

# 영국자치경찰과 제주자치경찰의 비교분석을 통한 한국자치경찰제도 발전방안

A Development Plan for South Korean Municipal Police System using  
the British and Je-Ju Municipal Police as a framework for comparison  
and analysis

최 관\*

Choi, Kwan

## ■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 이론적 배경
- III. 영국자치경찰과 제주자치경찰제도의 비교고찰
- IV. 한국지방자치경찰제도의 발전방안
- V. 결 론

이 연구는 영국자치경찰과 제주자치경찰제도와와의 비교고찰을 통해 한국자치경찰제도의 발전방안을 마련하기 위함이며 구체적으로 치안행정위원회와 자치경찰단장 그리고 지방자치경찰예산 등 3가지 측면에서 제안할 수 있었다.

첫째, 치안행정위원회의 정치적 중립성이 보장될 때 민생치안에 전념할 수 있으므로 현행 자치단체장 소속하에 있는 치안행정위원회를 영국지방경찰위원회처럼 독립된 법인체로 구성해야하고 권한 역시 단순 업무협조 및 관련사항에 대한 형식적 심의/의결기관이 아닌 경찰의 민주적 관리운영과 효율성 확보를 위한 권한 강화가 필요하다. 둘째, 현행 「제주특별법」 제107조는 자치경찰단장을 자치단체장의 보조기관화 하였고 권한규정 역시 어디에도 찾아볼 수 없기에 자치경찰단장의 자치단체장으로부터의 정치적 중립과 효율적 경찰활동 집행을 기대할 수 없다. 또한 자치경찰단장이 개방형직위로 운영 될 경우, 자치단체장

\* 호주 모나쉬(Monash)대학교 사회과학대학 형사사법학담당 연구위원

논문 접수일: 2012. 2. 3, 심사기간(1,2차): 2012. 2. 4 ~ 2012. 3. 15, 게재확정일: 2012. 3. 15

의 자의적 인사전횡을 방지할 필요가 있고 전문지식이나 경험 없는 인물이 선출될 우려가 있으므로 단장의 권한 및 전문성 확보를 위해 법적·제도적 장치가 요구된다. 셋째, 자치경찰예산지원에 대한 법적장치 마련이다. 자치경찰의 재정문제는 자치경찰의 활성화 문제에 큰 영향을 미치는 중요한 부분이므로 「제주특별법」에서처럼의 개략적인 규정만으로는 부족하고 국고지원의 범위와 수준을 명시하여 안정적인 재정 확보 방안을 마련하여야 할 것이다.

□ 주제어: 영국자치경찰, 제주자치경찰, 지방경찰위원회, 지방경찰청장, 예산

The purpose of this paper is to attempt a development plan for South Korean Municipal Police System (SKMPS) using the British and Je-Ju municipal police system as a framework for comparison and analysis. The paper presents a development plan for SKMPS in three areas: the roles and functions of local police administration authorities (the Local Public Order Administration Authority - LPOAA), the roles and functions of Local Chief Police Officers (the Local Chief Autonomy Police Officers - LCAPO) and the financial arrangement in place for the maintenance of the Municipal Police System. The paper argues that:

(a) The LPOAA, which is currently under the control of the Provincial Governor(PG), must be an independent corporate body with more powers to act as an autonomous body.

(b) Whereas Article 107 of 'Je-Ju Special Law' of the Republic of Korea has recently formed an auxiliary group which supports LCAPO, since there are currently no regulations, one cannot assess the competence of this body. It is argued, therefore, that South Korean Government (SKG) needs to put into place legal and organisational structures to improve the powers and operational autonomy of LCAPO.

(c) The SKG needs to establish a legal system for the finances of the Municipal Police System. Adequate financial support is important in order to improve police programmes for future generations and also provide good quality public security for the local citizens.

□ Keywords: Britain Municipal Police, Je-Ju Municipal Police, Local Police Authority, Local Chief Police Officers, Finance

## I. 서론

한국은 1998년 지방자치시대개막과 함께 자치경찰제 도입논의가 활성화되었다. 지방의 분권화와 자율성 신장이라는 연장선상에서 제도를 도입하자는 논의와 지역경찰에 대한 주민의 참여, 감시, 통제가 자치권일부라는 시각의 시작과 함께 자치단체장이나 지방의회 의원들은 선거공약 및 정책결정을 통해 경찰도 서비스차원에서 관리·운영하려는 정책방향을 제시하게 되었다. 경찰활동 자체가 지역치안수요에 대응하는 핵심공공서비스라는 점에서 지역주민은 물론 지방정치인의 관심 역시 확대되고 있다(Nofziger & Williams, 2005: 253). 2003년부터 시행된 순찰지구대에 대한 국회 차원의 문제점 거론 및 관련 연구들을 보면 선진국의 지역경찰 운영사례를 비교 분석하는 경우가 많았고 또한 항상 거론되는 국가가 바로 1829년 세계 최초 현대적 의미의 경찰기구인 '런던수도경찰청'을 창설하여 선진 경찰의 모범이 되고 있는 영국이다.

본 연구에서는 한국의 자치경찰제를 도입하는데 발전적 방안을 제시하기 위함이며 그러기 위해 먼저, 자치경찰제도의 의의와 특징에 대하여 알아본 다음, 자치경찰제도의 종주국으로 일컬어지는 영국자치경찰제도<sup>1)</sup>를 살펴봄으로서 제도에 대한 이해의 폭을 넓힐 것이며 이를 바탕으로 현행 한국자치경찰제도<sup>2)</sup>와의 비교고찰을 통해 바람직한 한국지방자치경찰제도의 발전방안을 제시하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 자치경찰제도의 의의

자치경찰제도란 지방분권의 정치사상에 따라 지방자치단체에 경찰권을 부여하고 경찰의 설치, 유지, 운영 등의 책임을 지방자치단체가 담당하는 것을 말한다(참여정부, 2005). 『지방자치법』은 경찰을 지방자치단체의 기능 내지는 사무로 규정하지 않고 있으며, 경찰을 국가

1) 영국자치경찰제도의 일반적인 구조를 살펴보고 관리시스템인 내무부장관, 지방경찰위원회, 지방경찰청장 그리고 예산운용 등을 중심으로 고찰하였다.

2) 2012년 3월 현재 한국의 지방자치경찰은 제주특별자치도에 실시되고 있다. 현행 국가경찰체제를 그대로 유지한 채 별도로 이원적 구조(국가경찰과 자치경찰)로 운용되며 제한된 사무를 담당하고 있다.

사무로 명시하는 규정도 두고 있지 않다. 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』에서 자치경찰사무를 규정함에 있어 경찰법, 경찰관직무집행법상의 국가경찰사무를 배제하지 않고 제주자치경찰의 사무를 열거하고 있어 자치경찰사무는 관할구역 내에서 국가경찰과 중첩된다. 이러한 입법례는 자치경찰사무를 위임사무 혹은 자치사무가 아닌 공동사무로 보는 실정법상의 근거가 된다. 하지만, 『헌법』 제117조제1항의 ‘주민의 복리에 관한 사무’를 지방자치단체의 고유사무영역으로 볼 때 일반적 위험방지와 주민보호와 같은 경찰 본연의 사무는 설정법에 반하지 않는 범위 내에서 입법정책에 따라 자치사무화 하여야한다(김원중, 2004).

이를 통해 국가에서는 경찰활동의 민주성에 중점을 두어 가능한 한 경찰권의 집중을 지양하고 지역주민의 통제가 이루어 질 수 있는 방향에 초점을 맞추어야한다. 또한 경찰활동이 정당정치에 영향을 받지 않고 또 정치에 참여 할 수 없도록 운영되고 있으며 경찰권의 행사 방법에 있어서는 지역주민의 이익, 지역주민의 자유와 권리를 최대한 보호하는 접근방식을 채택하는 특징을 지니고 있다(Morgan, 1987:90). 이와 같은 자치경찰제의 기본 이념은 세 가지로 요약할 수 있다.

먼저, 분권화로서 국가운영의 결정권한을 중앙에서 지방으로 이양하는 것으로서, 자치경찰제에서는 중앙집권화 된 경찰권을 지방으로 이양함으로써 지방의 치안은 지방자치경찰의 책임 하에 지방 실정에 맞추어 자율적으로 수행토록 함으로서 경찰활동의 효율성을 높이고, 지역주민 위주의 경찰행정을 구사하는 데 있다(Waters and Brown, 2000).

또한, 민주화로서 경찰의 민주화는 경찰조직이 민주주의적으로 되는 것을 말한다. 경찰활동은 지역사회와 시민생활 존립의 기본적 사항에 관한 것이고 시민생활과 시민의 인권에 직접 영향을 미치는 것이므로 경찰조직과 제도 역시 민주주의 정신에 부합한 방향으로 운영되어야 한다(James, 2006).

마지막으로, 정치적 중립화로 경찰의 정치적 중립화는 경찰조직이 특정 정당이나 정치적 사정, 특정계층의 이익을 위하여 존재하는 것이 아니고 지역주민의 편익과 지역 사회의 삶의 질을 개선키 위한 방향으로 접근해야 하는 것이다(Wilson, 1987:281). 이러한 경찰 중립화는 경찰의 활동과 그 운영에 대해 지역주민들이 공동으로 결정할 수 있어야 중립성이 확보될 수 있다는 전제에서 출발하는 것이다.

하지만, 현대의 경찰조직체제에서 집권화된 체제가 민주성과 배치된다고만 평가하기 어렵고, 정치적 중립의 문제 또한 중앙 정치로부터의 자유가 지방 정치로부터의 자유를 보장한다고 가정하기 어려운 것이 사실이다.

## 2. 자치경찰제도의 특성

자치경찰제도에는 크게 긍정적 그리고 부정적 특성이 있는데, 긍정적 특성으로 먼저, 재원과 책임의 분담이다. 자치경찰제에서는 경찰재원은 원칙적으로 자치단체가 부담해야 하므로 경찰경비의 국가와 지방간 분담이 가능해지고, 경찰책임 역시 역할에 따른 분담이 이루어져서 그 기능에 대해서만 책임을 질 수 있게 된다. 또한, 조직의 효율적 운영 및 경찰공무원의 사기 진작이다. 독립된 조직이므로 필요한 경우, 조직운영의 개혁이 쉽고, 관리자도 지역실정에 정통한 사람을 선출할 수 있으며, 인사행정이 안정되어 있어 장기근무를 할 수 있게 됨으로 생활이 안정되고 사기가 진작된다. 또한 주민위주의 책임행정 완수와 봉사기능 강화이다. 경찰관이 지방자치단체의 공무원이므로 치안유지의 책임감이 강하며 친절하다. 지역주민도 경찰에 호감을 가지며 협력을 아끼지 않게 된다. 또한 지역실정에 맞는 효율적 대응이다. 자치단체가 지역의 독립조직이므로 대체로 주민의 경제상태, 문화정도, 교통여건 등 지역마다 다르며, 경찰조직 또한 지방자치단체규모로 작은 지역에 편성되어 있으므로 지역실정에 따라 적절히 대응할 수 있다. 마지막으로, 주민통제의 용이성이다. 경찰활동에 대한 주민의 접근성을 제고하여 경찰활동에 대한 자발적 협력을 도모할 수 있고, 자치경찰비리나 부당한 공권력행사 감시 등 주민통제역할을 수행하여 경찰활동의 투명성을 확보할 수 있다(Sheptycki, 2007:77).

부정적 특성으로는 먼저, 집행력약화 및 경찰기관의 상호협조곤란이다. 경찰을 일반 행정부속물로 여겨 대체적으로 집행력이 약하고 경찰기관 상호지원이 어려우며, 많은 예비경찰력을 보유가 어려워 기동성이 적다. 그리고 지방정치권의 관여이다. 자치단체의 책임자가 경질되면 경찰간부도 이동이 있게 될 가능성이 크며 자치행정폐해가 심한 경우 경찰부패를 초래할 수 있다. 인사에 대한 지방 정치인의 간섭으로 경찰간부의 통제력이 미흡하게 되면 지휘·감독이 곤란하여 근무기강이 해이해지게 될 수 있다. 또한, 광역사안 처리에 미흡하다. 범 죄수사, 교통단속 등은 전국적인 광역체제를 유지해야 하나 지방자치단체 수중의 자치경찰체제로는 그 기능을 발휘하기가 어렵다(Smith, 2004:28). 또한, 자치단체규모가 작고 인력이 적은 경우에 승진기회가 없어 사기저하가 염려되며 유능한 수사관과 같은 전문가를 보유하기도 쉽지 않다. 따라서 자치단체경찰간의 차이로 지역 간의 형평성과 경찰자질에 대한 균질성이 문제될 수 있다.

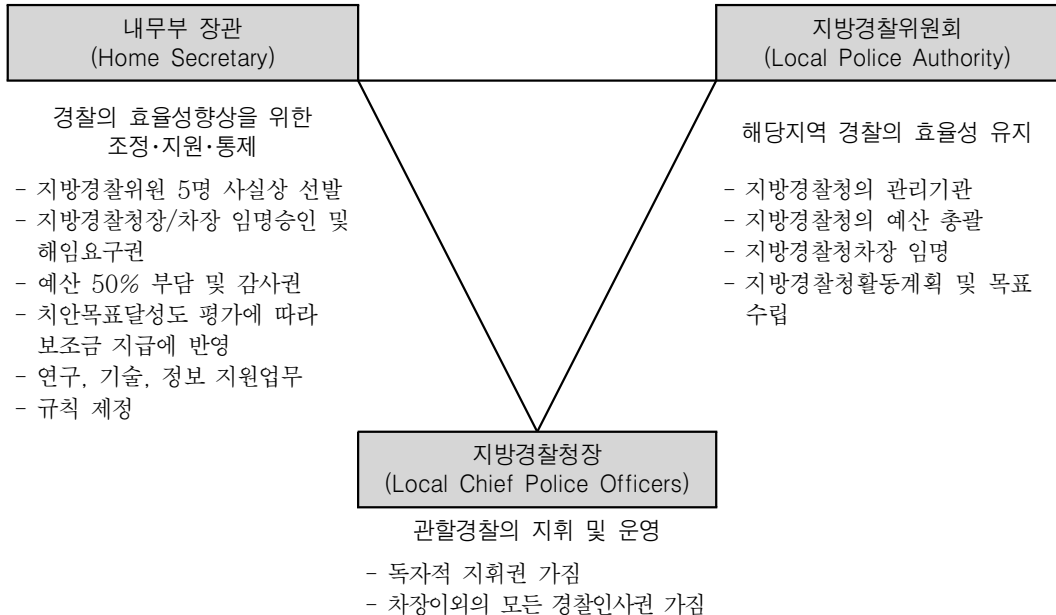
상기의 자치경찰제도가 가지는 긍정적 또는 부정적 특성으로 인하여, 자치경찰제를 실시하고 있는 영국에서는 자치경찰사무를 국가와 자치단체가 협약을 통해 자치단체의 자율성을 보장하면서도 자치단체의 후견자(자치경찰 예산보조)로서 보충적인 국가의 개입을 가능하게 하는 제도를 채택하고 있다. III절에서는 어떻게 국가와 자치단체간의 이해관계가 조화를 꾀하는지 영국과 한국제주특별자치도의 자치경찰제도를 비교분석을 통해 살펴보고자 한다.

### Ⅲ. 영국자치경찰과 제주자치경찰제도의 비교고찰

#### 1. 영국자치경찰(British Municipal Police)

영국수도경찰청이 창설되어 자리를 잡은 후 이를 모델로 각 지역의 사정과 현황에 따라 구성된 것이 영국지방경찰조직의 근본적인 생성구조이며, 이후 대대적인 지방행정의 통폐합 및 지방경찰조직정비 과정을 거쳐, 1964년 「경찰법」에 의해 지금의 수도경찰청, 런던시경찰청과 같은 41개 지방경찰청 체제가 구축되었다(Mulcahy, 2000:75). 2011년 12월 현재 영국경찰의 가장 가시적인 조직형태는 전국 52개의 지방경찰청에 140,500명의 정규경찰관, 75,000명의 경찰관계자(Police Staff) 14,000명의 특별치안보조원(Volunteer Special Constables) 그리고 13,400명의 치안보조관(Police Community Support Officers)으로 구성되어 있다<sup>3)</sup>. 지방경찰청의 관리는 내무부장관, 지방경찰위원회, 지방경찰청장 3자가

<그림 1> 영국의 자치경찰관리·통제방식: 3원 체제(Three-Way System)



<sup>3)</sup> [police.homeoffice.gov.uk/about-us/](http://police.homeoffice.gov.uk/about-us/) (검색일: 2012. 01. 03)

권한과 책임을 분담하는 3원 체제(Three-Way System<sup>4)</sup>)라는 독특한 형태로 앞의 <그림 1>과 같다.

또한 1964년 「경찰법」에 의해 주와 특별시 지역을 통합 관할하는 경찰로서 통합경찰(Amalgamated Police Forces)제도를 두고 있는데 이는 각각 대등한 관계의 자치단체의 자치소관업무 중 경찰업무를 통합·운영하는 것을 의미한다. 통합경찰은 교통·통신의 발달로 인한 범죄의 광역화현상에 능률적으로 대처하고, 경비절감을 위해 비롯된 것이지만 지방자치를 원칙적으로 하는 영국에서 자치단체가 가지는 경찰권을 박탈하는 결과가 되므로 그 기준을 인구 10만명 미만에 두고 있다(Marks, 2004:885). 아래에서는 영국의 경찰관리 통제시스템인 지방경찰위원회, 지방경찰청장에 대해서 그리고 자치경찰의 예산운용에 대해 살펴보겠다.

### 1) 지방경찰위원회(Local Police Authorities)

독립법인체<sup>5)</sup>로 만들어진 영국지방경찰위원회는 17인의 위원으로 구성되며 그 중 9명은 해당지역 의회(Local Council)의원 중에서, 3명은 지역치안판사 선임위원회 소속 판사 중에서 임명한다. 나머지 5명은 별도의 선발위원회에서 최종선발대상인원의 4배수(최종 선발인원이 5명일 경우 20명)를 선발하고 내무부장관이 그 1/2을 선정하여 지방의회와 치안판사 선발 위원회에서 선임한 12명의 경찰위원에게 제출하면 이 경찰위원들이 최종 선발한다(Yarwood, 2007:460). 2개 이상구역을 담당하는 지방경찰위원회의 경우, 지방의회의원출신 경찰위원과 치안판사출신 경찰위원의 관할별 숫자는 상호합의에 의해 정한다. 지방경찰위원회의장은 위원 중에서 호선하며, 위원들의 임기는 4년이며 연임할 수 있다(McLaughlin, 1992).

복잡한 과정을 거쳐 위원을 선발하는 이유는 주민대표(의회의원), 법원대표(치안판사), 중앙정부대표(별도의 선발위원회 선발 독립위원)를 적절히 혼합하여 주민의사를 최대한 반영하되 지방정치에 지나친 간섭을 피하고, 법적 정통성을 유지하되 지나친 법원의 예속을 피하며, 중앙정부의견을 반영하되 조종당하지 않기 위해서다. 그러나 이러한 법·제도적 장치에도, 지방경찰위원회의 구성에 대해 내무부장관이 실질적 영향력을 행사하고 있는 것이 현실

4) 한국문헌에서는 3원 체제를 (Tripartite System)라는 용어로 사용하지만 영국 내무부 공식문헌에서는 (Three-Way System)라고 사용하므로 이하에서는 Three-Way System로 통일하여 사용하겠다.

5) 영국지방정부(Local Government)는 지방의원들로 구성된 의회가 곧 지방정부며, 지방정부의 장(Chair)은 지방의회에서 호선한다. 지방의회 내에는 각 분야별 위원회(Committee)가 있어 예산심의, 정책결정, 사업실시 등 지방정부운영의 핵심역할을 한다. 그러나 의회 내에 경찰위원회를 두지는 않고 “1994 「경찰법」 제3조 제2항”에 의거 “독립법인체(A Corporate Body)”로 운영하고 있다.

이다(Domicio & Muniz, 2006:249).

지방경찰위원회의 임무는 지역 내 경찰의 능률성과 효과성을 유지하는 것이며, 이러한 임무를 수행함에 있어 각 지방경찰위원회는 첫째, 내무부장관이 정한 주요 치안 목표 둘째, 지방경찰청장과 협의하여 세운 지역 경찰 활동목표 셋째, 업무수행목표 넷째, 지역경찰활동계획을 고려해야할 법적 책임을 져야한다(Dhani and Kaiza, 2011).

또한 매 회계연도가 종료한 후 경찰활동에 대한 보고서(Annual Report)를 작성 및 발표하는데, 이때 지역경찰활동계획이 어느 정도 실행되었는지에 대한 평가를 반드시 포함한다. 또한 지방의회에서 경찰관련 질의에 대한 답변을 위해 위원 중 1-2명을 선정 답변업무를 전담하게 한다(Andresen, 2006:270). 또한 소속 지방경찰청장과 차장을 임명 및 해임에 대한 권한이 있다. 그러나 지방청장임명에는 내무부장관승인이 필요하고, 지방차장의 임명에는 청장의 자문을 얻어야 한다. 또한 청장과 차장 이외의 경찰관 인사에는 전혀 관여할 수 없다(Barnes & Eagle, 2007:88).

영국지방경찰의 운영은 경찰기금(Police Funding<sup>6</sup>)이라는 독립된 재원에 의하는데 기금의 편성 및 운영에 대한 권한과 책임은 지방경찰위원회가 가지고 있다. 또한 지방경찰청에서 행하는 모든 구매와 계약의 주체 및 소속 민간인직원채용 및 관리도 지방경찰위원회의 권한 하에 이루어진다(Domicio & Muniz, 2006).

상기에서 본 바와 같이 지방경찰위원회의 권한은 광범위하다. 그러나 모든 것이 영국중앙정부가 만든 국가치안행정의 정책목표와 그 기본 틀 안에서 수행되어야 한다는 원칙을 가지고 있다. 물론 이는 지방자치행정은 국가의 통일성, 단일성을 해치지 않아야 한다는 기본적인 대전제가 내재된 것이기도 하다.

## 2) 지방경찰청장(Local Chief Police Officers)

지방경찰청장은 지방경찰위원회가 선정하여 내무부장관승인을 얻어 임명되고 임명된 청장은 독자적인 경찰지휘권을 가진다. 1964년 「경찰법」, 1994년 「경찰과 치안법원에 관한 법」에 명시된 지방경찰청장의 권한은 관할 경찰의 지휘·통제 그리고 차장 이외 모든 경찰관에 대한 인사권을 가진다(Loader & Mulcahy, 2001:46). 또한 관할지역에 대한 방범·경비·교통·수사·주민보호 및 봉사 등 기타 경찰업무를 모두 담당한다(Thompson & James, 2004). 이러한 막강한 권한을 가진 지방경찰청장에 대한 견제는 법과 임명권, 면직권 및 예

6) 중앙정부 보조금, 지방정부의 부담금, 각종 기부금(Police Grant) 및 수익 등 지방경찰위원회가 받는 모든 수입금은 경찰기금으로 들어가고 경찰관급여 및 경찰청 운영경비 등 지방경찰위원회이름으로 지출되는 모든 경비도 이 기금에서 사용된다.



산권을 가진 지방경찰위원회와 내무부 장관에 의해 이루어진다.

### 3) 지방자치경찰의 예산(Finances of Local Autonomy Police)

영국 지방자치경찰은 2002년까지 “경찰기금”이라는 독립된 재원으로 운영되는데 이 경찰 기금은 해당 자치단체의 부담금 25%(통합경찰의 경우는 분담), 중앙정부의 보조금 50%, 각종 기부금 및 수입 25%로 편성되었다. 하지만 2003년부터는 지방자치경찰자금에 대한 배분현황변화로 인하여 해당 자치단체의 부담금 25%, 중앙정부의 보조금이 75%까지로 증가하였다. 또한 각종 기부금 및 수입은 거의 미비한 상태이다<sup>7)</sup>. 이에 대한 내용은 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> Police Capital Allocations and Air Support (2009-2010)

Force	Police Capital			Air Support	Grand Total £ m
	Capital Grant	SCE(R) <sup>8)</sup>	Total	Grant	
	£ m	£ m	£ m	£ m	
Avon & Somerset	2.437	1.486	3.923	·	3.923
Bedfordshire	0.983	0.740	1.723	·	1.723
Cambridgeshire	1.185	0.796	1.981	1.355	3.336
·	·	·	·	·	·
·	·	·	·	·	·
West Midlands	6.037	4.044	10.081	·	10.081
West Yorkshire	4.297	3.231	7.528	0.060	7.588
GLA	29.034	18.999	48.033	0.560	48.593
Total Available	112.034	73.313	185.947	5.000	190.947

자료: <http://www.homeoffice.gov.uk/police-finance/> (검색일: 2011. 12. 27)

즉, 영국자치경찰은 예산의 상당부분을 중앙정부에 의지하고 있다. 또한, 각 지방자치단체마다 경찰예산지원 비율이 다른 것은 매년 제출보고서에 대한 성과를 중앙정부가 분석하여 내년 예산편성에 반영하기에 지역마다 지원 비율에서 차이가 난다.

<sup>7)</sup> [www.police.homeoffice.gov.uk/finance-and-business-planning/index/](http://www.police.homeoffice.gov.uk/finance-and-business-planning/index/)

<sup>8)</sup> SCE(R)은 Supported Capital Expenditure(Revenue)를 의미한다.

## 2. 한국의 지방자치경찰(South Korean Municipal Police)

한국의 자치경찰은 제주특별자치도라는 제한된 지역에서 실시되는 제도이다. 국가경찰체제를 유지한 채 별도로 이원적 구조로 운용되며 제한된 사무를 담당한다. 「제주특별법」 제 103조에 의하면 주민생활과 밀접한 생활안전·지역교통·지역경비 사무 및 식품위생·보건·환경·산림·관광 등에 관한 17개 분야의 지방자치단체 소관 특별사범경찰관리의 직무 등으로 한정되어 있다(안연훈외, 2008).

「지방자치법」상 시·군은 자치단체에 속하나 제주특별자치도는 「제주특별법」 제 15조에 의해 자치단체인 시·군을 두지 않고 행정시를 두는 것으로 규정되어 있어 자치경찰사무를 처리하기 위해 자치경찰단을 두고 있다. 자치경찰단은 도 단위로 설치되고, 설치된 자치경찰단의 자치경찰사무집행을 위해 도 조례가 정하는 바에 따라 행정시인 제주시와 서귀포시에 업무를 담당할 보조기관인 자치경찰대를 설치하였다. 아래에서는 영국의 경찰관리 통제시스템과 비교할 수 있는 치안행정위원회, 자치경찰단장<sup>9)</sup> 그리고 자치경찰의 예산운용에 대해 살펴보고자 한다.

### 1) 치안행정위원회(Local Public Order Administration Authority)

「제주특별법」 제 113조, 114조에서 제주특별자치도의 지방행정과 치안행정의 업무협조, 국가경찰과 자치경찰사이의 사무분장 및 수행방법, 자치경찰활동목표수립 및 평가, 운영 및 지원 사항들을 심의·의결하기 위해 도지사 소속하에 치안행정위원회를 두고 있다. 동 위원회의 구성·운영에 대한 사항은 도 조례로 정한다.

치안행정위원회는 위원장 1인과 당연직 위원 2인을 포함하여 법관·교수·지역주민 등 11인의 위원으로 구성되어 있다. 당연직 위원은 부지사, 제주특별자치도 지방경찰청의 경무업무 담당하는 과장이다. 당연직 위원이 아닌 위원은 법관·검사 또는 변호사의 자격이 있는 자, 대학에서 법학·행정학·경찰학·교육학을 담당하는 조교수 이상의 직에 있는 자, 그 밖에 지역주민 가운데 지방행정 또는 경찰행정 분야에 학식 및 경험이 풍부한 자들 중 도지사가 위촉하되, 그 중 3인은 도의회가 추천한 자를, 3인은 제주특별자치도 지방경찰청장이 추천한 자를 위촉한다<sup>10)</sup>.

9) 치안행정위원회(Local Public Order Administration Authority)와 자치경찰단장(Local Chief Autonomy Police Officers)에 대한 영문표기는 혼돈을 최소화하기 위하여 최대한 원문대로 영작하였다.

10) 제주특별자치도청 홈페이지 <http://www.jeju.go.kr>.

당연직 위원이 아닌 위원임기는 3년으로, 1차에 한하여 중임할 수 있다. 치안행정위원회는 제적위원 과반수출석과 출석위원 과반수찬성으로 의결한다. 제주특별자치도는 2006 8월 10일 자치경찰 치안행정위원회 위원을 위촉·구성하였다.

## 2) 자치경찰단장(Local Chief Autonomy Police Officers)

자치경찰단장도 자치단체 소속 공무원으로 해당 자치단체장이 인사권자로서 임명권을 행사한다. 제주특별자치도의 경우 도지사가 임명하며, 도지사의 지휘·감독을 받는다. 자치경찰단장의 직위는 자치경찰사무의 돌발성·시급성이라는 특수성을 감안하여 경력직 자치경찰공무원을 임명하는 것을 원칙으로 한다<sup>11)</sup>.

하지만 자치경찰단은 인사요인이 적은 소규모 조직이므로 자치경찰단장의 임용에 유연성을 부여 및 외부 유능한 인사를 임명할 수 있게 개방형 직위제로 되어있다. 자치경찰단장을 개방형직위로 운영할 경우, 자치단체장의 자의적 인사전횡을 방지 및 자치경찰업무의 특수성을 고려할 필요가 있으므로 전문성을 갖춘 자를 임명하도록 자격요건을 제한하였다. 전문성을 갖춘 자로는 전·현직 경찰공무원과 법관·검사·변호사 자격을 가진 자로 한정하였다. 임용절차에 있어서 자치경찰공무원인사위원회의 심의·의결을 거쳐 개방형직위로 운영할 수 있다.

자치경찰대장을 개방형직위가 아닌 기존 경력직 경찰공무원으로 임용할 경우, 계급은 '자치총경·자치경정·자치경감'으로 한다. 구체적 계급은 자치단체의 인구규모, 치안수요, 자치경찰인력 등을 고려, 규모가 큰 지역은 자치총경, 소규모지역은 자치경감, 기타지역은 자치경정으로 보하게 된다. 제주특별자치도는 자치경찰단장을 자치총경, 자치경찰대장을 자치경정 또는 자치경감으로 하고 있다.

## 3) 지방자치경찰의 예산(Finances of Local Autonomy Police)

지방분권 취지에 따라 자치단체에서 자치경찰 설치·운영에 필요한 모든 경비를 자체 조달하는 것이 원칙이나, 지방자치단체의 재정자립도가 열악한 현실에서 제도 정착 시까지 국가에서 필요한 경비를 지원하여야 한다.

「제주특별법」 제122조에 의해 국가는 제주특별자치도의 자치경찰을 설치·운영경비를 지원할 수 있다. 국무총리실 제주특별자치도추진기획단은 2005년 11월 국회 제출 자료를 통해 제주자치경찰 소요인력을 127명(자체 충원 70%, 국가경찰 전입 30%)으로 산정했다.

11) 제주특별자치도청 홈페이지 <http://www.jeju.go.kr>.

제주특별자치도는 2007년 자치경찰 127명의 운영예산으로 국비59억 원(인건비 54억 원, 사업비 5억 원)을 요청했으나 정부지원액은 국가경찰에서 자치경찰로 전환한 38명 인건비 16억9700만원과 사업비 3억2000만 원 등 20억1700만원에 불과했다. 이를 고려할 때 2007년 자치경찰에 대한 국가보조금은 34.19%이며 제주특별자치도의 부담금은 65.81%로 편성, 자치단체에 막대한 재정 부담으로 작용하고 있으며, 2008년 역시 자치경찰 예산 60억 원 중 서귀포 자치경찰대 청사 신축예산 14억 원을 빼면 46억 원에 불과하다. 이 돈으로 인건비, 관리비, 운영비 등을 충당하고 있는 실정이다. 2012년 정원 127명에서 32명이나 부족한 95명으로 5년째 버텨오고 있는 실정이다.

### 3. 영국과 한국자치경찰제도의 비교고찰

<표 2> 영국과 한국의 자치경찰 관리기관 및 예산 현황 비교

구 분	영 국(United Kingdom)	한 국(Republic of Korea)
	지방경찰위원회 (Local Police Authority)	치안행정위원회 (Local Public Order Administration Authority)
심의/ 의결기관 권한	<ul style="list-style-type: none"> <li>독립법인체로 구성</li> <li>지방경찰청의 관리기관</li> <li>경찰청 청장과 차장의 임명 및 해임권</li> <li>경찰기금의 편성 및 운영권</li> <li>지방경찰청의 예산/재정 총괄</li> <li>지방경찰 활동계획 및 목표설정</li> <li>민간인 직원 채용 및 관리권</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제주특별자치도지사 소속</li> <li>지방행정과 치안행정의 업무협조</li> <li>국가경찰과 자치경찰간 사무 분담 및 사무 수행방법 심의/의결</li> <li>경찰활동의 목표수립 및 평가 관련사항 심의/의결</li> <li>자치경찰운영에 대한 지원 사항 심의/의결</li> </ul>
심의/ 의결기관의 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>17인의 위원으로 구성</li> <li>경찰위원회 의장 1인</li> <li>지역의회에서 의원들 중 9명 선임</li> <li>지역 치안관사들 중 3명 선임</li> <li>5명은 지원자 중 최종선발인원의 4배수를 선발 그중 내무부장관이 그 1/2을 선정 후 최종 선임된 12명의 경찰위원들이 선발</li> <li>경찰위원의 임기 4년/연임가능.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>11인의 위원으로 구성</li> <li>위원장 1인</li> <li>당연직 위원 2인 (부지사, 제주지방경찰청 경무과장)</li> <li>법관/교수/지역주민에서 위원 8인</li> <li>모든 위원은 도지사가 임명하되 도의회가 추천한 3인</li> <li>제주지방경찰청장이 추천한 3인</li> <li>위원의 임기 3년/1회 중임.</li> </ul>
	지방경찰청장 (Local Chief Police Officers)	자치경찰단장 (Local Chief Autonomy Police Officers)
경찰 집행기관의 권한	<ul style="list-style-type: none"> <li>독자적인 경찰지휘 및 통제권</li> <li>차장이외 경찰관의 인사권</li> <li>관할지역의 방법/경비/교통/수사/주민보호/봉사/기타경찰업무 관련 권한</li> </ul>	

구 분	영 국(United Kingdom)	한 국(Republic of Korea)
	내무부장관 (Home Secretary)	도지사 (Provincial Governor)
중앙정부/ 자치단체장 권한	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방경찰위원 5명 사실상 선발</li> <li>· 지방경찰청/차장 임명 승인 및 해임요구</li> <li>· 예산50% 부담 및 이에 따른 감사</li> <li>· 치안목표달성도 평가하여 보조금 지급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 치안행정위원 3명 선발</li> <li>· 자치경찰단장 임명권 및 지휘/감독권</li> <li>· 예산권(65.81%) 및 감사권</li> </ul>
지방자치 경찰예산	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 해당 자치단체 부담금 25%</li> <li>· 중앙정부 보조금 75%</li> <li>· 각종 기부금 및 수입은 미비한 수준</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 해당 자치단체 부담금은 65.81%</li> <li>· 중앙정부 보조금 34.19%</li> </ul>

〈표 2〉와 같이 영국과 한국의 자치경찰제를 비교고찰하기 위해 심의/의결기관의 권한, 심의/의결기관의 구성, 지방경찰청장/자치경찰단장의 권한, 중앙정부/자치단체장의 권한, 지방자치경찰의 예산 측면에서 살펴보았다.

첫째, 심의/의결기관인 지방경찰위원회(영국)와 치안행정위원회(한국)를 살펴보면, 영국은 중앙정부와 지방경찰청장을 적절히 통제함으로써 민주성 확보를 위한 실질적 권한을 마련했다(Waddington et al., 2004:904). 위원회를 독립법인체로 구성한 것과 경찰청장과 차장에 대한 임명 및 해임권, 경찰예산의 편성 및 운영권을 통해 경찰활동의 민주성 실현을 위한 제도적 장치를 마련했다. 하지만 한국은 치안행정위원회가 자치단체장 소속하에 있어 민주적 통제 장치로 보기엔 미흡하다. 또한 정당공천으로 선거에 임하는 시·도지사 소속하에 치안행정위원회를 두는 것은 경찰의 중립성확보를 기대할 수 없다. 제반업무들 역시 지방행정과 치안행정의 업무협조, 국가 및 자치경찰사이의 사무분담 및 수행방법, 자치경찰활동의 목표수립 및 평가사항, 자치경찰운영지원 사항 심의/의결 등 제반업무들이 민주성·효율성을 확보하는데 직접적인 권한이 아니며 형식적인 심의/의결기관일 뿐 실제로 심의/협의기관화하여 정치적 중립 확보 위한 제도로는 미흡하다.

둘째, 심의/의결기관의 구성을 보면, 영국은 심의/의결기관의 구성을 복잡한 과정을 거친다. 이는 주민의 대표인 의회 의원과 법원의 대표인 치안판사 그리고 중앙정부 대표들의 적절한 혼합을 통해 주민의 의사를 최대한 반영하고 법적 정통성을 유지하되 지나친 법원에의 예속 피하고, 중앙정부의 의견을 반영하되 조종당하지는 않게 해야 한다는 요구와 필요성을 충족시키기 위함이다. 반면에, 한국의 치안행정위원회의 구성을 살펴보면, 당연직 위원(부지사, 제주지방경찰청 경무과장)과 제주지방경찰청장의 추천 3인과 도의회 추천 3인을 제외한 나머지 4인이 도의회나 자치단체 그리고 중앙정부의 소속 혹은 추천을 받지 않은 순수한 치안행정위원회 위원으로 영국 지방경찰위원회와 비교하여 자치경찰의 민주성 확보를 기

대할 수 없다.

셋째, 지방경찰청장/자치경찰단장의 권한을 살펴보면, 영국의 지방경찰청장은 독자적 경찰지휘 및 통제권을 가지며 차장을 제외한 경찰관 인사권을 가지고 방법·경비·교통·수사·주민보호·기타경찰업무 관련 권한을 통해 능률적·효과적 경찰활동의 추진을 보장한다(Wall, 1994:330). 반면에, 한국의 자치경찰단장은 「제주특별법」 제103조에 의한 주민생활과 밀접한 17개 분야의 지방자치단체 소관 특별사범경찰관리 직무에 한한 관할경찰관 감독업무 외에 어떠한 권한도 없다. 지방경찰청장/자치경찰단장의 위치가 영국의 경찰관리방식(3원체제)과 한국의 자치경찰관리방식(도지사의 보조기관)차이로 발생한 결과지만, 자치경찰의 정치적 중립과 나아가 경찰활동의 효과성·효율성확보를 위해 자치경찰단장의 권한을 강화해야 한다.

넷째, 자치경찰예산현황의 경우 영국은 자치단체부담금 25%, 중앙정부보조금 75%로 자치단체부담을 줄여 성공적으로 자치경찰제가 뿌리내렸다. 반면 2011년도 한국(제주특별자치도)의 경우, 자치단체부담금 65.81%, 중앙정부보조금 34.19%로 자치단체에 심각한 재정부담이 되며 성공적 정착에도 걸림돌이 되고 있다.

다섯째, 중앙정부/자치단체장의 권한 측면을 보면, 영국중앙정부의 권한은 지방경찰위원 5명에 대한 선발전, 지방경찰청장과 차장에 대한 임명승인 및 해임요구권을 가진다. 또한 경찰예산의 75%를 부담하며 이에 따른 감사권을 가지고 치안목표달성도를 평가하여 이를 보조금지급에 반영하고 있어 경찰위원회와 지방경찰청장에 대한 균형적 견제를 바탕으로 경찰에 대한 감독자와 조정자로서 확실한 역할을 담당한다. 반면, 한국의 자치단체장(도지사 및 시장)의 권한은 치안행정위원 3명에 대한 선발전, 자치경찰단장 임명권과 지휘 및 감독권, 그리고 자치경찰예산 65.81% 부담 및 이에 따른 감사권을 가진다. 이는 치안행정위원회와 자치경찰단장의 권한과 비교할 때 엄청난 권한이다. 하지만 영국자치경찰제도와 같이 3자(지방경찰청장, 지방경찰위원회, 내무부)간의 힘의 균형 없이 자치단체장의 권한이 막강한 상황에서 경찰의 민주성과 정치적 중립성을 확보하기란 결코 쉬운 일이 아니며, 더욱이 경찰의 효율성과 효과성 확보 역시 달성하기 어렵다.

상기에서와 같이 영국 지방자치경찰의 가장 큰 특징은 그 관리체계이다. 내무부장관과 지방경찰위원회 그리고 경찰청장으로 이루어지는 3원 관리체제는 영국경찰의 민주성과 정치적 중립의 보장수단으로서 역할을 하고 있다. 이러한 영국경찰의 3원 관리체제는 한국의 바람직한 자치경찰 모형에도 시사하는 바가 크다.

## IV. 한국자치경찰제도의 발전방안

### 1. 치안행정위원회의 정치적 중립 보장과 권한 강화

치안행정협위원회의 정치적 중립성이 보장될 때 중립적 입장에서 민생치안에 전념할 수 있다. 이를 위해 현행 자치단체장 소속하에 있는 치안행정위원회를 영국의 자치경찰위원회처럼 독립된 법인체로 구성할 필요가 있다. 정당의 공천으로 선거에 임하는 시·도지사 소속하에 치안행정위원회를 두는 것은 심의/의결기관이라 할지라도 경찰의 중립성확보를 기대할 수 없다.

또한 권한측면에서도 단순한 업무협조나 관련사항에 대한 형식적인 심의/의결기관이 아닌 경찰의 민주적 관리운영과 효율성 확보를 위해서 권한 강화가 필요하다. 영국경찰위원회의 경우 경찰청 청장과 차장의 임명 및 해임권, 경찰기금의 편성 및 운영권, 지방경찰청의 예산/재정 총괄, 지방경찰 활동계획 및 목표설정 민간인 직원 채용 및 관리권 등의 실질적인 권한을 바탕으로 내무부와 지방경찰청장에 대한 적절한 견제를 통해 영국경찰이 민생치안문제에 전념할 수 있는 원동력이 되고 있다.

### 2. 자치경찰단장의 권한 강화 및 전문성 확보

자치경찰단장의 권한 강화의 경우, 「제주특별법」 제107조는 자치경찰단장은 도지사가 임명하며, 도지사의 지휘·감독을 받게 되어 있다고 규정함으로써 자치경찰단장을 자치단체장의 보조기관화 하였다. 또한 자치경찰단장의 권한에 대한 규정 역시 어디에도 찾아볼 수 없다. 이로 인하여 자치경찰단장은 자치단체장으로부터의 정치적 중립과 효율적인 경찰활동 집행을 기대할 수 없다. 영국은 지방경찰청장이 독자적인 경찰지휘 및 통제권과 차장이외 경찰관의 인사권을 보장함으로써 책임행정과 경찰활동을 효과성을 제도적 장치를 통해 보장하고 있다.

전문성 확보의 경우, 동특별법 제107조는 도지사가 필요하다고 인정하는 경우 개방형직위로 지정·운영할 수 있게 하였다. 하지만 이 경우, 자치단체장의 자의적 인사전행을 방지할 필요가 있을 뿐만 아니라 전문지식이나 경험이 없는 인물이 선출될 우려가 있으므로, 자치경찰업무의 특수성을 고려할 필요가 있으므로 전문성을 갖춘 사람을 임명할 수 있도록 엄격한 제도적 장치의 보완이 요구된다.

### 3. 자치경찰예산지원에 대한 법적장치 마련

한국도 지방자치단체의 재정 취약도를 감안하여 자치경찰운영비를 지원해주는 제도적 보완이 필요하다. 「제주특별법」 제122조에 자치경찰 설치·운영에 대한 경비를 국가가 지원할 수 있음을 규정하고 있지만 이는 강제규정(하여야 한다)이 아닌 권한규정(할 수 있다)으로 영국과 같이 고정된 예산지원을 기대할 수 없다. 한국의 경우 2006년 자치경찰 초기 운영비로 국비 69억 원을 기획예산처에 요청하였지만 정부가 확정된 국비는 국가경찰 38명 전입에 따른 인건비 8억8700만원, 장비구입·시설비 13억6500만원 총 22억5200만원에 불과하였다. 후에 국회 행정안전위원회에서 국비 지원금을 44억 2900만원으로 확정함으로써 자치단체부담을 어느 정도 줄일 수 있었다. 이를 바탕으로 고려할 때 2006년 제주특별자치도의 자치경찰관련 국가보조금은 64.19%이며 자치단체부담금은 35.81%였다. 하지만 2011년 제주특별자치도의 자치경찰에 대한 국가보조금은 34.19%이며 제주특별자치도 부담금은 65.81%로 자치단체에 막대한 재정 부담으로 작용하고 있다.

재정 문제는 자치경찰의 활성화 문제에 영향을 미치는 중요한 부분이므로 「제주특별법」과 같이 개략적인 규정으로는 부족하고 구체적인 기준을 마련하여 국고지원의 범위와 수준을 명시하여 안정적인 재정 확보 방안을 마련해야 한다.

## V. 결 론

본 연구에서는 영국자치경찰과 제주자치경찰과의 비교고찰을 통해 한국자치경찰제도의 발전방안을 검토해보았으며 연구자는 지방경찰위원회와 지방경찰청장 그리고 지방자치경찰의 예산운영 등 3가지 측면에서 발전방안을 제시할 수 있었다.

첫째, 치안행정위원회의 정치적 중립성이 보장될 때 민생치안에 전념할 수 있으므로 현행 자치단체장 소속하에 있는 치안행정위원회를 영국의 자치경찰위원회처럼 독립법인체로 구성할 필요가 있고 권한 역시 단순 업무협조 및 형식적심의/의결기관이 아닌 민주적 관리운영과 효율성 확보를 위한 권한 강화가 필요하다.

둘째, 현행 「제주특별법」 제107조는 자치경찰단장을 자치단체장의 보조기관화 하였고 권한에 대한 규정 역시 어디에도 없다. 이로 인하여 자치단체장으로부터의 정치적 중립과 효율적인 경찰활동 집행을 기대할 수 없다. 자치경찰단장이 개방형직위로 운영 될 경우, 자치단체장의 자의적 인사전행을 방지할 필요가 있을 뿐만 아니라 전문지식 및 경험이 없는 인물이



선출될 우려가 있으므로 자치경찰단장의 권한 강화 및 전문성 확보를 위해 법적·제도적 장치의 보완이 요구된다.

셋째, 자치경찰예산지원에 대한 법적장치 마련으로서 이는 자치경찰활성화에 영향을 미치는 중요한 부분이므로 『자치경찰법』에서와 같은 개략적 규정만으로는 부족하고 구체적 기준과 함께 안정적 재정 확보 방안을 마련해야 한다.

무엇보다도, 자치경찰제의 근본이념이 고객위주의 치안서비스를 의미한다면, 자치경찰제도는 한국의 획기적인 경찰개혁프로그램으로 자리매김할 것이며 양질의 지역주민봉사와 치안서비스를 제공할 수 있을 것이다. 또한 이와 더불어 경찰력의 분산에 따른 치안역량 약화를 보완하고, 지역주민의 욕구에 부응하여 지역실정에 맞는 지방자치단체의 치안정책수립과 집행을 실질적으로 뒷받침할 수 있는 제도적 장치를 확보하는 노력에도 힘써야 할 것이다.

## 【참고문헌】

- 김원중. (2004). 자치경찰제도의 법리적 검토. 『한국지방자치학회보』, 16(1): 185-202.
- 안영훈외 (2008). 자치경찰제 확대 및 강화 방안. 서울: 한국지방행정연구원
- 참여정부. (2005). 『자치경찰법(안)』. 행정자치부
- Andresen, M. A. (2006). Crime Measures and Spatial Analysis of Criminal Activity. *The British Journal of Criminology*. 46: 258-285
- Barnes, I. & Eagle, T. (2007). The Role of Community Engagement in Neighbourhood Policing. *Policing: A Journal of Policy and Practice*. 2: 82-97
- Dhani, A. and Kaiza, P. (2011). *Home Office Statistical Bulletin: Police Service Strength*. London: Home Office
- Domicio, P. J. & Muniz, J. (2006). 'Stop or I'll Call the Police!': The Idea of Police, or the Effects of Police Encounters Over Time. *The British Journal of Criminology*. 46: 234-257
- James, Z. (2006). Policing Space: Managing New Travellers in England. *The British Journal of Criminology*. 46: 470-485
- Loader, I. & Mulcahy, A. (2001). The Power of Legitimate Naming: Part I - Chief Constables as Social Commentators in Post-War England. *The British Journal of Criminology*. 44: 41-55
- Marks, M. (2004). Researching Police Transformation: The Ethnographic Imperative. *The British Journal of Criminology*. 44: 866-888
- Mclaughlin, E. (1992). The Democratic Deficit: European Union and the Accountability of the British Police. *The British Journal of Criminology*. 32: 473-487
- Morgan, R. (1987). Police Accountability: Developing the Local Infrastructure. *The British Journal of Criminology*. 27: 87-96
- Mulcahy, A. (2000). Policing History. *The British Journal of Criminology*. 40: 68-87
- Nofziger, S. & Willians, S. L. (2005). Perception of Police and Safety in a Small Town. *Police Quarterly*. 8(2): 248-270
- Sheptycki, J. (2007). High Policing in the Security Control Society. *Policing: A Journal of Policy and Practice*. 1: 70-79
- Smith, G. (2004). Rethinking Police Complaints. *The British Journal of Criminology*. 44: 15-33

- Thompson, B. L. & James, D. L. (2004). Who Cares if Police Become Violent? Explaining Approval of Police Use of Force Using a National Sample. *Sociological Inquiry*. 74(3): 381-410
- Waddington, P. A. J., Stenson, K. & Don, D. (2004). In Proportion: Race, and Police Stop and Search. *The British Journal of Criminology*. 44: 889-914
- Wall, D. S. (1994). The Ideology of Internal Recruitment the Selection of Chief Constables and Changes within the Tripartite Arrangement. *The British Journal of Criminology*. 34: 322-338
- Waters, L. and Brown, K. (2000). Police Complaints and the Complainants' Experience. *The British Journal of Criminology*. 40: 617-638
- Wilson, H. (1987). Parental Supervision Re-examined. *The British Journal of Criminology*. 27: 275-301
- Yarwood, R. (2007). The Geographies of Policing. *Progress in Human Geography*. 31(4): 447-465
- 영국 내무부 경찰 채용관련 홈페이지  
<http://www.police.homeoffice.gov.uk/finance-and-business-planning/index/>
- 영국 내무부 경찰 홈페이지  
<http://www.police.homeoffice.gov.uk/about-us/police-policy-operations/>
- 제주특별자치도청 홈페이지 <http://www.jeu.go.kr>

