

| 지방재정법제이슈 22-20-① |

자치경찰 정상화를 위한 행·재정법적 이슈

강기홍 서울과학기술대학교 행정학과 교수

| 지방재정법제이슈 22-20-① |

자치경찰 정상화를 위한 행·재정법적 이슈

강기홍 서울과학기술대학교 행정학과 교수

지방재정법제이슈 22-20-①

자치경찰 정상화를 위한 행·재정법적 이슈

CONTENTS

Part
I

서언 | 6

Part
II

자치경찰의 사무 | 10

1. 현황 | 10
2. 문제점 | 12
3. 개선방안 | 14

Part
III

자치경찰의 조직 | 20

1. 현황 | 20
2. 문제점 | 21
3. 개선방안 | 22

Part
IV

자치경찰의 재정 | 26

1. 현황 | 26
2. 문제점 | 32
3. 개선방안 | 33

Part
V

결어 | 36

참고문헌 | 38

**자치경찰 정상화를 위한
행·재정법적 이슈**

Part

I

서언

Part I

서언

2021. 7. 1.부터 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」(이하 “경찰법”이라 한다)이 개정·시행됨에 따라 그간 제주특별자치도(이하 “제주도”라 한다)에서만 시행되던 자치경찰제가 전국에 걸쳐 실시되기에 이룸

제주도는 세종특별자치시(이하 “세종시”라 한다)와 같이 광역지방자치단체의 지위를 가지지만 행정계층이 시·군·구와 그 위의 시·도로 구성된 2층제가 아닌 단층제여서 2006년 7월 1일 자치경찰이 제주도에서 38명의 국가경찰 출신이 자치경찰로 이관되어 시행될 때¹⁾, 자치경찰제도가 광역단위에 한정되지 않고 제주도 전체에 걸쳐 시행된 특징이 있음²⁾

이에 대해 세종시는 제주도와 같이 단층제 행정체계이지만 자치경찰의 실시는 이번 개정 「경찰법」이 시행됨으로서 시작이 되었음

이렇게 전국에 걸쳐 시행된 자치경찰은 제주도와 세종시를 제외하고는 여전히 시·도라고 하는 광역단위에서만 실시되고 있는데, 이런 광역단위의 자치경찰을 규율하고 있는 현행 「경찰법」 하에

1) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(제주특별법), 법률 제7849호, 2006. 2. 21. 제정, 2006. 7. 1. 시행. 강기홍, 제주특별자치도의 자치경찰제 발전을 위한 법적 과제 -자치경찰과 국가경찰 간 협약의 하자를 중심으로-, 지방자치법연구 제12권 제1호(2012), 49면 이하.

2) 최철호, 한국의 자치경찰제도의 현황과 과제, 지방자치법연구 제14권 제3호(2014), 453면 이하 참조.

서 자치경찰제는 여러 문제들을 노정하고 있음

단적으로, 시민과 도민이 자치경찰 활동을 거의 체감하지 못하고 있음. 더군다나 자치경찰에 대한 사무·조직·재정이 국가경찰에 예속되어 기형적 형태로 운영되고 있어 실질적인 자치경찰이라 볼 수 없다는 지적이 많음

이하에서는 이런 비정상적인 자치경찰제의 기반이 되는 「경찰법」을 중심으로 관계 법제 및 제도의 정상화를 염두에 두고, 현행 자치경찰의 사무, 조직(인력 포함), 재정에 초점을 맞추어 개선방안을 고민해 보고자 함

**자치경찰 정상화를 위한
행·재정법적 이슈**

Part
II

자치경찰의 사무

1. 현황
2. 문제점
3. 개선방안

Part II

자치경찰의 사무

1. 현황

자치경찰을 정의하기가 용이하지는 않으나, 경찰사무에 대한 처리권한, 집행의 단위(지역), 재원, 책임 등을 기준으로 고려한다면, 자치경찰은 ‘지방자치단체가 자기 지역을 대상으로 하여 자기소속의 인력으로 주민복리와 관련된 경찰사무를 자기권한 및 책임으로 수행하는 제도’로 정의할 수 있을 것임³⁾

이렇게 이해되는 자치경찰은 「경찰법」의 개정으로 자치경찰에 대한 사무와 조직을 규율하고 있음. 현행 「경찰법」은 총 8개의 장 36개 조문으로 구성([표1])되어 있고, 자치경찰과 관련된 부분 중, 경찰의 임무·사무·권한남용금지·직무수행을 규정하는 제1장, 시·도자치경찰위원회의 설치·구성·위원의 임명·심의 및 의결사항·사무기구 등을 규정하는 제4장, 자치경찰사무에 대한 재정 지원·예산, 그리고 세종시자치경찰위원회에 대해 규정하는 제8장 등이 중요한 의미를 지님

3) 자치경찰에 대한 정의에 대해서는 강주영, ‘제주특별자치도 자치경찰’의 공법적 검토 -제주특별자치경찰을 중심으로-, 동아법학 제60호(2013), 31면 참조.

[표1] 경찰법의 체계

제1장	제2장	제3장	제4장	제5장	제6장	제7장	제8장
총칙	국가경찰 위원회	경찰청	시·도자치 경찰위원회	시·도경찰청 및 경찰서 등	비상사태 등 전국적 치안 유지를 위한 경찰청장의 지휘·명령	치안분야의 과학기술진흥	보칙

총칙 제1장 제4조에서는 국가경찰과 자치경찰의 사무에 대해 구분하면서, 동법 제4조제1항제1호는 국가경찰사무를, 제2호에서는 자치경찰사무를 규정하고 있음

국가경찰과 자치경찰의 사무구분 방식은 자치경찰에 관한 사무를 상세히 규정하면서 그 이외의 사무는 국가경찰사무에 해당한다고 분류하는 방식을 취하고 있음([표2]). 즉 자치경찰사무를 열거하고 있고 이외의 사무는 국가경찰사무가 되는 방식을 취하고 있음

[표2] 경찰사무 중 자치경찰사무

경찰사무				
자치경찰사무				
국가 경찰 사무	가. 지역 내 주민생활 안전 활동	나. 지역 내 교통활동	다. 지역 내 다중운집 행사관련 혼잡교통· 안전관리	라. 수사사무
				<ul style="list-style-type: none"> • 학교폭력 등 범죄 • 가정폭력·아동학대 범죄 • 교통사고·교통관련 범죄 • 공연음란·성적 목적 다중이용장소 침입행위 범죄 • 경범죄·기초질서 범죄 • 가출인·실종아동 등 수색·범죄
대통령령 기준에 따라 시도 조례				세부사항 대통령령

「경찰법」 제4조제1항제2호(자치경찰사무)는 생활안전, 교통, 경비, 수사 등과 관련하여 4개의 영역으로 자치사무를 구분하고 있는 바, 지역 내 주민의 생활안전에 관한 사무(가목), 지역 내 교통활동에 관한 사무(나목), 지역 내 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전관리(다목), 수사에 관한 사무(라목)가 그것임

지역 내 주민의 생활안전 활동에 관한 사무(제4조제1항제2호가목)에는 근거리 생활안전과 관련된 사무를 규율하고 있음

이에 대한 세부 사무 내용으로는 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영, 주민참여 방법활동의 지

원 및 지도, 안전사고 및 재해·재난 시 긴급구조지원, 아동·청소년·노인·여성·장애인 등 사회적 보호가 필요한 사람에 대한 보호 업무 및 가정폭력·학교폭력·성폭력 등의 예방, 지방자치단체 등 다른 행정청의 사무를 제외한, 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속, 그 밖에 지역주민의 생활안전에 관한 사무가 있음

지역 내 교통활동에 관한 사무(제4조제1항제2호나목)는 주민의 일상생활에 영향을 끼치는 교통활동에 관한 것을 규율하고 있음

여기에는 교통법규 위반에 대한 지도·단속, 교통안전시설 및 무인 교통단속용 장비의 심의·설치·관리, 교통안전에 대한 교육 및 홍보, 주민참여 지역 교통활동의 지원 및 지도, 통행 허가·어린이 통학버스의 신고·긴급자동차의 지정 신청 등 각종 허가 및 신고에 관한 사무, 그 밖에 지역 내의 교통안전 및 소통에 관한 사무가 해당됨

지역 내 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전관리(제4조제1항제2호다목) 사무는 다수가 모이는 행사와 관련한 교통 및 안전관리에 관한 사무로써 세부 사무들은 열거되어 있지 않음

수사사무(제4조제1항제2호라목)는 형법 및 형사소송법을 기본으로 하면서 개별법률에 따라 수행하는 사무로써, 여기에는 학교폭력 등 소년범죄, 가정폭력·아동학대 범죄, 교통사고 및 교통관련 범죄, 공연음란 및 성적 목적을 위한 다중이용장소(예 여성전용 화장실 등) 침입행위에 관한 범죄, 경범죄 및 기초질서 관련 범죄, 가출인 및 실종아동 등 관련 수색 및 범죄 사무가 해당됨

2. 문제점

「경찰법」에 규정된 국가경찰 및 자치경찰과 관련된 사무구분에 대해서는 다음 사항이 문제점으로 지적됨

첫째, 「경찰법」 제4조제1항제2호가목부터 다목까지는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 시·도 조례로 정하도록 하고 있고, 라목(수사사무)의 자치경찰사무에 관한 사항 및 범위 등을 대통령령으로 정하도록 하고 있음

여기서 가목부터 다목까지의 자치경찰사무를 기초단위인 시·군·구의 조례가 아닌 시·도조례로 정하도록 한 것이 타당한지, 나아가 라목의 수사사무와 관련한 자치경찰사무는 조례를 통한 지방자치단체의 자치권 실현을 원천적으로 봉쇄할 수 있다는 지적이 가능함

앞서 자치경찰의 개념을 인위적으로 정해 보았거니와, 자치경찰이란 주민근거리에서 주민의 생활안전 및 치안유지를 목적으로 하는 것이고, 세계적으로 자치경찰을 도입한 국가들을 참고해 보

더라도 기초단위에 실시하는 경우가 많은 것을 볼 수 있음⁴⁾

둘째, 「경찰법」 제4조제1항제2호가목과 관련하여서, “생활안전”의 개념적 내용이 무엇이며, 그 범위를 어디까지로 한정하여 이해할 수 있는가 하는 점임(①)

셋째, 동법 제4조제1항제2호나목과 관련하여서, “교통활동”의 세부 내용으로써 “교통안전시설”, “교통안전”을 규정하고 있는데, 이 역시 그 개념과 범위를 어디까지로 보아야 하는지가 문제됨(②)

넷째, 동법 제4조제1항제2호다목과 관련하여서는, “다중운집 행사”의 개념과 그 행사의 규모를 어디까지로 이해하여야 하는지가 문제됨(③)

다섯째, 동법 제4조제1항제2호라목과 관련하여서, 라목에는 행정질서법이 대상으로 하는 내용이 아닌 형법 및 형사소송법을 기반으로, 나아가 개별 형사관련 특별법적 범죄에 관한 법률에서 규정하고 있는 “범죄”에 대한 수사를 자치경찰 사무라고 하고 있음(④)

이에 대해, “범죄”가 무엇을 의미하는지에 대해서는 어려움이 없겠으나, 이를 처리하는 ‘절차’에 있어서 자치경찰은 ‘무늬만 자치경찰’에 해당되는 한계가 있음

자치경찰이 이들 범죄 사무에 대해 독립적으로 사무의 본질적인 부분을 처리할 수가 없기 때문임. 자치경찰은 행정작용의 한 종류이고 수사사무는 사법경찰작용의 하나이기 때문에 양자는 그 본질에 있어 차이가 존재하는 것임⁵⁾

이들 범죄가 생활 근거리에서 발생됨에 따라 자치경찰이 현장 출동하여 사건의 전말을 파악한다 하더라도 결국에는 국가경찰이 이를 인계받아 종결을 지어야 하는 ‘사무처리구조’이기 때문임. 따라서 「경찰법」상 자치경찰사무로 포섭하여 규정한 것이 타당한지에 대한 의문이 있음

가령 아동학대 범죄(라목 2))를 예를 들어 생각해 보면, 가정이나 시설물에서 아동학대가 심하여 만약에 피해아동이 중상 내지 사망에 이르렀다고 가정할 때, 자치경찰이 신고를 받아 출동하였다 하더라도 그 처리는 궁극적으로 「경찰법」 제16조제1항에 규정된, 경찰청에 설치된 국가수사본부가 사건의 결론을 짓게 됨

나아가 「경찰법」상 자치경찰에게는 기소권이 부여된 것도 아니어서, 결국 범죄에 해당되는 수사 사무의 대부분과 핵심된 처리를 자치경찰이 스스로 수행할 수 없다면 이를 자치경찰 사무라 규정하는 것은 의미가 없다할 것임

4) 안영훈·강기홍, 자치경찰제 확대 및 강화 방안, 한국지방행정연구원(2008), iii면.

5) 이범오, 자치경찰 수사범위에 관한 연구 -가정폭력, 학교폭력, 성폭력, 실종수사 중심으로-, 법이론실무연구 제10권 제1호(2022), 268면 참조.

3. 개선방안

주민이 필요로 하는 치안행정서비스가 신속, 정확하며 주민에게 편리하게 제공되기 위해서는 「경찰법」 제4조제1항제2호와 관련하여 위에 문제점으로 제시된, 국가경찰사무로부터 자치경찰사무가 명료히 구분되고, 사무처리의 체계 및 절차에도 합리성이 담보될 수 있어야 함. 앞서 제기된 문제점에 대해 다음과 같은 개선방안을 고려할 수 있음

첫째, 자치경찰을 도입하는 단위와 관련하여, 현행 「경찰법」에 따라 광역단위에 도입되어 있는 자치경찰을 기초단위(시·군·구)에까지 설치하는 것이 필요함

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 ‘제주특별법’ 이라 한다)에 따라 제주자치경찰단도 그 도입은 제주특별자치도라고 하는 광역단위로 되어 있으나, 운용의 실제에 있어서는 기초단위에 해당되는 소규모 행정구역인 마을 단위로 치안수요가 발생되고 있음

도민의 거주지 등 생활터전이 해안선을 따라 분포됨에 따라 행정관서 역시 해안선 중심으로 설치되어 제주도 중산간에 거주하는 주민들의 생활안전을 확보할 목적으로 “송당” 및 “저지” 중산간 지역에 자치경찰을 설치하여 운용하고 있음

자치경찰을 도입하고 있는 주요국의 현황을 보면, 도입의 단위는 국가마다 상이하게 나타나는데, 미국과 영국이 기초단위에서 도입하고 있고, 일본은 광역단위에서, 그리고 광역과 기초가 일률적이지 않고 지역에 따라 어떤 지역은 광역단위에서, 또 다른 지역에서는 기초단위에서 도입하는 ‘병렬단위’로 도입한 스페인과 이태리의 경우가 있음⁶⁾

평균적으로 볼 때 기초단위에서 도입·운영하고 있는 경우가 많은 편이라 평가할 수 있음. 우리나라는 수도권과 비수도권 간 인구분포 및 지역의 사회문화적 특징 등에 차이를 보이고 있는 현실을 감안하고, 너무 급하게 기초까지 도입함에 따른 부작용이 발생할 수 있으므로, 우선은 광역단위로 도입된 취지를 잘 살리면서 기초단위에서의 자치경찰 활동의 한계를 메꾸어 가는 정책도 고려할 가치는 있을 것임

결국 원론적 측면에서 자치경찰의 도입은 기초단위까지 이루어져야 하나, 현실적 상황 등을 고려한다면 광역단위의 도입 및 운영이 잘못된 것이라 볼 수는 없기 때문에, 일정 기간 현 체계를 운영해 본 뒤 현행 제도의 문제 및 한계를 개선해 가능 방법이 타당할 것으로 보임⁷⁾

6) 금창호·권오철·하동현, 제주자치경찰제도의 정책평가와 개선과제, 한국지방행정연구원(2011), 18면.

7) 조성규, 자치경찰제 도입의 법적 쟁점과 과제, 지방자치법연구 제21권 제2호(2021), 108면 참조.

한편 「경찰법」 제4조제1항제2호가목부터 다목까지에 규정된 자치경찰 사무에 대해서도 원론적으로는 기초단위의 조례로 자치경찰관련 사무를 세부적으로 지역 특성에 맞게 규율하도록 하는 법 개정이 필요해 보이거나 이 또한 위에 언급한 현실을 반영하여 일정 기간 운용 후 도입하는 것이 바람직할 수 있음

그리고, 「경찰법」 제4조제1항제2호라목의 수사사무는 국가경찰사무로 전환하는 것을 고려할 수 있음. 자치경찰과 관련한 행정서비스를 생각하는 경우, 대체적으로 그것은 생활근거리의 치안을 고려하는 것인 반면, 국가경찰은 (중대)범죄, 폭력 등 다소 무거운 형사적 처벌과 연계된 국민치안과 관련된 경찰서비스를 상징하는 것으로 이해되고 있음. 나아가 이들 수사사무의 처리는 일차적으로 생활근거리에서 발생되었다 하여 자치경찰이 선제 대응을 한다고 하지만 본질적인 업무(사무)의 처리에 있어서는 「경찰법」 제16조제1항과 관련하여, 실무상 국가수사본부의 지휘 하에 이루어지고 있음

따라서 「경찰법」상 수사사무와 관련하여서는 자치경찰에게 ‘무늬만 있는 사무’에 해당되기 때문에, 수사사무(제4조제1항제2호라목)는 국가경찰로 넘겨 자치경찰 사무로부터 삭제하는 것을 고려할 수 있을 것임

둘째, “생활안전”의 개념적 내용 및 그 범위(위의 ①))에 관해서는, 법령이나 헌법재판 및 대법원의 판결례로부터 생활안전의 개념 및 범위를 파악할 수는 없고, 다행히 「경기도 생활안전 기본조례」로부터 생활안전의 개념과 범위를 아래와 같이 확인할 수 있음

동 조례 제2조로부터 생활안전의 개념적 징표는 ① 개인의 일상생활과 밀접한 관련성이 있고, ② 위협의 발생이 생활 주변에 있으며, ③ 안전의 내용은 신체적일뿐만 아니라 정신적·사회적 안녕을 포함한다는 것임. 그리고 동 조례 제2조제3호로부터 생활안전 분야를 세부적으로 규정하고 있는 바, 가령, 교통·치안 분야와 관련하여서는 무단횡단, 보행사고, 여성의 밤길 귀가 등을 예시로 열거하고 있음

이상으로부터 앞서 문제점으로 제시한 개선방안을 제시한다면, 자치경찰 공무원이 실제 「경찰법」을 적용할 때 경기도 생활안전 기본조례를 염두에 두고 자치경찰사무를 집행하는 방법이 있을 수 있고, 「경찰법」 자체에 없는 정의 조항을 신설하여, 경기도 생활안전 기본조례의 자치경찰 관련 사항을 법률에 신설하여 입법론적으로 생활안전의 개념 및 범위를 해소하는 방안이 있을 수 있음

자치경찰의 법집행을 명쾌하게 하기 위해서는 현행 「경찰법」 제2조(정의)를 신설하여 이를 해결

하는 것이 타당하다 보여짐⁸⁾

[표3] 경기도 생활안전 기본조례⁹⁾상 생활안전

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “생활안전”은 도민의 개인 일상과 밀접한 관련이 있는 생활 주변의 각종 위험으로부터 신체적·정신적·사회적으로 편안한 상태를 말한다.
2. “취약계층”은 어린이, 노인, 장애인 등 신체적 또는 인지적 기능이나 능력이 일반인 보다 재년에 취약한 사람을 말한다.
3. “생활안전 분야”는 개인의 일상생활과 밀접한 다음 각 목의 경우를 의미한다.
 - 가. 교통·치안 분야 : 무단횡단, 보행사고, 여성의 밤길 귀가 등
 - 나. 보건·식품 분야 : 불량식품, 초·중·고등학교 급식, 원산지표시위반 등
 - 다. 건축·시설 분야 : 노후건축물, 승강기, 가스누출경보기, 화재경보기, 아파트단지 옹벽 등
 - 라. 화학·환경 분야 : 미세먼지, 유해화학시설 등
 - 마. 취약계층 분야 : 어린이놀이터, 어린이 통학, 어린이 및 노인학대 등
 - 바. 기타 분야 : 기타 일상생활과 밀접한 관련이 있는 분야
4. “생활안전 문화활동”은 생활안전에 대한 가치와 인식을 넓힐 수 있게 하는 교육, 훈련, 홍보 등의 활동과 이를 통해 안전을 체득할 수 있는 모든 활동을 말한다.

셋째, “교통활동”의 세부 내용으로써 “교통안전시설”, “교통안전”의 개념과 범위(위의 ②))에 관해서는, 지방의 자치입법 사례를 참고할 수 있음. 「원주시 교통안전시설 고장 및 손괴원인자 신고포상금 지급조례」¹⁰⁾ 제2조는 교통안전시설을 다음과 같이 규정하고 있음

[표4] 원주시 교통안전시설 고장 및 손괴원인자 신고포상금 지급조례상 교통안전시설

제2조(정의) 이 조례에서 “교통안전시설(이하 “시설”이라 한다.)”이란 「도로교통법 시행규칙」 제6조부터 제8조까지의 시설 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

1. 신호기, 차량신호등(주신호등을 보조하기 위하여 도로 측면이나 도로 중앙에 설치하는 차량보조등을 포함한다.) 및 보행신호등
2. 교차로와 교통여건상 신호등의 지시내용을 한정하거나 보조할 필요가 있다고 인정되어 이를 설명하기 위하여 신호등에 부착한 표식
3. 시각장애인을 위하여 음성으로 신호를 안내하는 시각장애이용 음향신호기 또는 보행자에게 남은 보행시간을 알려주기 위하여 설치한 보조 장치

8) 이렇게 보면 경기도 조례가 법률 개정을 건언하는 것이 되는 바, 1991년 전국 최초로 제정된 ‘청주시행정정보공개조례’가 국민의 알권리를 향상시키고 추후 우리나라의 정보공개법의 토대가 됐음을 상기할 수 있다. 동양일보(<http://www.dynews.co.kr>) 참조.

9) [시행 2019. 7. 16.] [경기도조례 제6249호, 2019. 7. 16., 제정].

10) [시행 2010. 1. 1.] [강원도원주시조례 제894호, 2009. 7. 17., 제정].

그리고 교통안전의 개념 및 그 범위와 관련하여, 교통안전법이 존재하나 교통안전의 개념에 대해서는 동법 및 시행령 등에 명문으로 규정된 바는 없음. 오히려 「강원도 교통안전 증진을 위한 조례」¹¹⁾에서 교통안전의 개념 등을 아래와 같이 규정하고 있음

[표5] 강원도 교통안전 증진을 위한 조례상 교통안전

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “교통안전”이란 차량 등의 교통수단으로 인한 사고위험으로 부터 벗어나 정신적·육체적으로 편안한 상태를 유지하는 것을 말한다.
2. “교통사고”란 교통수단의 운행과 관련된 사람의 사상 또는 물건이 파손되는 것을 말한다. (이하 생략)

이상으로부터 앞서 문제점으로 지적된 점을 개선하기 위해, 앞에서 입법론적 해결책을 제시하였거니와 여기에서도 동일하게 입법론적으로 개선하는 것이 타당하다 사료됨. 즉 「경찰법」 제2조(정의)를 신설하여 관련 용어에 대하여 입법론적인 해석을 제시함

넷째, “다중운집 행사”의 개념과 그 행사의 규모(위의 ③))와 관련하여, 개념 자체는 ‘여러 사람이 모이는 행사’라 할 수 있을 것이나, 자치경찰의 입장에서 어느 규모까지를 자신의 사무처리 대상으로 하여야 하는지 혼동이 있을 수 있음

이 경우에는 모이는 인원, 장소, 시간 및 시기 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음. 따라서 단순히 규모의 대소를 기준으로 자치경찰 및 국가경찰 사무로 구분할 것이 아니라, 「경찰법」에서 정한 바와 같이 기본적으로는 자치경찰로 하되, 인원 등을 종합적으로 고려하고, 자치경찰인력으로 감당할 수 있는 경우에는 자치경찰 사무로 보아야 할 것임

모이는 숫자·장소·시기 등을 고려하여 자치경찰의 해결 능력을 벗어나는 경우에는 국가경찰과 함께하는 공동사무로 보는 것이 타당할 것임

11) [시행 2019. 12. 27.] [강원도조례 제4505호, 2019. 12. 27., 일부개정].

**자치경찰 정상화를 위한
행·재정법적 이슈**

Part
III

자치경찰의 조직

1. 현황
2. 문제점
3. 개선방안

Part III

자치경찰의 조직

1. 현황

현재 시행 중인 자치경찰의 조직(인력 포함)은 시·도지사 소속으로 시·도자치경찰위원회가 설치되어 있고(동법 제18조 이하), 시·도자치경찰위원회는 자치경찰제의 성패를 좌우할 핵심기구로 평가되고 있음¹²⁾. 동 위원회 하에 사무기구로서 사무국이 설치(동법 제27조)되어 있음

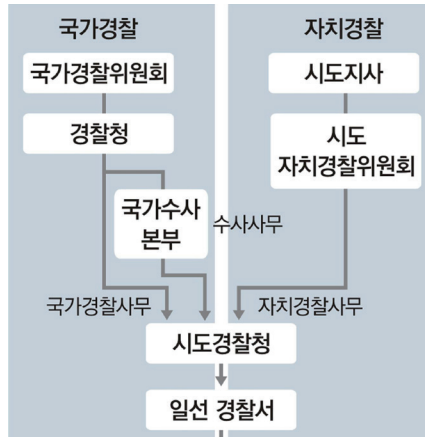
가령, 서울특별시 자치경찰위원회 사무국의 경우, 해당 사무국은 3개의 과(課)로 구성되어 있는데, 자치경찰총괄과·자치경찰협력과·자치경찰지원과로서 약 40명 내의 국가경찰에서 파견을 온 경찰관이 근무하고 있음

현행 「경찰법」상 자치경찰의 조직은 사실상 시·도지사 소속으로 설치된 시·도자치경찰위원회뿐이고, 시·도자치경찰위원회는 자치경찰사무를 지휘 및 감독을 하지만 자치경찰 사무의 집행은 국가경찰 조직(지방경찰청·경찰서·지구대 및 파출소)에 의존하고 있음.¹³⁾

12) 양영철, 자치경찰 성패의 열쇠, 자치경찰위원회, 월간 공공정책 188호(2021. 6), 17면 이하.

13) 조성규, 자치경찰제 도입의 법적 쟁점과 과제, 지방자치법연구 제21권 제2호(2021), 108면 이하.

[표6] 자치경찰제 조직 구조



출처: <https://www.donga.com/news/Opinion/article/all/20210621/107549248/1>

2. 문제점

현행의 자치경찰은 ‘무늬만 자치경찰’, 또는 ‘기형적 자치경찰’이라는 비판이 제기되고 있는 바, 그 이유는 다음과 같음

첫째, 자치경찰의 법적 근거가 되고 있는 「경찰법」의 내용이 국가경찰 주도로 이루어져 있는 문제가 있음. 위의 [표1]에서 본 「경찰법」의 구조를 보면, 자치경찰과 관련된 사항은 제4장 시·도자치경찰위원회(10개 조문)에 관한 것뿐이며 나머지는 모두 국가경찰의 권한·조직 등에 관한 것임을 알 수 있음. 그런 의미에서 「경찰법」의 소관을 경찰청에서 행안부와 경찰청 공동 소관으로 변경하여야 한다는 주장이 제기됨¹⁴⁾

둘째, 일원화된 자치경찰 조직 내지 사무집행 체계를 지적할 수 있음. 즉 현행 자치경찰의 조직은 시·도자치경찰위원회와 그 소속의 사무국만 존재할 뿐 자치경찰사무를 집행하는 인력은 국가경찰에 속한 인력들임(지방경찰청, 경찰서, 파출소 및 지구대). 따라서 현행 자치경찰제는 자치경찰 사무만 「경찰법」에 규정되어 있을 뿐 실질적 자치경찰 조직¹⁵⁾과 인력은 존재하지 않는 기형의 형태로 운용되고 있음

셋째, 자치경찰의 본질로부터 생활안전에 관한 사무는 광역보다는 기초단위에서 이루어져야 함

14) 경상북도 자치경찰위원회, 자치경찰 정책 건의 자료(2022), 5면.

15) 각 시·도자치경찰위원회 사무국에 근무하는 경찰인력도 국가경찰에서 파견온 인력들이 대부분을 차지하고 있음.

에도 시·군·구 기초단위에 자치경찰이 설치되어 못한 문제가 있음. 자치경찰사무를 수행하는 현실적 경찰조직으로 파출소와 지구대가 있으나, 이들 역시 국가경찰조직에 속해있는 문제가 있음

넷째, 현재 제주도를 제외하고는 시도지사 소속의 자치경찰관은 존재하지 않음. 국가경찰관이 파견 온 형태로 근무 중이어서 시민의 입장에서 볼 때 자치경찰제가 실시되고 있는지를 거의 인식할 수 없을 정도로 현행 자치경찰에 관한 이해 및 홍보가 부족한 상황임

3. 개선방안

현행의 문제를 해결하기 위해 단기적인 방안과 장기적 방안으로 나누어 검토할 수 있음. 먼저, 단기적 해결책으로 다음을 고려할 수 있음

첫째, 파출소와 지구대소속 국가경찰 인력을 자치경찰로 이관하는 방안을 고려할 수 있음. 시·군·구에 설치된 경찰서는 국가경찰사무, 수사사무, 그리고 자치경찰사무를 동시에 수행하고 있는 바, 각 경찰서 소속의 파출소와 지구대에 속한 국가경찰인력을 시군구 지역의 기초자치경찰로 변경하는 것이 필요. 이를 위해서는 대통령령인 「경찰청과 그 소속기관 직제」의 개정이 요구됨. 즉 법제적으로는 동 직제 제43조 등의 개정이 필요함

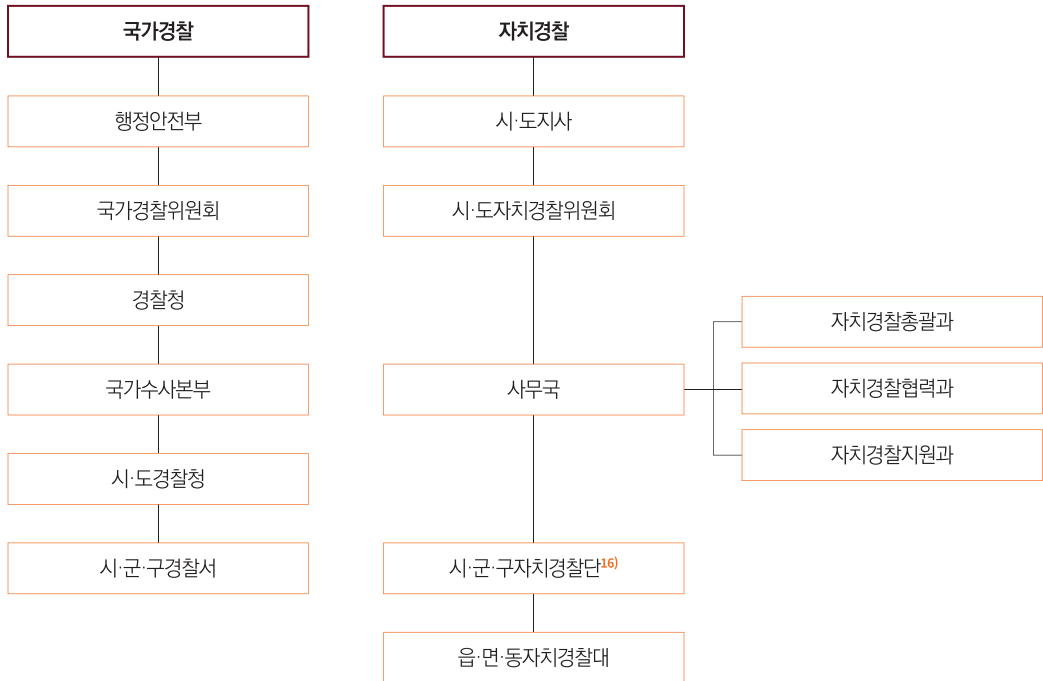
둘째, 「경찰법」 제24조제1항제2호 이하에서는 자치경찰공무원의 인사(임용, 승진, 징계 등)와 관련된 사항이 시·도자치경찰위원회의 소관 사무라 규정하고 있으므로, 시·도 소속으로 자치경찰공무원의 인사에 관해 심의 및 의결을 하는 위원회를 설치하는 것이 필요함

그리고 장기적으로는 ‘이원화 모델’로서 국가경찰과의 단단한 협력체계 마련을 전제로, 자치경찰을 국가경찰로부터 독립시켜 현행 제도가 가진 자치경찰로서의 본질적 한계를 극복할 필요가 있음. 우선은 시·도경찰청에서 자치경찰사무를 담당하는 조직 내지 인력을 시·도지사 소속으로 이관하는 것이 필요

이를 위해 법제적으로는 현행 「경찰법」을 전면 개정하거나, 아예 ‘자치경찰법’을 제정하는 방안을 고려할 수 있음. 국가경찰의 조직 및 인력을 어느 범위까지 시·도로 이관하여 자치경찰화할 것 인지는 상당한 진통이 예상되나, 국회, 행정안전부, 지방자치단체, 경찰서, 파출소와 지구대에 근무하는 일선 경찰관 등 실질적인 주체와 다양한 당사자가 참여하는 조직(가칭 ‘자치경찰발전협의회’)을 설치하여 충분한 시간과 절차를 거쳐 합의에 이르도록 함이 바람직할 것임

가시적으로 지구대와 파출소가 사실상 자치경찰 역할을 한다고 하는데는 이의가 없으므로, 지구대와 파출소 근무 인력을 자치경찰로 이관하는 것이 필요함

[표7] 이원화·기초자치 경찰 모델(안)¹⁶⁾



16) 기초단위라 하더라도 해당 지역 내에서도 경찰사무 발생 성격에 차이가 있음을 고려하여, 자치경찰을 꾸리는 방식과 관련하여, 범죄 예방 및 대응이 필요한 지역에 대해서는 '범죄해결형' 자치경찰을, 범죄발생이 '범죄해결형' 지구보다 낮은 곳에는 '지역치안맞춤형'을, 앞의 두 지구보다는 범죄 빈도가 낮고 생활질서유지가 주된 사무인 경우에는 '주민친화형' 자치경찰제를 운용할 수 있을 것이다. 박종승, 전라북도형 자치경찰 도입방안에 관한 연구: 이원화 모델을 중심으로, 한국경찰학회보 제22권 제4호(2020), 310면 이하.

**자치경찰 정상화를 위한
행·재정법적 이슈**

Part
IV

자치경찰의 재정

1. 현황
2. 문제점
3. 개선방안

Part IV

자치경찰의 재정

1. 현황

2022년 우리나라의 총예산은 약 607.7조 원으로 편성됨. 2021년 558조 원에 비해 약 49.7조 원이 증액된 액수임(8.9%). 국가정보원 등 예산 편성 및 지출 내역을 공개할 수 없는 기관들을 제외하고, 국가총예산 607.7조는 3가지 회계로 구분되어 지출이 이루어짐. 즉 일반회계(인건비, 기본경비, 사업비¹⁷⁾ 350.2조 원, 20개의 특별회계(기업특별회계, 기타 특별회계)¹⁸⁾ 62.8조 원, 68개에 해당하는 기금 194.6조 원으로 구성됨

17) 지방에 내려보내는 교부세(22년 130.9조 원)와 예비비(22년 5.0조 원)가 포함되어 있다.

18) 기업특별회계에는 5개(양곡관리, 책임운영기관, 조달, 우편사업, 우체국예금) 분야 약8.7조 원이, 기타특별회계는 15개(농어촌구조개선, 교통시설, 등기, 교토작업, 에너지 및 자원사업, 환경개선, 우체국보험, 주한미군기지이전, 행정중심복합도시건설, 국방군사시설이전, 혁신도시건설, 아시아문화중심도시조성, 국가균형발전, 유아교육지원, 수재부품장비) 분야 54.1조 원으로 구성된다.

[표8] 국가총예산 구조('22년 본예산 기준)¹⁹⁾

재정규모 (총지출 기준) ('21) 558.0 → ('22) 607.7조원							
일반회계 (314.8 → 350.2조원)		특별회계 : 20개 (60.2 → 62.8조원)		기금 : 68개 (182.9 → 194.6조원)			
세 출		기업특별회계 : 5개 (8.4 → 8.7조원)		통합재정대상 : 59개 (182.9 → 194.6조원)			
구분	'21	'22	구분	'21	'22		
• 인건비	37.6	38.8	• 양곡관리	2.0	2.2		
• 기본경비	2.4	2.4	• 책임운영기관	0.9	1.0		
• 사업비	274.8	309.0	• 조달	0.2	0.2		
(교부세(금))	(105.1)	(130.9)	• 우편사업	3.9	3.9		
(예비비)	(8.6)	(5.0)	• 우체국예금	1.3	1.3		
* 일반회계 총계 : 380.9 → 418.5조원		기타 특별회계 : 15개 (51.8 → 54.1조원)		• 주택도시 33.4 35.6			
* 교부세(금) 130.9조원은 특별양여금(0.75) 포함		• 농어촌구조개선	7.4	7.7	• 공공자금관리	16.9	15.7
		• 교통시설	14.3	15.8	• 공무원연금	21.1	22.3
		• 등기	0.2	0.2	• 국민연금	30.0	31.5
		• 교도작업	0.1	0.1	• 산업재해보상보험및예방	8.1	8.9
		• 에너지및자원사업	4.4	5.1	• 중소기업창업및진흥	6.9	6.3
		• 환경개선	7.0	6.4	• 소상공인시장진흥	4.8	8.0
		• 우체국보험	0.3	0.3	• 군인연금	3.5	3.7
		• 주한미군기지이전	0.2	0.1	• 농산물가격안정	2.3	2.4
		• 행정중심복합도시건설	0.4	0.4	• 복권	4.0	4.7
		• 국방군사시설이전	0.6	0.6	• 전력산업기반	2.7	2.9
		• 혁신도시건설	0.08	0.02	• 농업공익증진직불	2.4	2.4
		• 아시아문화중심도시조성	0.1	0.1	• 기후대응기금	-	2.4
		• 국가균형발전	10.3	10.9	• 기타	46.9	47.8
		• 유아교육지원	3.9	3.8			
		• 소재부품장비	2.6	2.5			
					금융성 · 외평 : 9개 (7.6 → 7.8조원)*		
					• 예금보험기금채권상환	0.1	0.1
					• 신용보증	3.2	3.6
					• 외국환평형	0.9	0.7
					• 무역보험	0.9	0.8
					• 기술보증	1.6	1.7
					• 기타	0.9	0.9

* 금융성 · 외평기금은 총지출에서 제외

한편, 국가총예산을 지출되는 분야별로 보면, 아래 [표9]와 같이 12개 분야로 재원이 배분됨. 이 예산 배분에 있어 국민의 안전 및 치안을 포함한 국가의 공공질서 및 안전에는 22.3조 원²⁰⁾이 사용됨

[표9] 분야별 예산배분 구조(단위 : 조원, %)²¹⁾

구분	2021년 (A)	2022년 (B)	증감 (B-A)	%
총지출	558.0	607.7	49.7	8.9
1. 보건·복지·고용	199.7	217.7	17.9	9.0
2. 교육	71.2	84.2	12.9	18.2
(교부금 제외)	(18.0)	(19.1)	(1.1)	(6.2)
※ 지방교육재정교부금	53.2	65.1	11.8	22.2
3. 문화·체육·관광	8.5	9.1	0.6	7.3
4. 환경	10.6	11.9	1.3	12.4
5. R&D	27.4	29.8	2.4	8.7
6. 산업·중소기업·에너지	28.6	31.3	2.7	9.3
7. SOC	26.5	28.0	1.5	5.5
8. 농림·수산·식품	22.7	23.7	1.0	4.5
9. 국방	52.8	54.6	1.8	3.4
10. 외교·통일	5.7	6.0	0.3	4.4
11. 공공질서·안전	22.3	22.3	0.01	0.1
12. 일반·지방행정	84.7	98.1	13.4	15.8
(교부세 제외)	(32.9)	(32.3)	(△0.6)	(△1.9)
※ 지방교부세 등	51.8	65.8	14.1	27.1

이 중 자치경찰을 포함하여 경찰에 배정된 예산은 약 12조 4,151억 원임. 경찰청에 편성되는 국가 경찰 예산이 12조 2,852억 원, 시·도²²⁾에 교부되는 자치경찰 예산이 1,299억 원임. 자치경찰 예산과 관련하여, 관서와 인력이 모두 국가 소속이기 때문에 인건비와 기본경비는 제외됨. 이 부분을 제외

20) 국가정보원 등 특수 국가기관에 배정된 예산을 포함한다.

21) 기획재정부(2022) 자료.

22) 정확히는 국가가 경찰청에 편성하고, 경찰청이 시·도지방자치단체로 재배정하게 됨. 2023년부터 자치경찰 예산은 경찰청을 거치지 않고 국가에서 직접 지방자치단체로 이양하게 된다.

하고 생활안전, 교통 사업비 중에서 자치경찰 사무와 관련된 예산을 국고보조금으로 편성하게 됨. 국가경찰 총예산과 자치경찰 총예산의 세부 편성 내역은 아래 [표10], [표11]과 같음

[표10]의 일반회계 내역 중 인건비 9조 3,177억 원에는 시·도 경찰청에 설치되어 자치경찰 사무를 수행하는 자치경찰부²³⁾에 속한 인력의 인건비를 포함하는 액수에 해당됨. 또한 기본경비 3,750억 원에도 시·도 경찰청에 설치된 자치경찰부의 기본경비가 포함되어 있음. 나아가 사업비 2조 5,092억 원에도 역시 자치경찰의 사업비가 포함된 액수임

[표10] 국가경찰 예산편성 구조

(단위: 억원)

구분	'22년 예산
합계	12조 2,852
• 일반회계	12조 2,020
- 인건비	9조 3,177
- 기본경비	3,750
- 사업비	2조 5,092
• 책임운영기관특별회계	785
- 인건비	419
- 기본경비	29
- 사업비	337
• 국가균형발전특별회계	47
- 사업비	47

한편 [표11]은 자치경찰에 대해 국가가 편성하는 총 예산 중 가장 높은 비율을 차지하는 자치경찰 사업비에 관한 편성 구조를 나타내는 것으로, 국가가 자치경찰에 대해 편성하는 예산은 크게 3가지로 구성되는 데, 시·도 경찰청의 자치경찰부에 종사하는 인력의 인건비²⁴⁾, 자치경찰 사업비([표11]), 그리고 시·도자치경찰위원회의 운영에 소요되는 경비로 이루어짐

시·도자치경찰위원회의 운영 경비는 2022년에는 기획재정부(수시배정예산)가 행정안전부(경찰

23) 언급한 바가 있거니와, 현재 시·도에는 순수 자치경찰이 존재하지 않고, 국가경찰기관인 시·도경찰청 내부에 자치경찰을 수행하는 부서인 자치경찰부가 존재하는데, 이 부서를 통해 자치경찰 사무가 집행되고 있다.

24) 각 시·도경찰청의 자치경찰부(국가경찰 소속) 인력에 차이가 있고, 각 경찰청이 소관하고 있어 정확한 액수 파악은 각 경찰청의 협조가 필요한 사항이다.

청)에 배정한 것을 행정안전부(경찰청)가 전액 시·도 자치단체에게 재배정하는 방식으로 교부됨. 국회의 예산안 부대의견에 따르면, 이 예산은 2022~2023년은 정부가 시·도자치경찰위원회의 원활한 정착을 위하여 운영 등 비용의 일부를 2년간 한시적으로 지원하는 것으로, 전액 국고지원에 의한 것임. 2년이 경과하면 시·도의 자체 예산으로 감당해야 하는 상황임

[표11] 자치경찰 사업비편성 구조

(단위: 억원)

세부사업	'22년 예산
합계	1,299
범죄예방 및 생활질서유지(자치)	89
아동청소년보호 및 수사활동(자치)	107
아동안전지킴이(자치)	645
교통안전교육홍보(자치)	47
교통안전활동(자치)	30
교통과학장비관리(자치)	381

위와 같은 예산 구조 하에서 2022년 각 시·도자치경찰위원회가 주요한 사업집행을 위해 편성한 사업예산 내역을 보면 [표12]와 같음. 가시적인 총액으로 볼 때, 경기도가 제일 많은 예산을 확보하고 있고, 특별자치도인 제주도와 특별자치시인 세종시가 각각 39억 원, 10억 원을 차지함

사업비 지출의 내역에 있어 시·도마다 미세한 차이는 존재하나, 대체적으로 어린이 및 노약자 등 사회적 약자보호, 여성에 대한 안전 확보, 교통안전시설 확충, 홍보 및 사무국 운영 등에 지출되는 예산은 공통된 점임

[표12] '22년 시·도자치경찰위원회 주요 사업예산²⁵⁾

시·도	예산액	주요 사업 요약	시·도	예산액	주요 사업 요약
계	1,687억		-	-	
서울	194억 (국152억/ 시42억)	사회적약자보호(아동·청소년보호), 스토킵 피해예방(여성안심귀가), 교통안전시설개선, 후생복지(20억) 등	경기북	108억 (국76억/ 시32억)	위기가동 원스톱 보호(2억), 평화누리길 범죄예방환경조성

25) 제주특별자치도 자치경찰단(2022) 자료.

시도	예산액	주요 사업 요약	시도	예산액	주요 사업 요약
부산	105억 (국65억/ 시40억)	치안리빙랩(1억),가폭방지·보호(2억7천) 스토킹 피해자지원(1억2천), 어린이보호 구역 과속방지(1억) 스마트 경고시스템 (2억), 교통관리 거점센터(7천5백), 교통 경찰 보호장비(3천), 후생복지(13억) 등	강원	85억 (국65억/ 도20억)	보행자안전 스마트알림 서비스(1억1천), 사회적약자안전망(8천), 홍보강화(1억 4천), 역량강화교육(2천), 후생복지(11억 1천)
대구	74억 (국53억/ 시21억)	1인가구 여성 세이프-홈 지원(2억) 홍보 및 교육추진, 셉테드사업추진 지역거버넌스 구성 및 사업 발전방안 연구용역 등	충북	63억 (국53억/ 도10억)	주취자 응급의료센터 확대(6천), 농산물 도난예방CCTV(3억1천), 사회적약자보호 (1억7천), 교통안전확보(15억), 치안정책 홍보(3천), 현장간담회(4천)
인천	77억 (국63억/ 시14억)	어린이안전(교통,학대예방)사업 여성안심(스토킹예방)사업 방법CCTV설치(2억7천), 교통안전시설(3 억7천), 후생복지(6억7천)	충남	108억 (국90억/ 도18억)	정책공모, 여성안심거리조성, 스마트보안 등 설치, 불법촬영예상, 가정폭력신고 지 원, 교통시설개선
광주	45억 (국33억/ 시13억)	주취자 응급의료센터구축(5천), 성범죄 예방 VR교육(7천), 발전전략 연구용역(5 천), 자전거순찰대(4천)	전북	87억 (국78억/ 도9억)	대내외 홍보(1억2천), 공모·설문조사(1천 5백), 치안리빙랩(5천)
대전	54억 (국34억/ 시20억)	치안정책공모 사업시행(2억5천), 치안배 달카(1억8천), 범죄예방시설개선(7천), 자살예방(9천), 사회적약자 생활안전·범 죄예방(2억5천), 교통사고예방(2억2천), 시민네트워크 및 공모(6천), 후생복지 (4억5천) 등	전남	91억 (국80억/ 도11억)	교통시설개선, 교통사망사고예방 홍보, 무인비행장치 순찰도입,
울산	53억 (국32억/ 시21억)	정책자문단 운영(2천), 정책연구용역 (4천), 방법용CCTV설치(1억)	경북	102억 (국88억/ 도14억)	교통시설개선(12억7천), 가정·학교폭력 예방(1억9천), 범죄예방CCTV설치(3억 5천), 정책연구용역(3천5백), 정책연구단 및 토론회(5천), 성범죄예방 여성안심화 장실조성(1억7천), 후생복지(5억)
세종	10억 (국7억/ 시3억)	홍보 및 교육(7천), 교통장비구입(3백) 아동안전지킴이(5억1천), 아동청소년 보 호 및 범죄예방(1억2천) 후생복지(6천) 등	경남	103억 (국97억/ 도6억)	마을안전지킴이 시범사업(9천), 가상현실 범죄예방교육(3천), 횡단보도 안심등불 사업(2억), 어린이통학로 개선
경기남	289억 (국215억/ 도74억)	교통소통 연구용역(2억), 교통안전 교육 및 홍보(2억), 교통과학장비구입(79억), 위원회·사무국 운영비(3억7천), 후생복 지(66억)	제주	39억 (국22억/ 도17억)	중장기 발전계획 용역(9천), 자치경찰제 홍보, 교통시설개선, 골목길 범죄예방 환 경개선, 농산물 절도예방CCTV설치

2. 문제점

현행 자치경찰의 재정은 국가경찰에게 배정되어 시·도로 재배정되는 구조를 띄고 있어 자치경찰의 자기 재정에 대한 권한은 전무한 상태로 과도기적인 재정 편성 시스템이라 할 수 있음. 세부적으로는 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있음.

첫째, 자치경찰에게 희망하는 예산안을 제출할 수 있는 예산안 제출권한 자체가 차단되어 있음. 국가경찰에 부속된 일원화 모델로 운영되고 있기 때문에 중앙정부의 예산편성 부서(행정안전부 및 경찰청)에 의해 재정이 확보되는 구조로써, 사업에 필요한 예산을 개별 중앙부서가 스스로 제출할 수 있는 환경과는 거리가 먼 상태임

따라서 행정안전부나 경찰청에서 정하여 국회에 제출하는 것에 따라 자치경찰 예산이 확정되는 구조이므로 자체 예산을 기획재정부에 일반적으로 제출할 수 있는 타 중앙부처와 지위상 차이가 있음

둘째, 「경찰법」에 따르면 자치경찰 사무는 원래 국가사무이던 것이 시·도로 이양되는 사무로 분류가 되는데, 이에 따라 2023년부터 자치경찰 재원을 시·도비로 운영해야 하는 상황으로 전환되게 됨²⁶⁾

이와 관련하여 두 가지 문제가 제기됨. ① 사무 이양에 따라 요구되는 재원의 이양 및 재원 보장에 관한 법적 근거가 마련되지 못한 문제가 있음. 현재 자치경찰에 충원되는 재원이 다양한 법적 근거에 의해 마련·집행되고 있는 데, 「경찰법」 및 동법 시행령, 「지방재정법」 및 동법 시행령, 「지방교부세법」 및 동법 시행령, 「지방자치법」 및 동법 시행령 등이 복잡하게 작용하여 이루어지고 있는 문제가 있음

그리고 현재의 자치경찰제는 자치경찰 사무만 규정된 상태이지 그에 따른 조직(인력 포함), 재원이 제대로 확보되어 있지 못한 상황임. ② 자치경찰제가 전국으로 확대·실시됨에 따라 각 시·도의 재정자주도 및 자립도에 따라 자치경찰의 시책 수립 및 집행에 차이가 발생할 여지가 있음. 시·도별 예산 격차를 완화할 수 있는 재정법적 장치가 확보되지 못한 문제가 존재함

셋째, 시·도의 자치경찰 예산 수립 시 경찰청장의 의견을 듣도록 하는 「경찰법」 제35조제1항은 자치권 침해의 소지가 존재함. 즉 시·도지사 및 그 의회의 예산편성권을 침해할 수 있는 문제가 존재함

26) 관련하여 자치경찰에 필요한 재원을 이전하는 방안에 대해서는 김홍환, 자치경찰제 정착을 위한 재정지원 및 재원확보방안 모색, 지방재정 제6권(2021), 32면 이하 참조.

3. 개선방안

앞서 제기된 문제점에 대해 다음과 같은 개선방안을 고려할 수 있음

첫째, 자치경찰이 기초지방자치단체까지 설치되고, 예산 또한 기초단위까지 흘러갈 수 있는 법적 장치가 마련되어야 함. 기초지방자치단체까지 자치경찰이 실시되어야 함을 고려할 때, 시·도자치경찰위원회가 시·도경찰청에 재배정하는 예산은 시·도경찰청에서 다시 기초단위의 경찰서로 흘러가야 할 것임. 논의와 검토를 통해, 또 국민안전주권의 차원(경찰조직 등 개편에 있어 국민의 안전이 우선시되어야 한다는 의미)에서 이를 위한 「지방재정법」 및 시행령의 개정이 필요함(동법 시행령 제85조)

둘째, 지방교부세(보통교부세·특별교부세·부동산교부세·소방안전교부세)에 자치경찰교부세를 신설²⁷⁾하는 방안을 검토할 필요가 있음²⁸⁾. 내국세의 19.24%가 지방교부세로 활용되고 있는데, 자치경찰이 정상화되기 위해서는 지방교부세의 비율을 국가경찰인력이 자치경찰인력으로 이관되는 정도만큼은 최소 증액될 필요가 있음

이를 위해 「지방교부세법」 제3조와 제4조를 개정하여 자치경찰교부세의 신설을 고려할 수 있음. 이때 동법 제9조의4²⁹⁾에 따라 소방안전교부세에 자치경찰에 소요되는 안전관련 재원이 포함되어 있다 주장할 수 있으나 동 조문으로부터 자치‘경찰’에 의한 안전강화는 해석될 수 없으므로 소방안전교부세와 자치경찰교부세가 중첩된다 주장할 수는 없을 것임³⁰⁾

더불어, 자치경찰특별회계의 신설이 필요하다는 주장이 있음. 2023년부터 시·도단위로 자치경찰 예산을 확보함에 있어 시·도별 예산 격차가 이미 존재하므로 이를 보완하기 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다는데에 신설의 근거를 두고 있음. 그러나 이 특별회계의 설치 목적이 시·도 내 자

27) 궁극적으로 제대로 된 자치경찰제 실현을 위해서는 자치경찰에 관한 사무, 인력, 조직, 재원 등을 포함하는 내용의 ‘자치경찰법’의 제정을 고려할 수 있다(조성규, 위의 논문, 123면 참조). 「국가재정법」과 「지방재정법」, 「국가계약법」과 「지방계약법」, 「국가공무원법」과 「지방공무원법」 등 분법(分法) 현실을 반영할 때, 심도 있는 논의가 필요한 대목이다.

28) 시·도자치경찰위원회를 대상으로 조사된 자료에 의하면 가장 적절한 자치경찰재정 확보 수단의 하나로 278명 중 122명(43.8%)이 자치경찰교부세의 신설을 들었다(박재희·김지영, 문재인정부 자치경찰 초기 운영의 주요 쟁점 분석 -시·도자치경찰위원회 인식 조사를 중심으로-, 한국지방정부학회 학술대회자료집(2022.2), 316면).

29) 제9조의4(소방안전교부세의 교부) ① 행정안전부장관은 지방자치단체의 소방 인력 운용, 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등을 위하여 소방안전교부세를 지방자치단체에 전액 교부하여야 한다. 이 경우 소방 분야에 대해서는 소방청장의 의견을 들어 교부하여야 한다. <개정 2017. 7. 26., 2019. 12. 10.> ② 제1항에 따른 소방안전교부세의 교부기준은 지방자치단체의 소방 인력, 소방 및 안전시설 현황, 소방 및 안전시설 투자 소요, 재난예방 및 안전강화 노력, 재정여건 등을 고려하여 대통령령으로 정한다. 다만, 소방안전교부세 중 「개별소비세법」에 따라 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20을 초과하는 부분은 소방 인력의 인건비로 우선 총당하여야 한다. <개정 2019. 12. 10.>[본조신설 2014. 12. 23].

30) 강기홍, 지방자치단체의 재정 확보 구조, 비교법학 제30집(2019), 56면 이하 참조.

치경찰에 제공되는 재원의 격차를 염두에 둔다면 타당하지 않은 점이 있음. 지방교부세의 한 종류로 신설되어야 한다고 주장하는 자치경찰교부세에는 그 명칭이 ‘교부세’인 만큼 지방자치단체 간 재정 격차를 반영하고 있기 때문임

셋째, 자치경찰이 부과하는 과태료, 범칙금에 대한 자치경찰 재원으로의 이관을 고려할 수 있음. 현재 제주자치경찰의 경우 자치경찰단에서 부과하는 과태료 및 범칙금은 제주도의 지방세로 귀속되고 있음을 고려할 때, 전국 시·도자치경찰에게도 긍정적으로 적용될 수 있다할 것임

제주도가 과태료 등을 지방세로 이관받는 것은 「제주특별법」에 따른 특례인데, 전국의 자치경찰에 의한 과태료 등의 징수액이 지방세로 포섭되기 위해서는 「제주특별법」과 같은 징수의 허용 근거가 「경찰법」 등에 마련되고, 이것이 「지방행정제재·부과금의 징수 등에 관한 법률」 제2조, 동법 시행규칙2조의2 등과 연계될 수 있도록 개정이 필요함

넷째, 시·도지사, 시·도지방의회, 시·도자치경찰위원회가 자기 지역 소속의 자치경찰에 대해 자체 예산을 합리적으로 편성할 수 있도록 하기 위해 「경찰법」 제35조제1항에 따라 경찰청장의 의견을 청취하도록 한 규정에 대한 삭제를 검토할 필요가 있음. 여기서 “의견의 청취”라 함은 사실상 ‘승인’에 준하는 것이므로, 자치권 침해의 소지가 없는지 확인되어야 함

Part

V

결어

Part V

결어

자치경찰은 헌법 제117조제1항, 「경찰법」 등에 근거하여 국민에게 신뢰받는 경찰상을 정립하고, 공정한 경찰직무 수행 여건을 마련하여 지방자치의 이념과 더불어 경찰의 민주화³¹⁾를 위해 도입된 것임.³²⁾ 경찰의 풀뿌리 민주화를 염두에 두고 본고에서 제시한 중요한 결과를 다음과 같이 정리할 수 있음

첫째, 자치경찰의 도입 단위를 시·군·구 기초까지 확대하는 것이 자치경찰제를 정상화하는 것이라 사료됨. 학교폭력, 아동 및 청소년 보호, 여성 안전, 지역 내 교통안전 및 기초질서 등과 같은 자치경찰의 사무적 특징을 고려할 때, 현 「경찰법」상 자치경찰의 사무는 기초지방자치단체 단위에서 실시되는 것이 자치경찰 사무 집행의 본질상 바람직한 바, 이는 제주도의 자치경찰 실시 사례를 보더라도 확인할 수 있음

둘째, 자치경찰 조직과 인력이 실질적으로 확보되는 등 경찰제도 2원화를 긍정적으로 검토하여야 함. 현 「경찰법」상 자치경찰제는 자치경찰사무만 존재할 뿐 그것을 수행하는 조직 및 인력은 국가

31) 경찰의 민주화를 획기적으로 앞당기는 한 방법으로, 자치경찰이 기초지방자치단체까지 실시되는 것을 전제로 주민이 경찰서장을 직선하는 '자치경찰서장제'를 고려할 수 있다.

32) 조성규, 자치경찰제 도입의 법적 쟁점과 과제, 지방자치법연구 제21권 제2호(2021), 102면.

경찰에 예속된 기형적 형태이므로, 조속히 자치경찰 인력이 국가경찰로부터 이관되어 와야 함. 여러 연구가 전제되어야 할 것이지만 국가경찰소속의 지구대 및 파출소 경찰 인력을 자치경찰로 확보하는 것을 고려할 수 있음. 이에 따른 갈등관리의 한 방안으로는 정책부서의 치밀한 단계별 준비를 기초로, 이해당사자 간 충분한 시간적 여유와 충분한 소통에 따른 합의의 달성이라 할 수 있음

셋째, 「경찰법」상 수사사무를 자치경찰 사무라고 규정한 사항을 삭제하는 것을 고려할 필요가 있음. 수사사무에 관한 사항들이 자치경찰 사무라 규정되어 있지만(「경찰법」 제4조 참조) 실제에 있어서는 국가수사본부에서 지휘 및 수행 하고 있고, 자치경찰은 수사사무를 일차적으로 접수하여 현장에서 초동대처 하여 국가경찰에 넘기는 수준의 역할을 하므로 수사사무를 자치경찰 사무에서 삭제하는 것이 합리적이라 사료됨

넷째, 자치경찰이 정상적으로 작동되기 위해서는 자치경찰에 대한 재정이 확보되어야 함. 현 경찰청 중심으로 예산이 배정되는 방식이 시·도지사에게 직접 배정되는 재정 이양이 수반되어야 함. 지구대 및 파출소 인력이 이양될 경우, 그 재원 역시 이양되어야 함은 당연할 것임. 자치경찰에 대한 재원 확보와 관련, 자치경찰교부세의 신설, 제주자치경찰에서 보는 바와 같이, 자치경찰이 징수하는 과태료, 범칙금 등 세외수입을 자치경찰의 재정에 포섭하는 방안을 긍정적으로 고려할 필요가 있음

참고문헌

- 강기홍, 제주특별자치도의 자치경찰제 발전을 위한 법적 과제 -자치경찰과 국가경찰 간 협약의 하자를 중심으로-, 지방자치법연구 제12권 제1호(2012)
- 강기홍, 지방자치단체의 재정 확보 구조, 비교법학 제30집(2019)
- 강주영, '제주특별자치도 자치경찰'의 공법적 검토 -제주특별자치경찰을 중심으로-, 동아법학 제60호(2013)
- 김홍환, 자치경찰제 정착을 위한 재정지원 및 재원확보방안 모색, 지방재정 제6권(2021)
- 경상북도 자치경찰위원회, 자치경찰 정책 건의 자료(2022)
- 금창호·권오철·하동현, 제주자치경찰제도의 정책평가와 개선과제, 한국지방행정연구원(2011)
- 박재희·김지영, 문재인정부 자치경찰 초기 운영의 주요 쟁점 분석 -시·도자치경찰위원회 인식 조사를 중심으로-, 한국지방정부학회 학술대회자료집(2022.2)
- 박종승, 전라북도형 자치경찰 도입방안에 관한 연구: 이원화 모델을 중심으로, 한국경찰학회보 제22권 제4호(2020)
- 안영훈·강기홍, 자치경찰제 확대 및 강화 방안, 한국지방행정연구원(2008)
- 양영철, 자치경찰 성패의 열쇠, 자치경찰위원회, 월간 공공정책 188호(2021. 6)
- 이범오, 자치경찰 수사범위에 관한 연구 -가정폭력, 학교폭력, 성폭력, 실종수사 중심으로-, 법이론 실무연구 제10권 제1호(2022)
- 조성규, 자치경찰제 도입의 법적 쟁점과 과제, 지방자치법연구 제21권 제2호(2021)
- 최철호, 한국의 자치경찰제도의 현황과 과제, 지방자치법연구 제14권 제3호(2014)

| 지방재정법제이슈 22-20-① |

자치경찰 정상화를 위한 행·재정법적 이슈

발행일 2022년 9월 30일

발행인 김계홍

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)

T. 044. 861. 0300 | F. 044. 868. 9913

등록번호 1981. 8. 11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

- 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
- 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.



| 지방재정법제이슈 22-20-① |

자치경찰 정상화를 위한 행·재정법적 이슈



발행일 2022년 9월 30일 | 발행인 김계홍 | 발행처 한국법제연구원(www.klri.re.kr)
주소 30147 세종특별자치시 국책연구원로15 한국법제연구원 재정혁신법제팀
TEL (044) 861-0300 FAX (044) 868-9915



ISBN 979-11-92325-43-9