지원에 관한 조례	목포시, 여수시
경남		김해시
계	11	35

주 1) 광역자치단체의 경우 민주시민교육 관련 조례의 명칭을 명시하였으며, 기초자치단체는 민주시민교육 관련 조례를 두고 있는 자치단체명을 기술

주 2) 대구광역시·강원도·경상북도·제주특별자치도의 경우 광역 및 기초단위 자치단체에서 관련 조례를 두고 있지 않음

1) 국가법령정보센터, <<https://www.law.go.kr/LSW/main.html>>(최종검색일: 2020.12.17.).

출처: 국가법령정보센터, <<https://www.law.go.kr/LSW/main.html>>

민주시민교육 조례는 지자체별로 차이를 보이지만 조례의 목적, 민주시민교육의 내용, 민주시민교육 활성화를 위한 지자체의 책무, 관련 위원회의 구성과 교육 계획의 수립 등을 내용으로 하고 있다. 이러한 조례들을 통해 지자체들은 민주시민교육 프로그램을 운영하거나 관련 단체에 교육을 위탁할 수 있도록 규정하였다. 경기도는 경기도 민주시민교육지원센터를 설치하여 지자체에서 민주시민교육 프로그램을 개발하고 교육할 수 있도록 조례로 규정하고 있다. 서울특별시의 경우 2017년부터 '서울시 생활 속 민주시민교육지원센터'를 설립하여 민주시민교육 사업을 위탁운영하고 있으며, 사회참여모임 지원, 관련 포럼 및 워크숍 지원 등을 통해 시민사회와의 협력을 강화하고 있다.<sup>2)</sup>

한편 지역의 교육청에서도 관련 조례를 제정한 사례들을 볼 수 있는데, 서울특별시를 비롯하여 13개 시·도 교육청에서 학교민주시민교육 진흥조례를 제정하여 학생·학부모·교사 등을 대상으로 민주시민교육 계획을 수립하여 실시하도록 하고 있다.

〈표 2〉 교육청의 민주시민교육 관련 조례

구분	조례명
서울	서울특별시교육청 학교민주시민교육 진흥 조례
부산	부산광역시교육청 학교민주시민교육 활성화 조례
인천	인천광역시교육청 학교민주시민교육 진흥 조례
광주	광주광역시교육청 학교민주시민교육 진흥 조례
세종	세종특별자치시교육청 학교민주시민교육 활성화에 관한 조례
경기	경기도교육청 학교민주시민교육 진흥 조례
강원	강원도교육청 학교민주시민교육 진흥 조례
충북	충청북도교육청 민주시민교육 진흥 조례
충남	충청남도교육청 학교민주시민교육 진흥 조례
전북	전라북도 학교민주시민교육 조례
전남	전라남도교육청 학교민주시민교육 진흥 조례
경북	경상북도교육청 학교민주시민교육 활성화에 관한 조례
제주	제주특별자치도교육청 학교민주시민교육 진흥 조례

출처: 국가법령정보센터, <<https://www.law.go.kr/LSW/main.html>>

2) 이정진, 2020, "정치교육의 현황과 개선방안 연구," 『입법과 정책』, 제12권 제1호, p.10.



### Ⅲ 제21대 국회에서의 입법 논의

국회에서는 민주시민교육을 체계적으로 실시하고 지원하기 위한 법률을 제정하려는 노력이 진행되어왔다. 이미 제15대 국회에 국회 산하 또는 국무총리 산하에 관련 기구를 두어 민주시민교육을 지원하고 활성화하는 내용의 법률안이 발의되었으며, 이후 제17대 국회와 제19대 국회에도 관련 법률안이 발의되어 논의되었다. 제20대 국회에서는 광역 및 기초 자치단체에 지역민주시민교육센터를 운영할 수 있는 내용을 담은 법률안(남인순의원 대표발의/2016.9.19.: 소병훈의원 대표발의/2019.3.7.)이 발의되었다. 이처럼 관련 법률안이 지속적으로 발의되었으며, 법 제정을 통한 민주시민교육 지원과 활성화의 필요성에 다수가 공감하고 있음에도 불구하고 추진 주체를 둘러싼 합의가 이루어지지 않아 법률 제정에는 실패했다.

제21대 국회에서도 3건의 법률안이 발의되었으며, 각각의 법률안은 민주시민교육 지원과 활성화를 위한 지방자치단체의 역할을 규정하고 있다. 남인순의원이 대표발의한 민주시민교육지원법안(2020.6.1.)은 시·도지사가 연도별 민주시민교육계획을 수립·실시하고 지역의 민주시민교육 활성화를 위해 광역 혹은 기초단위로 민주시민교육센터를 운영할 수 있도록 하는 내용을 담고 있다.

한병도위원이 대표발의한 민주시민교육지원법안(2020.11.27.)은 주민자치의 강화와 자치분권 달성을 입법 목적의 하나로 명시하고 있다. 또한 입법을 통해 이미 다수 지자체에서 제정·운영하고 있는 민주시민교육지원 조례의 법적 근거를 마련할 필요가 있음을 지적하였다. 이 법률안은 민주시민교육을 지방자치단체의 책무로 명시하고, 시·도지사가 연도별 교육계획을 수립하여 시행하도록 하고 있다. 또한 광역과 기초 단위의 지방자치단체에 지역민주시민교육위원회와 지역민주시민교육센터를 설치 혹은 지정·운영할 수 있도록 하는 내용을 담고 있다. 특히 광역자치단체에는 의무적으로 지역민주시민교육센터를 운영하도록 하여 민주시민교육에 대한 지방자치단체의 책무를 강조하고 있다.

박찬대의원은 학교에서의 체계적인 민주시민교육을 실시하고 지원하기 위한 내용을 담은 학교민주시민교육법안(2020.7.16.)을 발의하였다. 이 법률안은 학교민주시민교육의 내용, 관련 교육의 운영 방식, 교육계획의 수립 등을 포함하고 있으며, 민주시민 육성을 위한 환경을 제공하고 행정적·재정적 지원을 하는 것을 지방자치단체의 책무라고 규정하였다.

#### IV 나가며

민주시민교육은 민주주의에 대한 이해와 시민의 자질을 향상시킬 뿐 아니라 지역주민들의 참여를 통해 풀뿌리 민주주의 구축에 도움을 줄 수 있다. 이러한 이유로 지방자치단체들은 조례를 제정하여 지역주민을 대상으로 민주시민교육 프로그램을 제공하고 위탁교육을 실시할 수 있도록 하고 있다. 지난 제21대 총선에 앞서 선거권자의 연령을 18세로 낮추는 공직선거법 개정안이 통과되면서 선거와 정치 등 민주시민으로서의 자질 함양을 위한 교육 기회를 확대해야 할 필요성이 점차 커지고 있다.

국회에서는 민주시민교육을 체계적으로 지원하고 활성화하는 내용을 담은 법률을 제정하기 위한 논의가 이루어지고 있으며, 제21대 국회에 3건의 관련 법률안이 발의되었다. 이 법안들은 민주시민교육을 지원하

3) 원준호, 2019, "광역지방자치단체에서의 민주시민교육의 법제화: 쟁점 분석과 독일 사례 참조를 통한 개선방안 제안," 『NGO 연구』, 제14권 제1호, pp.21-22.

고 활성화하는 지방자치단체의 책무를 강조하면서 지역 단위의 민주시민교육센터 운영 등 지자체의 역할을 명시하고 있다.

민주시민교육지원법의 제정은 지방자치단체에서 실시하는 민주시민교육의 법률적 근거를 제공한다는 점에서 중요하다. 또한 조례의 경우 지자체의 재정여건이나 의지에 따라 선택적으로 시행되고 있다는 점에서 지역주민간 교육의 형평성 문제를 초래할 수 있으므로 관련 법률 제정이 시급하다.<sup>3)</sup> 제21대 국회에서 관련 법률이 제정되면 지방자치단체는 지역 주민을 대상으로 한 민주시민교육을 실시하는 주체로서 향후 국가 및 다른 지자체와 협력하여 관련 교육을 더욱 확대 실시해야 할 것이다.

#### 참고문헌

- 원준호, 2019, "광역지방자치단체에서의 민주시민교육의 법제화: 쟁점 분석과 독일 사례 참조를 통한 개선방안 제안," 『NGO 연구』, 제14권 제1호.
- 이정진, 2020, "정치교육의 현황과 개선방안 연구," 『입법과 정책』, 제12권 제1호.
- 이정진, 2020, "민주시민교육 현황과 개선과제," 『이슈와 논점』, 제1662호.
- 국가법령정보센터, <<https://www.law.go.kr/LSW/main.html>>
- 국회의안정보시스템, <<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>>

# 民·官·學 협업을 통한 제주자치경찰단의 '제주형 어린이 통학로' 개선

## I 들어가며



**김정숙**  
한국지방행정연구원  
자치행정혁신실  
부연구위원

흔히 협업은 복잡한 행정적 난제를 해결하는 주요한 열쇠로 다뤄지고 있다. 점차 복잡해지는 행정수요와 난제에 대응하기 위해서는 어떠한 행위자도 단독으로 이러한 문제들을 해결하기 어렵다는 설명이다. 이에 따라 중앙 부처, 지방자치단체, 공공기관에 이르기까지 협업은 새로운 운영 패러다임의 하나로 자리잡고 있다. 그러나 이상과 달리 현실에서 협업을 성공적으로 수행하는 것은 미션 임파서블에 가깝다. 정부나 공공기관 내에서 모두가 협업의 필요성을 공감하고 있으나, 실질적으로는 이뤄내기에는 현실의 칸막이가 높기 때문이다. 어느 조직이나 공통적으로 담당조직 및 행위자의 의지가 부서 간 칸막이와 기타 제도적 한계에 부딪히며 위축되는 과정을 목도하고 있다.

지난 2020년 11월 20일 제주특별자치도에서 열린 '2020년 협치·협업 우수사례 경진대회'에서는 총 34건의 공모사례 중 제주특별자치도 자치경찰단의 '민·관·학 모두가 함께 만드는 안전한 제주형 어린이 통학로 조성' 사례가 최우수사례로 선정되었다. 경진대회는 전문평가단과 도민평가단으로 이뤄진 사례심사단이 2차에 걸쳐 사례의 내용과 발표의 완성도 등을 종합적으로 평가하여 최우수 1개팀, 우수 2개팀, 장려 2개팀을 선정하였다. 최우수사례인 '민·관·학 모두가 함께 만드는 안전한 제주형 어린이 통학로



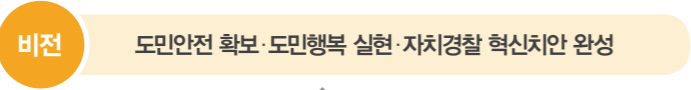
조성'은 자치경찰단이 스쿨존 전담 조직을 설치하고 학교별 민·관·학 협력 체계를 통해 최근 도입된 '민식이법'을 선제적으로 대응하여 문제를 해결한 사례라는 호평을 얻었다.

제주특별자치도 자치경찰단은 지난 2006년 7월 1일 공식 출범하여 주민의 생활안전, 지역교통활동, 공공시설과 지역행사장 등의 지역경비 등 제주특별자치도의 특성에 맞는 자치경찰 사무를 수행하고 있다. 우수사례로 선정된 '제주형 어린이 통학로 조성' 사업의 경우 '민식이법'의 본격 시행을 맞이하여 어린이보호구역 내 구체적인 교통대책 마련이 시급한 상황에서 이루어졌다. 자치경찰단은 道·행정시·제주지방경찰청·자치경찰 등 여러 기관 및 부서로 분산된 어린이보호구역 안전사무를 일원화하여 전담팀을 구성하고 신속히 어린이통학로 조성을 실시하였다. 그 결과 오랜 기간 숙원사업이었던 오라초, 인화초, 광양초 등 초등학교 주변 어린이통학로를 마련하여 좀 더 안전한 환경을 조성할 수 있었다. 이 사례는 다수의 기관 및 부서로 분산되었던 사무를 일원화하고, 유관기관 간 협업과 주민실득을 통해 공동의 숙원사업이던 어린이통학로 조성사업을 성공적으로 추진했다는 데에서 유사한 협업사업 내 갈등과 한계를 경험하는 타 지방자치단체에 중요한 시사점을 제공한다.

## II 제주특별자치도 자치경찰단 개요

제주특별자치도 자치경찰단은 지난 2005년 5월 20일 제주특별자치도 기본 구상에서 자치경찰제도 도입을 밝힌 후 정부와 제주도에서 입법을 추진하여, 2006년 2월 21일 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 제주특별자치도 특별법)」 내 제주자치경찰을 설치할 수 있도록 제도화 하였다. 이후 6월 30일 자치경찰제와 관련해 경찰법, 도로교통법, 경범죄처벌법 등 6개 법률을 국회에 통과한 후 2006년 7월 1일 공식적으로 출범했다. 제주특별자치도 자치경찰단은 초기 국가경찰에서 이관된 38명의 인원으로 출범하였으나, 인력 및 재정 부족으로 인해 실질적인 업무 시작은 2007년에 이루어졌다(안영훈, 2018). 조직 구성은 자치경찰단장 하에 1관(경찰정책관) 3과(수사과·교통생활안전과·관광경찰과) 1지역대(서귀포지역 경찰대) 1센터(교통정보센터)로 이루어졌다(경기연구원, 2018). 제주특별자치도 자치경찰단은 '도민안전 확보·도민행복 실현·자치경찰 혁신치안 완성의 비전 하에 1) 전국 광역자치경찰제 Role Model 제주형 자치경찰제 완성, 2) 촘촘하고 두터운 사회안전망 구축으로 주민안전 확보, 3) 수요자 중심 안전하고 쾌적한 교통안전 환경조성, 4) 환경자원과 관광산업을 보호하는 특사경 수사활동 전개의 전략과제를 세우고 실행하고 있다.

〈그림 1〉 제주특별자치도 자치경찰단 비전



전략과제	실행계획
전국 광역자치경찰제 Role Model 제주형 자치경찰제 완성	① 주민밀착형 광역자치경찰제 방향과 목표의 구체화를 통한 명확한 실천 로드맵 제시 ② 치안과 일반행정의 융합, 주민밀착형 치안사무 발굴 → 시범운영 → 고도화된 정책 모델 제시 ③ 주민중심 다운-탑(Down-Top) 방식 치안정책 수립
촘촘하고 두터운 사회안전망 구축으로 주민안전 확보	① 112현장대응시간 목표관리제 추진, 현장대응력 강화 ② 주민참여 CPTED 환경설계로 안전한 생활환경 조성 ③ 주취자 안전과 재활 지원을 위한 응급의료센터 운영 ④ 학교안전경찰관(SSPO)을 통한 학교안전 통합케어
수요자 중심 안전하고 쾌적한 교통안전 환경조성	① 차세대 지능형 교통체계(C-ITS) 구축 완료 ② 교통사고 요인별 맞춤형 예방대책 추진 ③ 교통안전시설 실효적 개선, 맞춤형 교통안전환경 조성 ④ 어린이교통공원 내 체험형 교육장 구축, 조기 안전교육
환경자원과 관광산업을 보호하는 특사경 수사활동 전개	① 산림·환경 등 특사경 전문수사 체계 구축 ② 관광질서 확립을 위한 시장교란행위 집중단속 ③ 도민생활 밀접 현안 특별 수사활동 전개 ④ 디지털포렌식 시스템 구축으로 첨단 과학수사 기반 마련

자료: 제주특별자치도 자치경찰단 홈페이지

제주특별자치도 자치경찰단은 4대 전략과제 15대 실행계획을 수행하기 위해 총정원 169명, 현원 164명으로 구성·운영 중이다(2018년 8월 기준). 총정원 내에는 자치경찰공무원 151명, 일반직 공무원 18명이 포함되어 있으며, 별도정원은 자치경찰공무원 내 10명이 구성되어 있다.

〈표 1〉 제주특별자치도 자치경찰단 기구 및 정원 현황(단위: 명)

구분	총계	자치경찰공무원									일반직공무원		
		계	경무관	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경	계	일반직	공무직
정원	169	151	1	1	5	17	28	28	38	33	18	10	8
현원	164	146	1	1	5	16	27	30	31	35	18	10	8
별도정원	10	10	-	-	1	3	2	1	2	1	-	-	-
과부족	-5	-5	-	-	-	-1	-1	+2	-7	+2	-	-	-

자료: 제주지역통계보고서-자치경찰분야(2018)

제주특별자치도 자치경찰단은 「제주특별자치도 특별법」 제 90조에 의거, 주민의 생활안전활동에 관한 사무, 지역교통활동에 관한 사무, 공공시설과 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무를 수행하고 있다. 또한 제주특별자치도 자치경찰단은 1관 5과 1대 1센터 기구로 구성되어 있으며 각 조직별 주요 기능은 아래의 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 제주특별자치도 자치경찰 법적 근거 및 조직과 주요 기능

법적 근거	조직 구분	주요 기능
「제주특별자치도 특별법」 제90조(사무) 자치경찰은 다음 각 호의 사무(이하 "자치경찰사무"라 한다)를 처리한다.	경찰정책관	자치경찰행정 종합기획 조정 및 활동목표 수립 자치경찰공무원 인사·교육·홍보·인력·장비 운용계획 수립 및 운영 자치경찰 예산·편성·집행 및 계약에 관한 사무 자치경찰 제도개선 및 법령·조례·규칙 개정에 관한 사무 국가경찰과의 업무협약·협력체계 및 인사교류에 관한 사무
	생활안전과	주민의 생활안전에 관한 사무 112 신고(12종) 전담 접수/출동 처리 자치 지역경찰 및 협력단체 운영 기획, 성과 분석·평가·환류 범죄예방진단 관련 유관기관 협력체계 및 운영·관리 통합유실물센터 및 주취자응급의료센터 운영 및 관리 자치경찰 112지령실 운영에 관한 사무 경범죄반 범칙금 세외수입 부과/징수 등 관리
	교통과	교통사고 예방대책 및 특별활동계획 수립 교통법규위반 지도단속, 교통안전 및 교통소통에 관한 사무 스마트범칙금 관리시스템 운영 및 과태료 체납관리에 관한 사무 어린이·노인 등에 대한 안전교육 및 교통사고예방 캠페인 시행 공공시설 및 지역행사장 경비에 관한 사무 교통시설심의위원회 운영에 관한 사무 어린이교통공원 조성 및 운영업무 전반에 관한 사무



법적 근거	조직 구분	주요 기능
1. 주민의 생활안전활동에 관한 사무 가. 생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영 나. 주민참여 방법활동의 지원 및 지도 다. 안전사고와 재해·재난 등으로 부터의 주민보호 라. 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 사람의 보호와 가정·학교 폭력 등의 예방 마. 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지와 그 위반행위의 지도·단속	아동청소년과	아동·장애인·치매환자 실종 예방을 위한 사전지문등록 사무 아동안전지킴이(집) 선발, 배치 등 운영·관리에 관한 사무 장기실종자 수색계획 수립 등에 관한 사무 117신고사건 접수 처리 및 학교전담경찰관 청소년 선도활동 선도심사위원 관리 및 위원회 운영, 학교폭력 대책자치위원회 참석 학부모폴리스, 청소년경찰학교, 명예경찰학교 운영 및 관리 학교 밖 위기청소년 관리 등에 관한 사무
	관광경찰과	관광지 주변 치안서비스 관광객 보호 및 질서유지 내·외국인 관광객에 대한 안전 확보 사무 관광사범에 대한 유관기관 합동 지도단속 공·항만에서의 외국인 관광객 보호 및 관광질서 지도 단속 기마대, 명예기마대 설치 및 운영에 관한 사무
2. 지역교통활동에 관한 사무 가. 교통안전과 교통소통에 관한 사무 나. 교통법규위반 지도·단속 다. 주민참여 지역교통활동의 지원·지도	수사과	특사경 분야에 대한 기획수사 및 특별수사활동 전개 산림·환경·관광분야 등 특사경 직무에 관한 수사 식품·위생·의료 및 원산지 표시에 대한 지도단속 및 수사 자동차 무보험운행 및 무단방치 관련 특사경 직무에 관한 수사 가축분뇨 불법배출 예방 및 단속을 위한 서부출장소 운영
	수사과	특사경 분야에 대한 기획수사 및 특별수사활동 전개 산림·환경·관광분야 등 특사경 직무에 관한 수사 식품·위생·의료 및 원산지 표시에 대한 지도단속 및 수사 자동차 무보험운행 및 무단방치 관련 특사경 직무에 관한 수사 가축분뇨 불법배출 예방 및 단속을 위한 서부출장소 운영
3. 공공시설과 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무	서귀포지역 경찰대	주민의 생활안전에 관한 사무 공공시설 및 지역행사장 경비에 관한 사무 사회적 약자(아동·청소년·노인) 보호 및 가정, 학교폭력 등 예방활동 주민참여 방법활동지원 및 기초질서·교통법규위반 지도, 단속 관광지 주변 치안서비스 활동, 관광객 보호 및 질서유지 내·외국인 관광객에 대한 안전확보 사무 관광 환경 산림분야 등 특별사법경찰관리 직무에 관한 사무 자동차 무보험 운행 및 무단방치관련 지도단속 및 수사 위생·식품·의약품 등 원산지 분야 등 지도단속 및 수사
4. 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무	교통정보센터	차세대 지능형 교통체계(C-ITS) 실증사업 시행 지능형 교통체계(ITS센터) 운영 및 관리 교통신호기 설치·관리 및 교통신호기 연동제 운영 어린이·노인·장애인 보호구역 지정관리 및 개선사업 주요정보통신 기반시설 정보보안업무에 관한 사무

자료: 국가법령정보센터, 제주특별자치도 자치경찰단, 2020.

제주도 역시 마찬가지로 도내 舊도심권에 위치한 초등학교의 경우 비교적 도로폭이 협소하고 인도 없이 보·차 혼용 도로로 되어있어 안전한 보행권이 확보되지 않아 어린이 등·하굣길 보행안전이 심각한 상황이었다. 또한 어린이보호구역 안전 사무가 道·행정시·제주지방경찰청·자치경찰등 여러 기관 및 부서로 분산되어 관련 부서·기관별 업무 떠넘김 현상이 발생하는 등 적극적이고 신속한 대처에 어려움을 겪고 있었다. 학교 주변의 경우 협소한 도로공간으로 주변상가의 불편 호소, 주택가의 주차문제 등을 이유로 통학로 조성에 반대하는 여론이 조성되어 있었다.

이에 제주특별자치도는 전국 최초로 구성된 자치경찰단을 주축으로 분산된 어린이보호구역 사무를 자치경찰단으로 일원화하여 '어린이통학로 안전팀'을 신설하였다. 또한 유관기관 간 역할분담 및 협업을 이끌기 위해 「어린이통학로 교통안전을 위한 조례」 제14조에 '어린이 통학로 안전위원회의 설치' 규정을 신설하여 '어린이 통학로 안전위원회'의 제도적 근거를 마련하였다. 또한 주민들을 설득하기 위해 주민설명회, 정책간담회, 현장설명회 등 각종 설명회를 개최하는 등 어린이통학로 개선을 지지하고 지역주민들의 불편을 해소할 수 있는 대안을 마련하고자 노력하였다.

〈 통학로 조성을 위한 지역주민간 각종 설명회 사례 〉



주민설명회(인화초)



도의회 차원 정책간담회 (박호형 도의원)



찾아가는 주민설명회 (인화초)



민·관·학이 함께 만드는 어린이 통학로 추진(오라초)

이러한 노력 끝에 오랜 기간 숙원사업이었던 초등학교 인근 어린이통학로를 순차적으로 조성하였다. 지난 2020년 5월 29일 오라초, 7월 31일 인화초, 8월 5일 광양초의 순으로 전국 최 초 보도와 차도가 구분되거나, 학교 부지를 활용한 '제주형 어린이 통학로'개념을 도입하였다.

III 민·관·학 협력체계를 통한 제주형 어린이 통학로 조성

지난 2020년 3월 25일 '민식이법'이 본격적으로 시행되기 시작했다. '민식이법'은 어린이보호구역 내 신호등과 과속단속카메라 설치 의무화 및 안전운전 의무 부주의로 사망이나 상해사고를 일으킨 가해자를 가중처벌하는 내용을 담고 있다. 법안 시행으로 인해 전국적으로 학교 주변 통학로 조성 등의 안전문제를 시급히 해결해야 할 필요성이 높아졌다.

〈 舊도심권 내 학교 어린이통학로 설치 사례 〉



인화초 서측 보·차혼용 도로를 보·차 분리된 어린이 통학로 조성

〈 학교부지 활용한 통학길 설치 사례 〉



오라초 북측 도로폭 협소로 운동장 한 쪽으로 어린이 통학로(피아노길) 조성

또한 도시지역이 아니지만 교통환경이 열악한 도평초, 금악초, 선인분교, 동북분교, 서귀포 도순초 등을 대상으로 시 외곽지역의 보행환경이 열악한 곳을 개선하고 보호구역 외 지역에도 어린이 통학로를 설치하는 사업들을 추진하였다. 규정 상 보호구역은 학교 반경 300m이나 어린이들이 학교에서 집까지 통행하는데 어려움을 겪는 구간인 경우 전국 최초로 적극적 개념의 '어린이 통학로'를 지정고시하여 개선사업을 추진한 것이다.

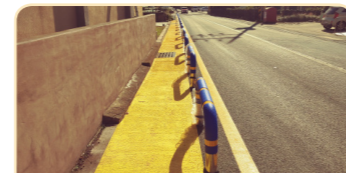
〈 도내 초등학교 보호구역을 벗어난 어린이통학로 설치 사례 〉



오라초등학교 어린이 통학로 설치 ('20.5월)



광양초등학교 어린이 통학로 설치 ('20.8월)



금악초등학교 어린이 통학로 설치 ('20.10월)

제주 자치경찰단은 전담조직 설치, 유관기관 간 협업, 각종 설명회를 통한 주민설득으로 어린이 통학로를 조성한 후 제주도 어린이보호구역 내 어린이 교통사고 발생률이 전년 대비 약 39% 감소하는 성과를 거두었다. 2019년 10월 제주도 초등학교 근처 어린이보호구역 내에서 18건의 어린이 대상 교통사고가 발생했으나, 통학로 조성사업이 끝난 후 2020년 10월 어린이 대상 교통사고는 11건으로 크게 감소한 것이다.

IV 시사점

제주특별자치도 자치경찰은 기존 국가 소속 경찰제와 달리 주민의 경찰서비스 진입 장벽을 낮춰 주민과 경찰 간 관계를 더욱 친숙하게 하였다(경기연구원, 2018). 특히 그들은 각종 주민밀착형 자치경찰 업무를 수행하는 한편, 제주특별자치도 지역 내 고질적인 문제인 제주공항의 호객행위 및 교통문란행위 등을 해결하면서 관광 질서 확립에 도움이 되었다(양영철, 2018). 또한 제주특별자치도 자치경찰은 지역실정에 따른 맞춤형 치안서비스를 제공하여 지역주민에게 만족도가 높다는 평가를 받고 있다(황문규, 2015). 이번 '제주형 어린이 통학로' 조성사업의 경우 자치경찰단이 전담조직 신설을 통해 주민생활에 밀접한 안전서비스를 적극적으로 대응했다는 것이 사업 성공의 출발점으로 평가되고 있다. 전담조직 신설은 유관기관 간 역할분담 및 협업의 중심축을 구성하는 것이며, 각종 조례 규정 신설 등 법률적 근거를 마련할 수 있는 주체를 마련하는 의미를 지닌다. 또한 전국에서 동일하게 요구되는 어린이 보호구역 내 안전 강화 기능을 제주특별자치도만의 특성에 맞게 자치경찰단이 주도적으로 추진했다는 점도 시사하는 바가 크다. 최근 강화되고 있는 생활안전 기능을 어떤 방식으로 강화할 것인가에 대한 해답으로서 전국 차원의 표준모델을 제시하는 의미를 갖기 때문이다. '제주형 어린이 통학로' 조성사업 사례를 통해 자치경찰이 수행할 기능의 고유성에 대해 다시 한번 되돌아 볼 수 있는 계기가 마련되었다.

참고자료

- 문헌
- 조성호 외, 2018. 자치경찰제 시행 대비 경기도 도입방안 연구. 경기연구원 2018-85.
  - 제주특별자치도 자치경찰단, 2020. 자치경찰 활동 목표 설정 및 평가.
  - 황문규, 2015. 제주자치경찰 비만에 대한 비판적 고찰-제주자치경찰의 정체성을 중심으로, 경찰학논총 10(12)
- 언론
- 제주도민일보, 2020. 03. 24. '자치경찰단, '민식이법' 관련 '제주형 안전통학로' 조성'
  - 한라일보, 2020. 11. 13. '제주 민관 협업 최우수 사례 '제주형 어린이 통학로' 조성'
  - 헤드라인제주, 2020. 11. 23. '제주 '민관 협업' 우수사례, '함께 만드는 안전한 어린이 통학로' 선정'



# 시민의 목소리가 정책이 되는 도시 순천

저출산, 고령화, 양극화, 일자리 부족 등 새롭게 대두되는 사회문제와 쓰레기 처리, 대중교통 개선 등 시민의 일상 삶과 직결되는 문제를 해결하기 위해서는 중앙 정부의 정책뿐만 아니라 지방정부 차원의 대응과 이에 따른 지방정부의 자율적 권한과 책임이 필요하다. 우리나라는 1991년 지방의회의원 선거, 1995년 지방자치단체장 선거를 거쳐 지방자치가 부활했고 중앙의 권한을 지방에 배분하는 지방분권을 추진하고 있다. 그러나 30여 년이 다 된 지금도 지방분권은 미흡한 실정이다. 이를 타개하기 위해 문재인 정부에서는 지방분권위원회 설치하고 중앙과 지방 간 동반자적 관계 확립, 지방자치 강화 등 자치분권을 실현하기 위해 자치분권 종합계획을 확정하였다.(18.9.11) 그후속 조치로 지방일괄이양법 제정 및 지방자치법 개정 등을 추진하고 있다. 지방정부도 주민참여 중심의 행정혁신으로 실질적 자치권을 확보하기 위해 노력하고 있다.

## 일하는 방식의 혁신 - 직접 민주주의 확대

민선 7기 순천시는 시민과 함께, 새로운 순천을 시정목표로 삼고 첫 번째로 시작한 것 중의 하나가 일하는 방식의 혁신이다. 현장의 목소리를 직접 듣고 정책에 반영하는 직접 민주주의 방식을 확대하여 하향식 위주의 의사결정 구조를 상향식 구조로 바꾸어 나가겠다는 것이다. 물론 모든 정책 결정 구조가 상향식은 될 수 없다. 그러나 갈수록 전문화·세분화·네트워크화 되어 이해관계가 다양한 사업에 대해서는 집단지성을 통한 대안 마련과 해법을 찾음으로써 일방적인 행정 편의사업을 시행하지 않겠다는 의지의 표명이다.

이에 따라 순천시는 시민 누구나 자신의 목소리를 낼 수 있는 공론의 장을 마련하였다. 대표적인 것이 광장토론, 대토론회, 별밤토크다. 광장토론은 순천만 스카이큐브 대책 마련, 순천시 대중교통 개선방안 등 시민이 실질적으로 관심을 가지는 현안에 대한 토론회이다. 분기 1회씩 총 6회에 걸쳐 78건의 제안 및 건의가 접수되었다. 대토론회는 지역화폐 도입, 천만 그루 나무 심기 활성화 방안 등 시민에게 직접적으로 영향을 미치는 시정 현안을 논의하는 장이다. 현안 발생시 수시로 개최한다. 총 4회 10건의 제안이 접수되었다. 별밤토크는 어디든 격식없이 찾아가는 시민 간담회로 마을, 골

목, 아파트 단지 등 대화를 희망하는 단체·소모임의 신청을 받아 1박 2일로 진행된다. 별밤토크는 총 48회가 진행되었다. 이 모두를 순천시장이 직접 주관하며 즉석 질문을 받는다. 그렇게 함으로써 걸리지는 민원이나 좋은 이야기만이 아닌 가감없는 이야기를 들을 수 있다. 주요 성과로는 적자로 운영중인 스카이큐브 대책이다. 현재 시민인수위원회가 운영사로부터 순천시로 무상 인수절차를 진행하고 있다.

내년 4월까지 운영방안을 수립할 계획이다. 별밤토크에서 제안된 외서면의 절임배추를 활용한 김장 나눔행사 는 2019년 11월 자원봉사자 3,000명이 참여한 김장나눔 대축제로 개최되어 40톤의 김치를 7천여 명의 어려운 이웃에게 나누어 주기도 했다.

이외에도 지역 농업의 미래를 선도하는 희망농정 소통 위원회를 운영하고 있으며 분과 활동을 통하여 발굴된 유해 야생동물 피해 예방, 농촌마을 자원조사, 마을공동체 리더 역량 강화 등 사업은 예산에 반영되었다. 소통위원회는 시의 농업정책을 공유하고 토론함으로써 농업현장에서 소통과 협치의 농정 시스템을 만들어가고 있다.



청년활동가 정담 특독 토론회



주민자치민관협의체 회의

## 우리 마을은 우리 손으로 플뿌리 민주주의 확대

마을공동체는 지방자치의 시작과 함께 태동한 작은 규모의 조직이다. 마을공동체는 일상생활을 함께 하면서 소통을 바탕으로 공동체 문제를 스스로 해결하고 결정하는 의사구조를 가지고 있다. 순천시에는 현재 199개 공동체가 운영되고 있다. 운영이 활발한 마을공동체는 협동조합을 설립하는 등 경제공동체로도 성장하고 있다. 순천시에는 공동체 활동공간인 마을활력소도 덕연동 오소오소마을 활력소를 시작으로 현재 3개소가 운영되고 있다. 순천시는 마을활력소는 읍면 단위로 추가 건립할 계획이다.

마을 주민들의 자발적인 활동인 마을공동체와 별개로 주민자치는 지방자치법과 자치단체 조례에 의거 지방정부 권한을 주민들이 실질적으로 행사할 수 있도록 보장하는 지방분권의 핵심요소다. 주민들의 다양한 생각과 요구를 하나로 모아 논의하고 집행하는 주민대표기구가 바로 '주민자치회'다.

순천시는 2019년 먼저 출발한 8개의 주민자치회 활동 경험을 바탕으로 2021년에는 전체 읍면동을 주민자치회로 전환한다. 이를 위해 순천시는 민관협의체를 운영하여 시범 읍면동 평가와 함께 확대방향을 논의해오고 있다. 주민자치회의 자치기반 조성을 위해 사무공간 확보, 간사 인건비 및 자체 운영비를 지원할 예정이다. 주민자치회의 권한 강화를 위해 시민참여 예산제도의 심의 권한 부여 및 주민세 환원도 검토 중이다. 또한 자치회 인원수 확대, 연령 요건 완화 등 조례 개정도 추진하고 있다. 마을공동체지원센터를 통해서도 마을활동가학교와 주민자치학교를 개설해 실무교육을 지원하고 있다.



2020주민참여예산결정사전투표

## 시민 발의 '생태도시 조례' 참여 민주주의 확대

지난 5월 바다의 날을 맞아 순천시민 100명이 '순천시 생태도시 조례 제정 100인 위원회'를 출범시켰다. 생태도시 조례 제정은 주민이 의회에 직접 발의하는 주민직접 발안제도의 첫 모범사례라고 할 수 있다.

대한민국 생태도시 순천을 지속가능한 도시로 후대에 물려주기 위해서는 행정의 역할을 정립하고 시민의 실천 활동과 교육을 지원해야 한다는 인식하에 시민들이 직접 발의한 것이다. 위원회는 매주 소규모 그룹 모임인 '도시락 파티'를 개최하고 숙의과정을 거쳐 생태도시 조례 초안을 작성하고 있다. 조례 초안은 세부 법률 검토와 시 관계 부서 자문 등을 거쳐 확정하고 11월부터 범시민 입법 청원 서명운동을 펼쳐 내년 2월에 순천시와 순천시의회에 전달할 예정이다.



생태조례100인 위원회 발대식(5.30)



항통

## 항통(奩筒) 온택트(Ontact) 민주주의

"옆 집에 옥상에 개가 두 마리 있는데 너무 짝어대요. 어떻게 좀 해 주세요요?"

"하수구에서 악취도 많이 나요!"

"저희 동네에 있는 복지센터 프로그램을 보완해 주세요!"

순천시가 5월부터 3개월간 시민이 직접 항통에 접수한 민원의 일부이다. 3개월 동안 항통에 접수된 민원은 총 215건으로 주민 불편사항 등 사소한 것에서부터 중장기 검토가 필요하거나 처리 불가능한 것까지 다양하다. 항통은 3일간 읍면동에 비치 후 바로 시장 실로 옮겨진다. 시장은 가지고 있는 자물쇠로 직접 개봉한다. 시장이 먼저 내용확인 후 해당 부서 등으로 이관된다. 항통(奩筒)은 조선시대 관아에 백성들이 직접 관할 수령에게 의견을 전할 수 있도록 설치한 대나무통에서 유래한 제도이다. 순천시가 항통을 만든 이유는 올해 초 시작된 코로나 19 확산으로 시민과의 대화가 취소되고 각종 행사 등 시민과의 대면 소통이 제한됨에 따라 개선책으로 건의, 민원, 제안, 고충, 칭찬 등 의견을 수렴하기 위해서다. 이동거리가 멀고 노령인구가 많은 도농복합도시에 적합한 정보통신기술에 의존하지 않는 소통방식이다. 순천시는 포스트 코로나 시대 대비해 내년에는 비대면 소통 채널인 온택트 민주주의 플랫폼도 도입할 예정이다.

## 민주주의 정원 - 미래 민주주의

공동체 구성원의 인식 개선을 위해서 가장 중요한 것이 교육이다. 순천시는 민주주의 학교 운영을 통해 시민들이 제도의 민주주의가 아닌 일상에서의 민주주의가 어떻게 작동하고 적용되는지를 교육하고 있다. 지난 6월부터 '민주주의 학교', '민주주의 협치학교', '민주주의 인권학교'로 총 3기 15강으로 구성된 교육은 민주주의에 대한 개념, 갈등 해결과 의사소통 방법, 일상에서 민주주의 실천 방법, 협치와 지역 혁신 사례, 이주민과 지역 공동체 등을 배운다. 수강자들은 대부분 마을리더이거나 주민자치회 위원, 마을활동가나 예비 활동가로서 곧바로 현장 적용이 가능하다. 12월에는 미래 민주시민 양성을 위해 청소년 민주주의 캠프도 운영할 계획이다. <<민주주의의 정원>>이란 책에 의하면 저자는 민주주의를 정원에 비유한다. 정원은 다양한 식생이 공존하는 생태 네트워크다. 민주주의도 마찬가지라고 한다. 정원에 수많은 화초들이 피어나듯 민주주의도 경제와 시민 권력의 생태계를 가꾸어 나감으로써 소수가 아닌 다수에게 이익을 안기려는 의지와 능력을 가진 시민들이 필요하다. 이들은 정원사다. 훌륭한 정원사는 정원을 '자연 그대로' 내버려 두지 않는다. 그들은 지속적인 투자와 개선을 통해 자신의 정원에 대해 책임을 진다. 순천시는 지역에 뿌리내리기 시작한 민주주의 정원을 가꾸기 위해 2021년 행정기구 개편을 통하여 시장 직속으로 '시민주관담당관'을 신설할 계획이다. 직접민주주의 정책, 시민참여 업무, 직소 민원 상담 업무를 담당한다. 행정기구 개편안은 12월 의회 의결을 거쳐 확정할 계획이다. 순천시는 대한민국 최초로 2013순천만국제정원박람회 개최하였고 제1호 국가정원을 가지고 있다. 10년 만에 두 번째 2023국제정원박람회를 개최한다. 2023국제정원박람회정원에 삼니다라는 주제로 정원을 도심으로 확장하여 도시 전체를 거대한 정원으로 만드는 컨셉이다. 도심정원은 시민 정원사들이 가꾼다. 도심정원에서 시민들이 가꾼 꽃이 자라듯 순천시가 추진하는 민주주의 정원에서도 다양한 시민들의 다양한 생각이 꽃 피우는 날을 기대해 본다.

# 뉴노멀 시대, 새롭게 다가올 트렌드를 읽다



는 아메리카 원주민의 생명과 문명을 파괴해 시장에 대량의 금과 은을 풀어 상공업의 폭발적 증가를 가져왔다. 이와 마찬가지로 코로나19가 초래한 경제와 소비의 변화도 많은 변화를 가져올 것으로 보인다. 2021년 트렌드인 브이노믹스(V-nomics)는 바이러스의 V에서 출발한 단어로 새로운 사회현상인 “바이러스가 바꿔놓은 그리고 바꾸게 될 경제”를 설명하는 키워드로 각광받고 있다.



보면 그렇다고도 할 수 있다. 경제협력개발기구(OECD)는 한국의 경제성장률 전망치를 3.1%로 제시하며 V자형 반등의 가능성을 내비쳤다. 하지만 성장률을 산정하는 기준은 '전년 대비'이기 때문에 전년도 실적이 나쁠수록 상대적으로 반등의 폭이 커 보이는 착시가 존재한다. 이에 따라 회복의 양상이 사회 안정화를 이룰 만큼 견고한지 산업별·업종별로 면밀하게 살펴보는 일이 중요해졌다.

2020년은 모두가 코로나19의 위협 속에서 숨죽인 시간을 보내야 했다. 뉴노멀 시대, 비일상과 함께 살아가는 법을 익히고 있는 우리의 하루는 어떻게 달라질까. 다가올 2021년의 이슈와 트렌드를 통해 전문가들이 바라보는 달라질 일상의 모습을 그려보자. 참고도서 <트렌드코리아 2021>(김난도 외 저, 미래의 창)

## 브이노믹스, ‘코로나 경제’를 열다

2021  
TREND  
ISSUE

01

비대면이 상식이 되어버린 시대, 코로나19의 유행이 가져온 변화는 새로운 경제구조를 낳고 있다. 쇼핑, 교육, 문화생활까지 만남이 전제되던 모든 경제 활동이 온라인으로 전환되고 공상과학 영화에서 다뤄지던 일상이 빠르게 우리 삶에 정착하고 있는 것이다. 역사 속에서도 팬데믹은 항상 미래를 앞당겼다. 페스트는 인구를 감소시켜 노동력의 가치를 높였고 스페인 정복자들 가져간 천연두

## 경제 회복, 사회 안정화의 열쇠가 되다

2021  
TREND  
ISSUE

02

사람들 사이에서 새로운 경제 구조에 대한 관심이 높아진 이유는 메르스·사스·조류독감에 비교할 수 없을 정도로 세계 경제의 규모가 빠르게 위축되고 있기 때문이다. 코로나 바이러스 이후 소비자심리지수·물가지수·경제성장 모두 마이너스로 전환되며 사상 최악의 상황에 처했다. 한국뿐만 아니라 모든 국가들이 경제적 재난 사태를 맞고 있다. 이 시점에 궁금한 것은 '2021년 반등이 가능한냐는 것이다. 수치로만



## 레이어드 홈, 집안에서의 활동 폭을 넓히다

2021  
TREND  
ISSUE

03

이렇게 안정 성장을 이룰 새로운 경제가 태동하는 무대로는 우리가 거주하며 일상을 영위하는 집이 각광받고 있다. '집과 동네'는 지난 10여 년간 꾸준히 경제적 영향력이 커졌지만 코로나19 유행으로 실내에 머무는 기간이 길어지면서 일반의 관심이 폭발적으로 늘었다. 그 결과 여러 벌의 옷을 겹쳐 입어 벗을 부리는 '레이어드룩' 패션이 나, 이미지 프로그램 '포토샵'에서 이미지의 층을 의미하는 '레이어'

처럼 기존의 기본 기능 위에 새로운 층위를 덧대 기능을 다층화 시킨 '레이어드 홈'이 새로운 트렌드로 자리했다. OTT를 통한 영화 및 문화 활동, 간편 배달 서비스를 이용한 외식 등 다양한 서비스 등 집을 배경으로 한 생활의 층위는 갈수록 넓어지고 있다. "미래의 집은 단순히 집 이상의 역할을 하며, 사람이 원하는 모든 것을 갖추게 될 것이다"라고 예언한 미래학자이자 다빈치연구소 소장인 토머스 프레이의 말처럼 집은 주어진 개념을 바꾸고 공간의 미래를 앞당기고 있으며 기업뿐 아니라 소비자들의 삶 속에서 디지털 트랜스포메이션을 일으켜나가고 있다.

# 2021 TREND ISSUE



## 자본주의 키즈, 광고와 자본 사이를 유명하다

2021  
TREND  
ISSUE

04

돈과 소비에 대한 편견이 없는 새로운 소비자들도 변화를 가속화시키고 있다. 자본주의 키즈는 광고·시장·금융 등 자본주의적 요소와 생리를 몸으로 체득한 세대를 일컫는 말이다. 시장의 이윤 논리를 정확히 이해하는 이들은 사회 구조를 이용할 줄 안다. 이 때문에 PPL 혹은 '앞 광고'는 그냥 넘어가지만 협찬을 숨겨 소비자의 주체성을 훼손한 '뒷 광고'에는 격렬하게 분노한다.

이들은 자신의 욕망에 솔직하며 소비를 통해 행복을 구하는데 주저함이 없고 투자에도 적극적이다. 하지만 무작정 물질주의적이거나 충동적이지도 않으며 구매 과정이 신중하다. 카페에 앉아서 영화 이야기를 하던 커플이 부동산 투자 강의를 함께 듣고 '임장(부동산 현장 답사) 데이트'를 즐기기도 하며, 대학생·군인 등도 투자 대열에 합류하는 모습이 대표적이다. 이런 습성은 이들 세대가 경제와 시장에 대한 정보가 넘쳐나는 환경 속에서 스스로 '인적 자본'으로서 경쟁하고 경제적 불안에 시달리기 때문으로 풀이된다. 덕분에 이들 세대는 "행복은 충동적으로, 걱정은 계획적으로" 할 줄 아는 새로운 경제 관념을 무기로 브이노믹스 이후를 이끌게 될 신인류가 될 것으로 보인다. '포스트 코로나' 시대, 새로운 환경과 사람들이 바뀌어갈 우리의 일상을 주목해보자.



### '4차 산업혁명'과 '지능정보기술'

**4차 산업혁명**  
 인공지능, 빅데이터, 클라우드 등 첨단기술을 접목하여 제조, 서비스, 문화, 의료 등 다양한 산업 분야에 혁신을 일으키는 것

**지능정보기술**



지능정보기술이 다양한 행정서비스에 적용되고 있음

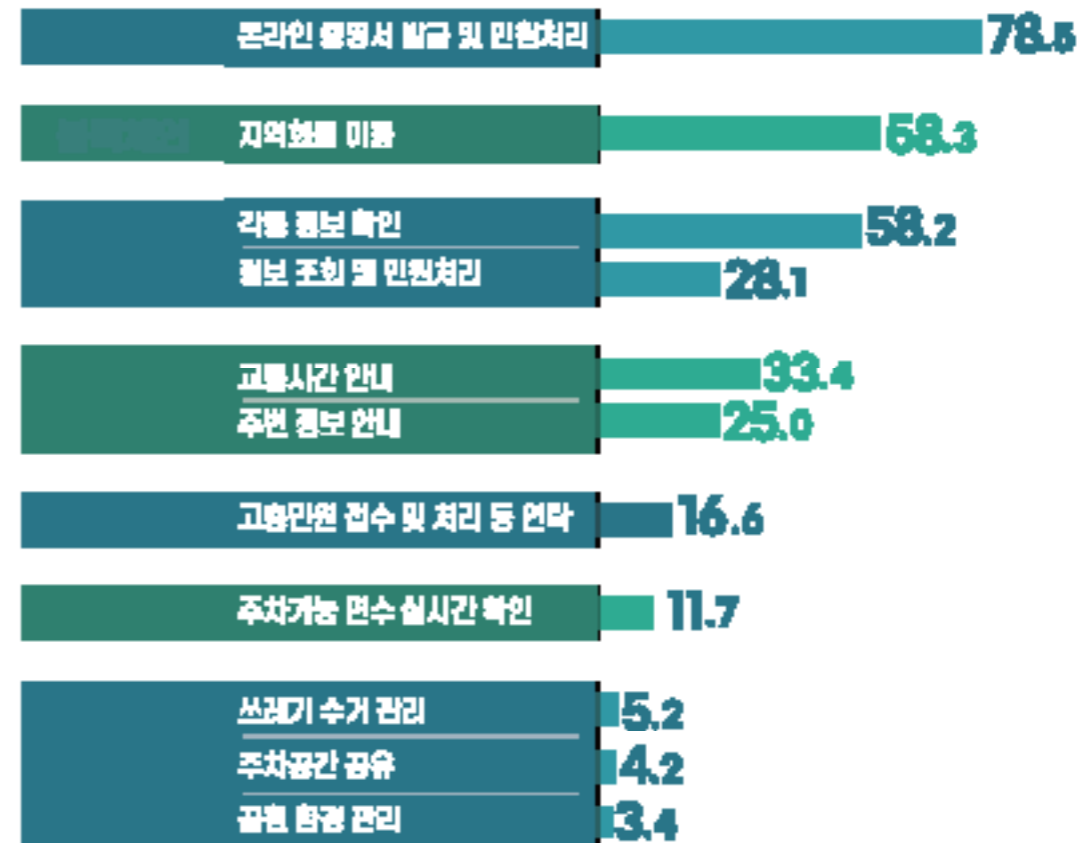
## 지능정보기술을 적용한 행정서비스 얼마나 활용하고 계세요?

조사대상 지능정보기술을 적용한 행정서비스 활용에 관한 시면연식

조사대상 전국 17개 시도에 거주하는 만 19세 이상 성인남녀 약 1,000명 대상  
 (성별, 연령, 교육, 직업, 소득, 지역별 불균형 배분)

### 과학기술 기반 행정서비스 경험 여부

[중복응답, 단위: %]



과학기술 기반 행정서비스 인지도 / 경험도

[단위: 6점 척도]



빅데이터를 이용한 정보제공, 데이터 분석



블록체인 기술을 이용한 지역경제



챗봇, AI를 이용한 안내, 포털, 신청 및 복지서비스



IoT를 이용한 쓰레기 수거, 주거 방역 등 생활 서비스

빅데이터, 블록체인의 인지도, 경험도 높음

과학기술 기반 행정서비스 이용 빈도 / 시간

[기준: 일주회]

이용 빈도	이용 시간
0.9회	1.6시간
0.6회	1.8시간
1.3회	1.4시간
0.9회	2.0시간
1.3회	1.3시간
0.7회	1.7시간
0.6회	1.9시간



과학기술 기반 행정서비스 시민인식조사 결과

지능정보기술 수용에 대한 경험도, 인지도, 이용 빈도, 이용 시간의 전반적 부분에 편차가 존재함



#지능정보기술  
#4차 산업혁명  
#행정서비스

#과학기술  
#사물인터넷  
#시민활용

#인공지능  
#블록체인  
#빅데이터

[자료출처]

김정숙(2020), 주요 과학기술을 활용한 지방자치단체의 민원복지서비스 혁신 방안, 한국지방행정연구원

[내용문의]

김정숙 (한국지방행정연구원 부연구위원, 038-769-9846, jskim@krfra.or.kr)





### 제 21회 한·일 지역정책연구회 개최



한국지방행정연구원은 11월 10일 화요일, 한국지방행정연구원 대강당에서 일본정책연구대학원대학(GRIPS)과 공동으로 '코로나19에 대응한 중앙정부·지자체의 역할'이라는 주제로 제21회 '한·일 지역정책연구회'를 개최하였다. 이날 연구회는 이삼주(한국지방행정연구원장 권한대행), 이한경(행정안전부 사회재난대응정책관), 김장호(경북도 기획조정실장), 조인성(한국건강증진개발원장), 박재희(한국지방행정연구원 부연구위원), 오유미(한국건강증진개발원 건강증진사업실장)이 참석한 가운데 웨비나를 활용하여 일본정책연구대학원대학과 코로나19 상황에서의 중앙정부와 지자체 역할에 관한 양국의 경험과 노력을 온라인 생중계로 공유하고 적실성 있는 대안의 개발을 위한 의미 있는 토론의 장이 되었다.

- 🕒 일시 2020년 11월 10일
- 📍 장소 한국지방행정연구원 다산홀
- 👥 주최 한국지방행정연구원, 일본정책연구대학원대학(GRIPS)

### 2020년 국정목표 실천 우수 지자체 경진대회 개최



한국지방행정연구원은 행정안전부 소속 지방자치인재개발원과 공동으로 2020년 11월 17일 화요일, 전라북도 완주에 소재하고 있는 지방자치인재개발원에서 2020년 국정목표 실천 우수 지자체 경진대회를 개최하였다. 국정목표별 우수사례 발굴과 전국적 확산 및 공유를 위한 목적으로 매년 개최되는 이 경진대회는 지방자치단체가 추진한 사업 및 정책 중 정부 5대 국정목표와 관련된 우수사례를 선정하여 시상하고 있다. 올해는 내용심사를 최종 통과한 6편 중 경상남도의 '지역 주도 국가발전 축 이동을 위한 지역혁신플랫폼 구축'과 광주광역시 광산구의 '코로나19 극복 「광산경제백신회의」 운영' 사례가 한국지방행정연구원장상을 수상하는 영예를 안게 되었다.

- 🕒 일시 2020년 11월 17일
- 📍 장소 지방자치인재개발원
- 👥 주최 한국지방행정연구원, 지방자치인재개발원

### 원주미래발전포럼 발족 및 토론회 개최



한국지방행정연구원은 11월 17일 화요일, 호텔인터불고원주 다이아몬드홀에서 원주미래발전포럼 발족 및 토론회를 개최했다.

이 날 토론회는 원창목 원주시장의 '원주시 발전정책의 성과와 향후계획', 김용익 건강보험공단 이사장의 '행복한 건강도시 원주의 발전방향', 박영일 강원연구원장의 '생명의료 중심도시 원주의 성공 조건들'에 대한 발표에 이어 참석자들 간의 논의를 통해 원주 발전을 위한 과제 발굴 및 전략 등을 논의했다.

- 🕒 일시 2020년 11월 17일
- 📍 장소 호텔인터불고원주 다이아몬드홀
- 👥 주최 한국지방행정연구원, 국회의원 이광재, 국회의원 송기현, 원주시, 원주혁신도시 13개 공공기관





## 한국지방행정연구원 개원 36주년 기념 세미나 개최



한국지방행정연구원은 '포스트 코로나시대의 미래행정체제 개편 방향'을 주제로 11월 18일 수요일, 대한상공회의소 중회의실B에서 온라인 생중계 방식으로 세미나를 개최하였다.

이번 세미나는 연구원 개원 36주년을 맞이하여, 다양한 행정환경 변화에 직면하고 있는 지방자치단체가 어떠한 모습의 미래행정체제를 준비해야 하는지 그 방향을 논의하고자 마련되었으며, 김순은 대통령소속 자치분권위원회 위원장의 '미래의 지방행정체제 전망과 추진전략'을 주제로 한 기초강연을 시작으로, 제1세션 '미래행정체제 개편방향과 과제'와 제2세션 '미래행정체제 개편에 따른 지방재정의 과제' 순으로 진행되었다.

- 🕒 일시 2020년 11월 18일
- 📍 장소 대한상공회의소 중회의실B(온·오프라인 병행)
- 🏠 주최 한국지방행정연구원

※ 해당 행사는 수도권 등의 사회적 거리 두기 1.5단계 격상(2020.11.19.) 이전에 개최된 행사이며, 코로나바이러스감염증-19 확산 방지를 위한 방역 지침을 준수하여 진행하였습니다.

## 한·일 공동연구회 개최



한국지방행정연구원은 12월 9일 수요일, 한국지방행정연구원 대강당에서 일본자치체국제화협회(CLAIR)와 공동으로 '한일 지방자치단체의 코로나19 대응 관광사례연구'라는 주제로 '한일공동연구회'를 개최하였다. 이날 연구회는 수도권 2.5단계 사회적 거리두기 격상으로 인해 웨비나를 활용하였으며, 원내에서는 이삼주(한국지방행정연구원장 권한대행), 신두섭(한국지방행정연구원 기획조정본부장), 이소영(한국지방행정연구원 연구위원)만이 참석하였다. 좌장 김시범(안동대 한국문화산업전문대학원 교수)을 비롯하여 오훈성(한국문화관광연구원 부연구위원), 정일섭(강원도 문화관광체육국장), 황건혁(한국관광공사 국민관광전략팀 차장) 한국측과 일본측 발표자와 토론자 모두 현장에서 온라인으로 접속하였으며 일본자치체국제화협회와 코로나19 상황에서의 한·일 지방자치단체의 관광사례에 대한 양국의 경험과 노력을 온라인 생중계로 공유하고 적실성 있는 대안의 개발을 위한 의미 있는 담론의 장이 되었다.

- 🕒 일시 2020년 12월 9일
- 📍 장소 한국지방행정연구원 다산홀
- 🏠 주최 한국지방행정연구원, 일본자치체국제화협회(CLAIR)

## 한국지방행정연구원-제주연구원 교류협력 공동 세미나 개최



한국지방행정연구원과 제주연구원은 '포스트 코로나 시대의 지역경제 활성화'를 주제로 12월 15일 화요일, 온-나라 PC 영상회의를 통해 세미나를 개최하였다.

이번 세미나는 양 기관이 2018년도에 체결한 상호 협력 업무협약을 바탕으로 추진되었으며, 강영준 제주연구원 책임연구원의 '포스트 코로나시대의 제주 지역경제 활성화 방안'과 홍근석 한국지방행정연구원 부연구위원의 '수도권 생산인구의 제주 이주의향 및 유입 방안'에 대한 주제 발표 및 토론순으로 진행되었다.

- 🕒 일시 2020년 12월 15일
- 📍 장소 한국지방행정연구원 다산홀, 제주연구원 새별오름 (온-나라 PC 영상회의)
- 🏠 주최 한국지방행정연구원, 제주연구원



1

## 지역인구감소 대응을 위한 종합대책 마련 연구

한국지방행정연구원 박진경 연구위원 | 김현호 선임연구위원 | 김상민 부연구위원 | 임태경 부연구위원

(목적) 본 연구는 수도권 외의 과도한 인구집중과 경제력 집중, 지역 간 불균형 악화에도 불구하고 중앙 정부 인구대응정책은 국가의 총인구를 증대시키기 위한 저출산 대책에 매몰되어 있어 지역인구감소 대응을 위한 범부처 관련사업 조사를 통해서 인구 감소지역의 포용적 지역발전정책방안을 도출하고 제도적 개선방안을 모색하고자 하였다.

(내용·문제점) 전국 226개 기초자치단체와 세종시·제주시·서귀포시를 고려한 총 229개 지역을 대상으로 2000년 이후 2017년까지 지역인구감소 유형을 분류한 결과 인구감소지역은 자연감소와 사회감소가 모두 일어나는 유형Ⅳ와 자연적으로는 증가하지만 사회적으로는 감소하여 총인구가 감소하는 유형Ⅴ로 구분되었으며, 총 143개로 전체 229개 중에서 무려 62.4%를 차지하고 있으며 지방자치단체의 인구감소 문제는 인구 자연증감량 감소보다는 사회적 인구유출에 더 크게 영향을 받고 있었다. 저출산·고령사회정책 중심의 출산율제고정책은 사회적 인구유출 문제를 해결해주지 못하고 있으며, 균특법 하에서의 현 지역발전정책은 개발시대 인프라 위주 사업으로 구성되어 내용적인 한계가 발생하고 있다. 개발시대 격차문제 해결 없이는 더 나은 발전은 없다는 인식 아래 국제사회의 핵심

의제는 포용적 성장(Inclusive Growth)이다. 지역으로의 인구 흐름을 바꿀 수 있는 지역의 인구활력, 경제회복, 공간혁신 전략이 필요하다.

(개선방안·함의) 지역인구감소는 인구(사람)·경제·공간의 활력저하로 정의하며, 지역인구감소 대응정책은 원인별 대책의 관점에서 정의하되, 인구(사람) 활력, 경제활력, 공간활력과 직접적으로 관련이 있는 사업을 포함할 수 있어야 한다. 지역인구감소 대응 범부처 종합대책의 비전은 '인구감소지역의 포용적 성장 및 활력촉진'으로, 목표는 '지역인구의 사회적 유출방지 및 유입촉진'으로 설정하였다. 인구활력, 경제회복, 공간혁신의 3가지 추진전략을 위해서 인구활력은 새로운 인구 유입 촉진·정착과 지역인재 육성 및 양육·돌봄·교육 연계, 경제회복은 지역자산기반 특화산업·관광 육성과 사회적 경제·지역순환경제 활성화, 공간혁신은 스마트 생활공간 육성과 공동체 앵커공간 조성을 제안하였다. 또한 인구감소지역 대응정책의 체계적이고 효율적인 추진을 위해서는 법률적인 기반구축이 필요하므로 균특법을 개정하고 통합 추진체계 구축, 균특회계 인구감소지역 지정 및 재원지원, 규제완화 및 인센티브 강화를 제안하였다.



2

## 사회적 가치 중심의 주민서비스 강화방안

한국지방행정연구원 김필두 연구위원 | 최인수 연구위원

본 연구의 목적은 사회적 가치와 관련된 개념과 논리를 정리하고, 주민서비스가 지향해야 할 사회적 가치를 도출해 내는 것이다. 이를 바탕으로 해서 사회적 가치를 실현하기 위한 주민서비스 강화방안을 제시하고자 한다. 강화방안에는 사회적 가치를 실현하기 위한 주민서비스 정책의 기본방향, 주민서비스 정책의 효율적인 추진을 위한 사회적 가치 재정립, 사회적 가치와 주민서비스의 연계와 이를 위한 주민참여의 활성화, 정책집행과정에서의 사회적 가치 반영 방안, 사회적 가치 중심의 주민서비스 정책의 평가 및 피드백 등이 포함된다.

사회적 가치는 "공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치"를 의미한다. 사회적 가치의 개념은 다양하고 시기적, 대상적, 주체적 등의 구분에 따라 매우 상이하게 나타나고 있다. 이러한 다양성이 존재하는 사회적 가치를 실현하기 위해 우리나라도 "공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안" 등이 국회에 상정되어 계류되고 있는 중이다. 그러나 이러한 법·제도들이 다양한 사회적 가치를 모두 포함할 수 있을지 의문이고, 포괄적 사회적 가치 개념이 가질 수밖에 없는 추상성 또한 문제가 아닐 수 없다. 전문가들은 한국사회가 추구해야 할 사회적 가치로 공동체, 상생협력, 사회통합, 참여와 소통, 공감과 배려 등을 들고 있다. 그러나 한국 사회 전반적으로는 이러한 사회적 가치에 대한 인식은 매우 낮다고 판단하고 있다.

본 연구에서는 사회적 가치 중심의 주민서비스가 되기

위한 기본 방향으로 첫째 주민서비스 정책의 사회적 가치의 정립이 필요하고, 둘째 사회적 가치와 주민서비스 정책의 연계와 주민참여, 주민서비스 정책집행과 가치-실천항목의 연계와 점검, 결과(Outcome)지향적인 평가체계와 환류를 제시하였다. 전문가들의 의견이나 사례 분석을 종합해 볼 때 우선적으로 필요한 것은 주민서비스 정책들이 중점을 두어야 할 사회적 가치에 대한 합의가 이루어져야 하고, 둘째로는 합의된 사회적 가치에 주민서비스 정책(실천항목)이 논리적이고 현실적으로 연계되어야 하며, 집행단계에서는 정책의 도구나 수단이 이러한 연계를 지원하고 있는지 다양한 환류 정보를 통해 수정하고 보완해 나가야 한다. 마지막으로 정책의 효과를 평가하기 위해서는 결과중심의 정책평가가 중요하다고 할 수 있다. 앞서 설정된 사회적 가치는 궁극적으로 정책대상의 바람직한 미래의 상태를 의미하는 것이고 바람직한 미래의 상태는 결과를 의미한다. 따라서 결과 중심의 평가체계의 고안 없이는 정책이 추구하는 사회적 가치를 달성했는지 여부를 판단할 수 없다.

본 연구는 주민서비스 정책을 대상으로 사회적 가치 중심으로 주민서비스를 강화할 수 있는 방안의 제시를 목적으로 하였으나, 실제로 주민들의 의견을 묻지 못함으로써 실질적인 서비스별 사회적 가치를 도출해 내는 데는 실패하였다. 그러나 전문가들의 의견을 통해 사회적 가치 중심으로 주민서비스가 운영될 수 있는 기본방향을 제시했다는 점에서 그 의미가 있다고 할 수 있다.



### 3 시군구 특례제도 발전방안 마련을 위한 해외사례 연구

한국지방행정연구원    금창호 선임연구위원 | 김정숙 부연구위원

지방자치단체에 적용되는 특례는 특정요소의 과소를 기준으로 부여되는 차등적 특례와 특정요소의 차이를 기준으로 부여되는 차이적 특례로 구분되나, 현행의 기초단위 특례는 차등적 특례에 해당된다. 최근에「지방자치법」전부개정에서 인구 100만 이상 대도시를 대상으로 특례시를 지정하는 규정이 포함되면서 인구 50만 이상 대도시도 특례시에 포함하는 것이 필요하다는 주장이 제기되어 왔다. 이러한 논의에 따라서 외국의 사례를 토대로 기초자치단체의 특례제도 발전 방안을 모색하고 있다.

기초자치단체를 대상으로 특례를 부여하는 대표적인 국가는 일본이다. 일본은 인구규모를 기준으로 정령지정시와 중핵시 및 특례시 등의 특례제도를 활용하여 왔으나, 특례시를 폐지하면서 현재는 정령지정시와 중핵시를 운영하고 있다. 특례의 적용은 기본적으로 인구를 변수로 하고 있으나, 이 외에 거점역할을 반영하는 중추성 변수들도 포함하여 특례의 활용성을 확대하고 있다.

상기와 같은 사례에 비추어 보면, 기초단위의 특례제도는 지정변수를 확대할 필요가 있다. 단기적으로는 인구규모의 단일변수를 적용하되, 중장기적으로는 현행의 인구규모 중심의 분권적 접근과 더불어 거점성을 반영하는 균형적 접근을 포함하는 특례제도의 활용에 대한 검토가 필요하다. 이처럼 대도시 특례적용의 지정기준에 대한 균형적 접근은 특례제도의 활용목적을 정책적으로 전환하는 것으로 특례제도의 전반에 대한 새로운 설계와 더불어 제도운영의 기반이 되는 사회적 합의 형성이 필요하고, 따라서 제도설계 및 추진과정의 제반요소에 관한 충분한 사전준비를 위한 절차적 타당성이 확보될 필요가 있다. 다만, 대도시 특례제도의 균형적 접근이 포함될 경우에는 근거 규정과 지정규정을 이원적 구조로 전환하는 대안의 적용을 검토하는 것이 타당하다. 즉, 대도시 특례제도의 근거규정은 현행과 마찬가지로「지방자치법」에 두되, 지정규정은「지방자치법 시행령」으로 운영하는 것이다.

## 「지방행정연구」 논문모집



### 「지방행정연구」 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 「지방행정연구」는 여러 내외 선생님들의 따뜻한 지도와 편달로 2007년도에 동재학술지로 선정되어 그간 지방자치, 지방행정분야의 독보적인 저명 학술지로 자리 매김하여 왔습니다.

이에 저희 연구원은 우리나라 지방자치, 지방행정분야의 학문적 발전과 선도를 위해 더욱 겸허히 경진할 것을 약속드리며 아래와 같이 원고를 모집하고 있으니 많은 투고를 바랍니다.

▶ 논문주제: 지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정관련 모든 분야

▶ 원고분량: A4 25매 이내

▶ 원고마감 및 발간일정

구분	제 1호	제 2호	제 3호	제 4호
원고마감일	2월 10일	5월 10일	8월 10일	11월 10일
발간일	9월 31일	6월 30일	9월 30일	12월 31일

\*마감일 이후에도 수시 접수합니다.

▶ 제출방법: 온라인 논문투고 시스템(JAMS) 투고 <https://krila.jams.or.kr>

▶ 문의처: Tel\_ 033-769-9825 | E-mail\_ local@krila.or.kr

▶ 기고는 「지방행정연구」 발간규정에 맞게 작성되어야 하며, 다른 학술지에 게재되지 않은 논문이어야 합니다.

▶ 심사로 및 게재료는 없습니다.

※ 지난 논문권역 및 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 「지방행정연구」 코너 (<http://www.krila.or.kr/?code=research&subp=0207>) 를 참고하여 주세요.



DECEMBER 2020 Vol.34

「자치 경찰제」

지방자치

이슈와 포럼