

광역자치경찰제의 정착방안에 관한 연구

- 제주자치경찰의 사무확대에 대한 시사점을 중심으로 -

김 성 희*

〈요 약〉

자치경찰제는 연구자의 시각과 이해 관계자의 입장에 따라 다양한 의견 제시가 가능하다. 즉, ‘권한 분산’, ‘정치적 중립성’, ‘재정 문제’, ‘총체적 치안안전 역량을 비롯한 여러 가지 기준을 어떻게 조화롭게 담아내느냐에 따라 한국적 자치경찰의 성패가 좌우된다. 자치경찰제의 본격적 도입을 앞둔 상황에서, 제주자치경찰의 그간 운영 경과와 평가는 요긴한 학습 자료가 되리라 본다. 특히, 경찰청에서 지난해부터 ‘제주자치경찰 사무확대’를 추진 중인데, 이것은 향후 자치경찰 도입을 앞둔 각 지방자치단체의 입장에서는 매우 유익한 참고서가 될 것이다. 제주자치경찰에 대한 이제까지의 평가는 다소 비판적 시각이 우세해 보인다. 하지만, 대다수 평가가 인력·장비·법령·조직을 비롯한 하드웨어 측면의 접근이 많았던 반면, 조직문화와 운영시스템, 사무절차를 비롯한 소프트웨어 측면의 접근은 부족했던 점이 아쉬움을 남긴다.

본 연구에서는 제주자치경찰 사무확대 1년을 맞아 각종 문헌과 보고서, 통계자료, 언론 보도 등을 토대로 그간의 성과와 정책적 시사점을 살펴보고자 한다. 연구 결과, 향후 자치경찰제가 정착육하기 위해서는 먼저, 지방행정과 치안행정의 연계를 강화해야 하고, 둘째, 국가·지방 양 측이 탄탄한 협업 기반을 구축해야 하며, 셋째, 지방자치에 단체자치를 뛰어넘어 주민 자치적 요소를 보강해야 하고, 넷째, 국가·지방 전반에 걸쳐 상황대응 역량을 고도화하는 한편, 끝으로 자치경찰제 도입의 워킹그룹으로서 ‘기관 간 실무협의체’를 활성화해야 한다는 시사점을 이끌어 내었다.

자치경찰제 연구는 현재진행형이다. 후속 연구에서는 더욱 풍성한 자료를 토대로 보다 다양화된 접근 방법을 통해 깊이 있는 연구가 있었으면 한다. 특히, 가외성과 형평성을 비롯한 추가 이념에 대한 고찰이 필요하고, 저출산·노령화와 4차 산업혁명, 통일시대를 비롯한 거시적 트렌드 변화에 맞춰 대한민국 자치경찰의 장기 청사진을 제시하는 연구가 뒤따

* 경기대학교 일반대학원 경호보안학과 박사과정

르기를 열망한다.

주제어 : 자치경찰, 제주자치경찰, 사무 확대, 협업, 주민자치, 상황대응 역량, 기관 간 실무협의체, 연구방법

목 차
I. 서 론
II. 이론적 배경
III. 제주자치경찰 사무확대에 대한 논의
IV. 정책적 시사점
V. 결 론

I. 서 론

자치경찰은 미지수가 많은 고차 방정식과 진배없다. 전통적 행정이념인 민주성과 능률성 중 어느 기준을 강조 하느냐에 따라 기본 틀이 달라질 수 있고, ‘권한 분산’, ‘정치적 중립성’, ‘재정 문제’, ‘총체적 치안안전 역량’을 비롯한 다양한 가치를 조화롭게 담아내기에는 지난한 고민과 연구가 필요하다. 결국 100%국가경찰과 100% 자치경찰을 양 극단의 축으로 설정하고 그 중간 어느 지점에서 그 나라의 역사, 문화, 전통, 맥락, 민도(民度)에 부합하는 적정안을 마련할 수 밖에 없는 결론에 이르게 되고, 그동안 한국적 자치경찰 논의가 오랜 기간 결실을 보지 못한 바탕에도 이러한 현실적 고뇌가 있었다고 봐야 할 것이다.

정부는 정부 비전과 정책 목표의 집약체라고 할 수 있는 ‘100대 국정과제’ 체계에서, ‘국민이 주인인 정부’의 목표 아래 네 번째 전략으로 ‘권력기관의 민주적 개혁’을 제시하고 있으며 열세 번째 국정과제 ‘국민의, 국민을 위한 권력기관 개혁’의 실천과제로 ‘광역단위 자치경찰을 명시(<http://www1.president.go.kr/government-projects>)하

고 있다. 대통령은 2019년 10월 20일 제72주년 경찰의 날 치사를 통해 “이미 12년째 시행 중인 제주자치경찰의 사례를 거울삼아 보다 완벽한 자치경찰제를 전면적으로 도입 하겠다”는 의지를 피력하였다. 「2019년 자치분권 시행계획」에서도 2019년 6월 까지 경찰법 개정 등 법제화를 추진하면서 시범실시 표준 운영모델을 마련하고, 같은 해 12월까지 5개 시·도를 대상으로 시범실시 할 것을 적시(자치분권위원회, 2019: 55-61)하는 등 범정부 차원에서 짜임새 있게 진행 중에 있다. 아울러, 정부는 그동안 장기간 준비해온 자치경찰 추진방안을 집약하여 2019년 2월 14일 당정청협의회를 개최한데 이어, 3월 12일 향후 자치경찰제 도입의 법적 근거가 될 경찰법 전부 개정안을 발의(홍익표 의원 대표발의<의안번호 2019125>, 이하 정부안으로 명칭 통일))함으로써 이제 국회 차원의 논의가 전개될 전망이다.

자치경찰은 총론 못지않게 각론이 중요하다. 정책은 기본 구도 설정 및 비전 제시와는 다르게 직접 실행을 해보면 예상치 못했던 문제점이 드러나 시행상의 과오를 범하는 경우가 많다. 정부안에 대해서는 의회 차원의 심층 논의가 뒤따라겠지만, 자치경찰이 현장에서 연착륙되기 위해서는 조직, 사무, 인력, 재정, 협업관계 전반에 걸쳐 흡사 현미경을 들여다보듯 섬세한 관찰과 설계가 있어야 한다. 문재인 정부에서 마련된 정부안은 도입 단위를 광역자치단체로 설정했음을 감안하면, 광역단위의 관찰과 조직 및 인력의 규모에 걸맞게 사무와 권한 또한 기초자치단체에서 수행할 수 있는 수준을 뛰어넘어 대폭 이관되어야 한다는 이견²⁾(이훈재, 2018: 193-197)이 여전히 제기되고 있고, “업무범위를 정확하게 구분해 달라”, “일반행정직에 비례하는 직급조정이 필요하다”, “국가경찰 → 자치경찰 이동 희망자 부족 시 대책을 제시해야 한다”는 등 현 국가경찰 현장직원들의 실무차원의 의견도 제시되고 있는 만큼 구체적인 실시방안을 마련하는데 보다 집중력을 발휘해야 할 것이다. 경찰(특히 수사 작용) 활동은 지역사회 내에서 위험상황이 발생했을 때 주민들이 도움을 받을 수 있는 최후의 방책(Last resort)인 만큼(Walker & Katz, 2013), 안전을 다루는 치안조직 체계의 구성과 운영은 다른 어느 영역보다 실수가 용납되지 않는 고도의 작업으로 봐야하고, 따라서 제도 변경에 따른 혼란을 최소화하기 위해 시범운영은 필수적 요청사항이다.

1) 단일법으로 국가·자치경찰을 함께 규율하기 위해 현행 「경찰법」을 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」(약칭: 경찰법)로 전면 개정

2) 자치경찰 도입 자체에 대해 부정적인 의견도 있다. 박준휘(2018)는 ①형사사법체계로서 경찰활동의 특징 ②정치체계와의 정합성 문제 ③자치경찰 간 경쟁의 제한성 ④부패와 정치적 중립 문제 ⑤쓸림 현상과 경찰력 약화 가능성 등의 논거를 제시하며 국가경찰체제 유지를 주장하고 있다.

자치경찰 도입을 앞두고 한국적 현실에서 참고할 수 있는 실증적 사례는 제주자치경찰이 유일하기 때문에 경찰청에서는 2018년 4월부터 국가경찰의 업무를 부분적으로 제주자치경찰에 이관하여 운영해오고 있는데, 어느덧 1년의 시간이 경과하였다. 그동안 경찰청과 제주지방경찰청, 제주자치경찰단에서 중간 차원의 점검이 있었지만, 자치경찰 사무확대 자체가 현재진행형인 만큼 면밀하면서도 깊이 있는 분석을 토대로 광역자치경찰제 시행을 위한 시사점을 입체적으로 도출하는 것은 정례화·활성화해야 할 작업이다. 본 연구에서는 이러한 문제의식 아래, 제주자치경찰에 대한 그간의 평가와 자치사무 확대에 따른 실태를 살펴보고, 이에 입각하여 추후 자치경찰이 본격 시행될 때를 대비해 반드시 염두에 두어야 할 사항들을 제안하고자 한다. 이 연구를 위해 자치경찰 관련 다양한 문헌과 보고서 및 통계자료, 언론보도 등을 참고하였으며, 특히 개방형 질문(Open-ended question)에 대한 경찰관들의 응답 내용을 해석함으로써 제도 운영과정에 도움이 될 실무적 시사점을 도출해 보았다.

II. 이론적 배경

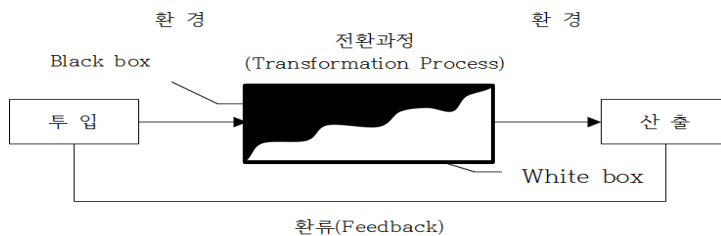
사회과학 연구의 목적은 학문적 측면에서 기존 이론의 검증과 새로운 이론(Theory)의 정립으로, 실천적 관점에서 문제 해결에 도움이 될 만한 정책적 제언으로 크게 나눌 수 있다. 이 연구에서는 논의 전개에 원용할 접근방법과 경찰의 개념 및 종류, 경찰이 지향해야 할 이념, 자치경찰의 도입 목적을 중심으로 이론적 배경을 논하고자 한다. 구체적으로 경찰의 개념을 어떻게 설정하고 실현 이념 중 무엇을 강조하느냐에 따라 모형의 선택 준거가 달라질 수 있고, 접근 방법(Approach)의 유형에 따라 기존 제도에 대한 분석과 정책적 시사점을 도출하는데 차이가 있을 수 있기 때문이다.

1. 접근 방법: 체제론적 접근 방법

어떤 존재(sein)와 현상을 인식하기 위한 과학적 방법(Scientific method)은, 사람의 행동을 분석 수준으로 삼는 행태론적 접근 방법(Behavioral approach), 환경을 토대로 종합적 연구에 중점을 두는 체제론적 접근 방법(Systems approach), 제도적인 측면에 역점을 두는 법제도 접근 방법으로 크게 나뉜다. 인간·환경·구조를 비롯한 여러 변

수 중 어느 요인을 주축으로 현상을 설명하는가에 따라 접근법이 달라지는 것이다. 자치경찰의 경우 지역마다 행정문화, 개인의 가치관이 다를 수 있고, 실증자료를 입수하기에도 어려움이 있어 인간행태를 변수로 보는 행태론적 접근법은 일반화에 한계가 있고 보편적인 시사점을 도출하기에도 어려움이 있어 보인다. 또한 법제도 접근법 역시 행정을 하나의 ‘살아있는 유기체(Organic system)’로 전제할 때 정책과정 전반의 역동적인 메커니즘을 설명하기에는 근원적 어려움이 있는 만큼, 자치경찰제 논의에는 행정체제와 환경과의 상호관계, 그리고 하위체제의 역할과 연계성에 주목하는 체제론적 접근법이 유용할 것으로 보인다. <그림 1>의 투입 - 산출 모형(Input - output model)은 체제론적 접근법의 대표적으로 투입, 전환과정, 산출, 환경, 환류(feedback)의 모형요소들이 입체적 흐름을 형성하게 되며, 이 때 전환과정 내의 각 하위요소들 간의 상세한 관계를 보지 않고 투입과 산출 결과물에만 관심을 둘 경우 ‘블랙박스(Black box)’라고 불리우게 되는데, 전환과정 중에 발생하는 부분들 간의 작용과 관계가 투명하게 공개될 경우 ‘블랙박스’는 ‘화이트 박스(White box)’로 바뀐다(유민봉, 2015: 18-60).다만, 개념적 논의를 벗어나서 현실적 분석에 천착할 경우 블랙박스와 화이트 박스는 공존하는 것이 일반적이며, 블랙박스(밀실 행정) → 화이트박스(공개 행정)로 전환시키려는 구도가 흔히 행정개혁의 큰 줄기를 이루게 된다.

자치경찰에 접목시켜 보면, 투입요소로서 주민의 니즈(needs)와 원즈(wants), 인력·재정·장비 등 인적·물적 인프라와 법적 기반 및 고객의 지지 등이 투입되어 각종 치안서비스와 정책 결과물로 산출된다. 이 때 전환과정의 하위요소들로는 의사결정 시스템, 자원배분시스템, 환경과의 소통시스템, 협업시스템 등을 상정해 볼 수 있고, 산출물은 다시금 환류 되어 투입 요소로 작용하는 연결의 순환을 거치게 된다.



※ 출처 : 유민봉, 2015: 29-30.을 토대로 재구성

<그림 1> 투입 - 산출 모형

2. 경찰의 개념과 종류

경찰의 개념은 복잡적이다. 경찰작용의 성격과 질에 따라 다양하게 나눌 수 있는데 우선, 형식적 의미의 경찰과 실질적 의미의 경찰을 보면, 형식적 의미의 경찰³⁾은 실질적인 성질이 어떠한가와 무관하게 실정제도상 경찰청, 지방경찰청, 경찰서를 비롯한 경찰기관의 권한에 속하는 모든 활동을 의미하며, 실질적 의미의 경찰은 국가의 일반 통치권에 의거하여 국민에게 명령하고 강제하는 권력 작용으로서 산림, 보건, 건축, 환경 등 일반 국가기관(특히 자치단체)이 행하는 권력 작용을 포함한다(신현기, 2017: 22-23).

나아가, 직접적인 목적에 따라 행정경찰과 사법경찰로 구분하는데, 행정경찰은 사회 공공의 안녕과 질서를 유지하는 작용으로서 통상 실질적 의미의 경찰을 의미하고, 사법경찰은 범인의 체포, 수사, 증거수집 등 국가형벌권에 의한 활동으로 형사소송법의 적용을 받는 경찰작용으로, 일반적으로 영미법계 국가에서는 행정경찰·사법경찰 구분 없이 일반경찰기관이 사법경찰사무를 기본 사무로 본다(양영철, 2008: 25-26). 또한, 경찰권 행사 시점을 기준으로 예방경찰과 진압경찰이 있다. 예방경찰은 정신질환자, 자살 우려자, 부상자 등을 대상으로 위해가 발생하기 이전에 행하는 보호조치 등 권력작용을 말하며 진압경찰은 사건 발생 이후 이를 해결하기 위한 작용이다(신현기, 2017: 24-25). 아울러, 보안경찰과 혐의의 행정경찰로서, 보안경찰은 집회, 결사, 교통 등 다른 종류의 행정작용에 뒤따르지 않고 독자적으로 행해지는 작용이며 혐의의 행정경찰은 관세경찰, 위생경찰 등 경찰 이외 행정관서에 의해 전개되는 위해방지 활동을 말한다(신현기, 2017: 25). 다섯째, 질서경찰과 봉사경찰이다. 질서경찰은 강제력을 수반하는 경찰의 법집행 활동의 일환으로 즉시강제, 범죄수사, 교통단속 등의 세부작용으로 구체화되고, 봉사경찰은 순찰활동과 사회적 약자 보호, 치안정보의 제공, 재난 구호 등 주로 계몽과 행정지도를 수단으로 행정 목적을 달성하는 경찰활동을 말한다(박규하, 2005: 103).

끝으로 국가경찰과 자치경찰의 구별인데 이것은 경찰권과 임무의 소재가 중앙단위의 국가인가, 지방 차원의 자치체인가에 따른 분류로서 국가경찰에서는 경찰권을 국가 통치권으로 인식하며 능률성을 강조하는데 비해 자치경찰에서는 경찰권 자체

3) 경찰법 제3조는 “...2. 범죄의 예방·진압 및 수사...”라고 규정하여 실질적 의미의 경찰에 해당하지 아니하는 범죄의 수사 등도 경찰의 임무로 규정하고 있다.

를 고유한 자치권으로 인식하며 민주성을 강조해서 추구하게 된다(박규하, 2005: 103-104). 개념적으로 미국식의 완전한 자치경찰제를 운영하는 국가의 경우 전권한성(全權限性)의 자치원리에 부합하여 수사권을 포함한 일체의 경찰권을 행사하는 것을 전제로 하므로 경찰 종류 구분의 의미가 다소 퇴색될 수 있지만, 프랑스를 비롯하여 일부 대륙법계 국가를 중심으로 한 유럽식의 소위 ‘이원화 모델(국가·자치경찰 병존)’을 운영하는 나라에서는 국가경찰 vs 자치경찰 상호 간의 사무와 권한, 인력, 조직체계 운영 등에 있어서 차이를 가져오는 만큼 경찰개념 구분은 의미가 크다고 할 것이다. 특히, 지방자치법 제11조(국가사무의 처리 제한)에 의거할 때 ‘수사사무를 자치단체가 어느 범위에서 어느 수위까지 수행할 수 있는가’에 대해서는 경찰 개념 및 자치경찰 모형과 결부되어 자치경찰 논의 시마다 핵심쟁점이 되고 있다. 통상 경찰제도의 패러다임은 핀란드, 덴마크, 한국 등에서 채택하고 있는 국가경찰제도와 미국, 네덜란드, 캐나다 등지에서 채택하고 있는 자치경찰제도, 독일과 일본, 호주 등에서 취하는 통합형 경찰제도로 분류하는데, 국가경찰은 일사분란한 법집행과 능률성이 강점이며 자치경찰은 주민 친화적 민주성을 특장점으로 가지지만, 이것은 국가경찰이 권위주의·전체주의 체제의 전유물⁴⁾이라는 뜻은 결코 아니며 민주주의와 대척점에 있는 것도 아니다(이훈재, 2018: 176-178). 우리나라의 경우, 남북 간 분단 상황 아래 국토면적이 좁은데다 전국이 하루생활권인 만큼 효율성 측면에서 자치경찰보다는 국가경찰이 보다 효율적이라는 시각도 만만찮다. 자치경찰제는 지역별로 치안운영의 기초가 달라짐에 따라, 일관성과 통일성이 떨어지고 협조가 미진하여, 경계를 넘나드는 긴급 광역성 범죄에 대처하는데 어려움이 있고 상황대응력이 저하될 수 있다는 견해다. 하지만 국가경찰체제에서는 강력한 법 집행력을 바탕으로 치안의 기계적 능률성을 확보하기는 용이하나, 주민 및 지역과의 괴리로 인해 관료화가 심화되고, 책임성과 서비스 마인드가 저하되어 더 큰 의미의 장기적 효율성이 떨어질 수 있다는 반론도 꾸준히 제기되고 있는 만큼 한국적 현실에 부합하는 방안에 대한 깊은 연구가 요청된다.

4) “현대화된 국가 중 중앙집권 경찰제를 가진 나라는 없다”는 검찰총장의 언급에 대해 경찰개혁 관계자는 “경제협력개발기구(OECD) 국가 상당 수(30개국 중 12개국)는 단일 국가경찰이며, 10개국은 국가경찰과 자치경찰이 함께 있다”고 말했다(한국일보, 2018.3.30.).

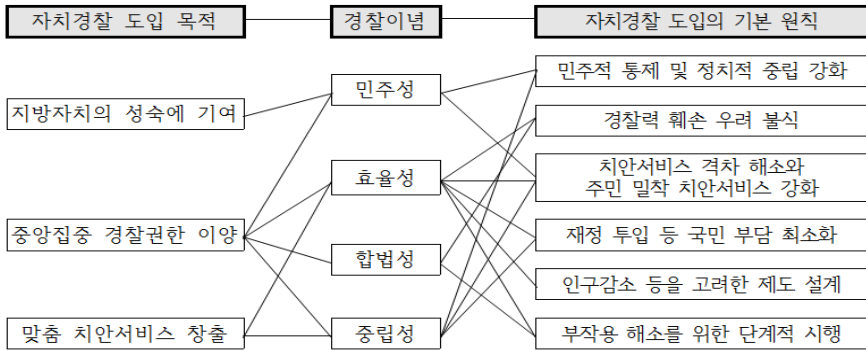
3. 경찰의 이념과 자치경찰의 도입 목적

행정이념은 행정조직이 행정작용 과정에서 준칙으로 삼아야 할 규범을 말한다. 행정조직으로서 경찰조직은 개인 수준이든 집단 수준이든 일처리 과정에서 판단하고 결정할 때 지켜야 할 기준과 준칙이 당연히 존재하며 이를 지향이념(이하 경찰이념)으로 봐도 무방할 것이다. 이는 국가경찰·자치경찰 모두에게 해당되는 철칙이다. 경찰의 이념은 연구 학자와 업무의 성격에 따라 종류와 무게 중심이 다양한데 이것은 특정 이념의 강조가 여타 이념을 배척한다는 뜻이 아니라 시대환경과 처지, 국민적 관심사 등에 따라 이념 간 ‘선택’과 ‘집중’의 의미가 다소나마 담겨있다는 뜻으로 봐야 한다.

경찰이념은 민주성, 효율성, 합법성, 중립성으로 크게 정리할 수 있는데, 특히 민주성은 절차적 정의와 참여 확보, 분권과 분산이라는 의미 외에 인권(Human rights) 존중과 경찰활동의 형평성을 포괄하는 이념으로 봐야한다(김상호, 2015: 27-33). 효율성은 효과성(effectiveness)·능률성(eficiency)이 결부된 이념으로서 목표 달성도 자체와 목표 달성 시 소요되는 비용, 즉 투입 대비 산출의 비율을 동시에 의미하고 있고, 합법성은 법치주의 원리에 따라 행정작용이 위정자나 공직자의 자의가 아니라 공동의 약속인 ‘법(law)’에 의해 이뤄져야 한다는 뜻으로 법적 일관성과 예측 가능성을 보장할 수 있는 장치가 되며, 중립성은 경찰활동이 특정 정파나 정당에 치우침 없이 불편부당하게 법에 따라 국민에 대한 봉사자로서 역할을 수행해야 한다는 의미이다.

자치경찰은 지방자치의 핵심 축으로 봐야 한다. 따라서 자치경찰의 도입 목적은 지방자치의 필요성과 궤를 같이 한다고 볼 수 있는데, 임재현(2017)은 ‘풀뿌리 민주주의(Grass-roots democracy)’의 달성, 국가경쟁력과 지방경쟁력의 향상, 주민 참여의 활성화, 주민복지의 향상, 지방행정의 효율성 확보, 주민수요 충족 등을 지방자치의 필요성으로 들고 있다. 지방자치의 도입 취지를 참고해 볼 때 자치경찰의 도입 목적은 ‘지방자치의 성숙에 기여’, ‘중앙 집중 경찰권한의 지방 이양’, ‘지역 실정에 부합하는 맞춤형 치안서비스 창출로 정리될 수 있을 것이다. 대통령소속 자치분권위원회는 경찰이념과 자치경찰의 도입 목적을 전제로, 산하 ‘자치경찰제 특별위원회(이하 자치경찰특위)’의 전문가 내부 논의를 거쳐 자치경찰제 도입의 기본 원칙을 제시한 바 있는데(황문규, 2018: 26) 이를 토대로 경찰이념과 자치경찰의 도입 목적, 자치경찰제 도입의 기본 원칙의 관계도를 그림으로 나타내면 아래 <그림 2>와 같다. 즉, 예컨대

지방자치를 성숙시키기 위한 자치경찰의 도입 목적은 민주성의 이념을 지향하면서 실천적 원칙과 조건으로서 경찰활동에 대한 민주적 통제와 정치적 중립성 확보 장치가 필요하고, 더 나아가 지역 간 치안서비스의 격차를 해소할 수 있는 제도와 활동이 뒷받침되어야 한다. 또한 경찰권한의 이양이라는 목적은 민주성, 효율성, 합법성, 중립성 전반과 관련되며 이를 자치경찰에 충실히 접목시켜 도입 취지를 살리기 위해서는 여섯 가지 기본 원칙을 내실 있게 모두 충족시키려는 노력이 뒤따라야 한다.



〈그림 2〉 목적 - 이념 - 원칙 간 관계도산출 모형

Ⅲ. 제주자치경찰 사무확대에 대한 논의

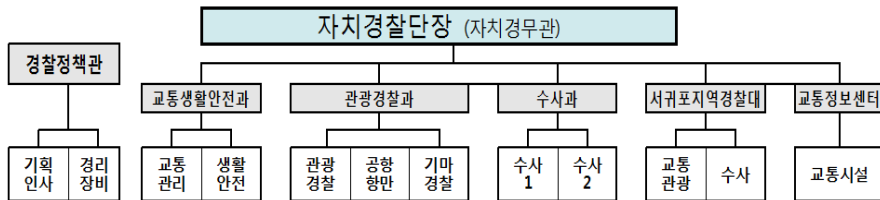
1. 제주자치경찰 개관

1) 실태 고찰

제주자치경찰의 도입은 전략적 측면과 시범적 성격을 함께 지니고 있다. 제주도를 명실상부한 국제자유도시로 성장시키기 위해 특례적 권한을 부여하는 과정과 맥락을 같이 하면서 장차 자치경찰제가 한국에 전면 도입될 때를 대비하여 선행적으로 실시한다는 목적도 분명히 있었다(임승빈, 2017: 584-585). 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 제주특별법)」을 근거로 2016년 7월 1일, 국가경찰에서 이체 받은 38명을 포함 총 127명의 구성원으로 제주자치경찰이 출범하였다. 2016년 1월 11일 관광경찰과가 신설되고 같은 해 1월 25일 자치경찰단장 직급이

개선(총경 → 경무관)되는데 이어, 2016년 7월 28일 조직개편(경찰정책관 신설), 2018년 8월 28일 조직개편(수사과 신설)을 통해 인프라를 꾸준히 확충(<http://www.jeu.go.kr/>) 하며 제주자치경찰의 정체성(Identity) 확립에 심혈을 기울이고 있다. 제주자치경찰의 사무는 기본적으로 국가경찰과 이원적 구조이다. 제주특별법 제90조에 따라 지역 생활안전·교통·경비 및 특사경 사무(25종)를 관광지역과 공항만 구역을 주요 타겟으로 하여 수행하고 있으며, 조직은 아래 <표 1>에서 보듯 1관·3과·1지역대·1센터 체제로 운영되고 인력은 현원 151명으로 출범 초기에 비해 소폭 보장되었다.<표 1>을 통해 제주자치경찰은 교통, 생활안전, 관광을 비롯한 소위 ‘주민밀착 민생분야’ 중심의 역할을 수행 중임을 알 수 있고, 2018년 수사과를 신설한 것은 자치경찰 본격화를 앞두고 제주자치경찰의 여망과 기대를 여실히 보여주는 징표라고 하겠다.

<표 1> 제주자치경찰 조직체계도



※ 출처 : 우정식, 2019a: 3.

운영예산은 2019년 기준 약 176억여 원으로 제주특별법 제103조와 국가균형발전특별법 제35조의 2를 근거로 국가로부터 경비 일부를 지원 받고 있는데 2019년 기준 국비 지원 규모는 약 69억여 원이다(<http://www.jeu.go.kr/>). 제주자치경찰의 2018년 업무성과는 자치경찰의 실정을 잘 드러내고 있다(이하 2019년 1월 공표)된 자치경찰 활동의 목표 설정 및 평가를 요약하여 재구성). 2018년 제주자치경찰은 2017년과 대비하여 음주단속은 1,430%(47 → 675건), 범죄예방교육이 135%(108 → 254건) 급상승하는 등 민생보호 활동이 두드러졌고, 관광사범 단속 역시 266%(77 → 282건) 증가하여 관광도시 제주 발전에 크게 기여하는 등 나름 의미 있는 성과를 거두고 있다.

5) 제주특별법 제92조(자치경찰 활동의 목표 설정 및 평가)

- ① 도지사는 매년 치안행정위원회의 의견을 들어 자치경찰 활동의 목표를 수립하고 공표하여야 한다.
- ② 도지사는 제91조에 따른 목표를 기준으로 매년 자치경찰 활동을 평가하고 치안행정위원회의 의견을 들어 그 결과를 공표하여야 한다.

2) 평가

제주자치경찰은 세계적으로 봐도 한국의 특유한 모델로 평가할 만하다. 통상 미국식 자치경찰은 광역단위 실시 주체를 전제로, 유럽식의 자치경찰은 풀뿌리 기초자치단체 차원에서 운영되는 특성을 보여주는데, 광역자치단체를 대상으로 유럽식 자치모형을 접목시켰다는 점에서 독특한 사례로 봐야한다(신현기, 2015: 274-276). 제주자치경찰에 대한 평가는 자치경찰의 정체성을 보는 관점에 따라 달라질 수 있겠지만, 그간 선행연구를 보면 아쉬운 평가가 지배적이다. 다만, 이러한 견해에 대해서는 ‘경찰의 본질을 다시금 곱씹어 볼 필요가 있는데, 통상 행정경찰은 ‘진짜 경찰’이 아니며, 다분히 형사법적 시각에서 일반사법 경찰활동을 폭넓게 펼치는 형식적 의미의 경찰만을 제대로 된 경찰로 보는 시각(황문규, 2015: 228-231)에서 출발한 감이 없지 않다고 본다.

출범 초기 제주자치경찰의 요구사항은 인력, 예산, 장비, 권한, 직급을 비롯한 인적·물적·제도적 인프라를 확충하는데 집중되어 있었고(이영남, 2008: 174-176), 국가경찰이든 자치경찰이든 경찰이라는 동일 직업군으로 파악되기 때문에 제주경찰 초창기에 자치경찰, 국가경찰, 도민 모두에게 자치경찰에 대한 인식은 상당히 결여되어 있었다(이영남, 2018: 176-179). 자치경찰은 스스로를 도의 구성원으로 보고 존재감을 찾기보다는 독립된 조직의 일원으로 보는 경향이 강했고(이것은 출범과 함께 상당수 인력이 국가경찰 출신인데서 기인한 것으로 보임), 국가경찰 역시 자치경찰의 독자성을 인정하기 보다는 지도·조정·통제해야 할 대상으로 보는 시각이 강했다. 일반 행정과 치안행정, 국가경찰과 자치경찰 상호 간에 대등한 협조관계와 원활한 교류가 이뤄지기에는 한계가 있는 실정이었다. 옥필훈(2009)은 출범한지 2주년을 맞이한 시점에서 제주자치경찰관과의 심층 면접을 통해 “현행 7단계 자치경찰 계급구조를 국가경찰과 동일하게 맞춰달라”⁶⁾, “인원을 확충해 달라”, “국가경찰과의 협조관계가 미흡하다”는 내용의 결과를 이끌어 내었는데 이들의 목소리는 출범 10년이 지난 지금까지도 제주자치경찰의 숙원이 되고 있다. 제주특별법 제 1조는 “...자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는...실질적인 지방분권을 보장하고...”라고 규정하여 제주자치경찰 설립의 목적을 밝히고 있다(김원중, 2016: 409). 김원중(2018)은 그동안 운영해온 제주자치경찰은 자치경찰 본연의 목적을 충분히 달

6) 2016년 1월 25일 자치경찰단장의 직급이 총경에서 경무관으로 개선, 현재는 8단계 계급구조임

성하기에는 어려움이 있는, 반쪽짜리 자치였다며 ‘완전한 자치권한 보장’도 이뤄지지 않을 정도로 협의의 행정경찰 작용(일부 특사경 권한 포함)에 역할이 한정되었고, 자치경찰단장이 도지사의 소속 아래 자치단체장의 지휘감독에 종속됨으로써 자율과 창의성, 다양성과 책임의 가치를 구현하는데 근원적 제약에 놓여있었음을 강조하고 있다.

최근 제주자치경찰의 자체평가에서도 이와 비슷한 양상을 보이고 있는데, 자치경찰은 범죄 예방, 범인 검거, 수사지원⁷⁾을 비롯한 ‘치안사무’를 대부분 수행하지 않고, 그 외 교통, 생활안전 등 비범죄 및 단순 사무를 주축으로 한 치안서비스를 취급하고 있으며, 국가경찰의 보조기관이라는 인식이 강하여 국가와 자치 양자 상호 간 건설적 경쟁관계와 유기적 협력에도 한계가 있다는 목소리가 지배적이다(나승권, 2019: 25-27). 더욱이 출범 시 이관된 국가경찰 인력에 대한 인건비 및 운영비 일부 외에는 중앙정부 차원의 지원이 없는 상황에서 국가경찰과의 공동사무 수행은 여의치가 없다는 지적이 나오고 있다. 그간 자치경찰은 이러한 한계 극복을 위해 행정부서와의 능동적 협력으로 도정에 대한 실행력(예: 대중교통체계 개편, 조류인플루엔자 차단에 조력 등)을 강화하고, 치안과 행정의 공백지대 해소에 노력해 오고 있지만, 구조적 장애요인들을 극복하기에는 역부족이라는 평가가 많다. 이상의 검토를 바탕으로 앞서 이론적 배경에서 언급한 ‘체제론적 접근방법, 투입-산출 모형’을 토대로 그간의 평가를 정리해보면 대다수가 인력, 장비, 재정, 법령, 권한 등 자원 투입이 취약했음을 강조하고 있는데 반해, 전환과정과 환류에 대해서는 상대적으로 연구가 취약해 보인다. 이것은 미국식의 자치경찰을 상정한데서 우선적으로 기인해 보이는데, 각종 투입 요소들이 정책결과와 인프라 배분, 집행과정에서 어떠한 단계와 절차, 소통과 협업, 조직문화, 개인 가치관의 역동적 메카니즘을 거쳐 산출로 전환되는지에 대해서는 깊이 있는 검토가 부족해 보인다.

2. 제주자치경찰 사무확대

1) 배경과 경과

경찰청과 제주도는 2018년 4월 30일부터 국가경찰-자치경찰 이원화 모델의 효과

7) 순찰 중 접하는 단순 폭행, 절도 등을 해결하기 위한 수사권도 인정되지 않음

를 사전 예측해보고 추후 자치경찰 전면 도입 시 보완사항을 도출하여 5개 시범 시도 등에서 시행착오가 없도록 「제주자치경찰 확대시범 운영」을 추진 중이다. 현황을 보면, 총 260명의 국가소속 경찰관들을 자치경찰에 파견하여 제주도 전 지역을 대상으로 여성청소년, 교통, 생활안전을 비롯한 주민생활 밀착업무를 처리하고 있다. 세 부사무 내역은, 생활안전 분야에서 범죄예방진단, 유실물, 주취자 응급의료센터(제주 한라병원, 서귀포 의료원), CCTV 관제 등을, 교통 파트에서는 외근 교통 활동과 홍보, 싸이카 등을, 여성청소년 영역에서는 아동안전과 실종업무, 학교폭력 예방(SPO) 등이다. 또한 경찰활동의 핵이라고 할 수 있는 112신고 처리와 관련하여 총 54종의 신고 사무 유형을 국가 출동과 자치 출동으로 구분하여 효율적인 분담체계를 구축하고 있다. 즉 범죄, 교통사고, 위험방지, 성폭력·가정폭력·아동학대 등 42종은 국가경찰이, 주취자, 교통 불편, 보호조치, 분실 습득, 위험 동물 등 12종은 자치경찰이 전담 처리하는 형태로 운영하고 있다. 국가경찰은 재정과 시스템, 장비 등을 지원하여 자치경찰의 연착륙을 뒷받침하고 있다. 무엇보다 파견된 인력에 대한 인건비를 전액 국가에서 부담하고, 주요 사업비를 포함한 필요예산(차량 유지비 및 수리비, 지역경찰관서 공공요금 등 약 13억 8,500만원) 또한 지원 중이다. 장비는 순찰차 등 17대, 수갑·삼단봉과 테이저 건 등 경찰장비 및 국가경찰 무전기(휴대용 및 차량용) 총 133대 등을 제주자치경찰에 대여하였고, ‘112, 교통TCS, 유실물’ 등 16종의 업무시스템을 공유하여 시범운영에 힘을 보탰다.

제주자치경찰은 그동안 사무와 인력을 단계적으로 확장해 왔는데, 아래 <표 2>에서 보는 바와 같이 출발 시 제주 동부서에 한정되어 운영하던 것을 2단계에 접어들면서 제주 전역으로 공간을 확장하였고, 특히 2단계부터는 112 출동 업무를 국가·자치 합동으로 처리하게 하면서, 3단계부터는 주취자 응급의료센터를 운영하여 치안행정과 자치행정의 연계 노력을 점검하는 등 추후 발생할 수 있는 쟁점에 대비해 짜임새 있는 진단에 집중하고 있다. 다만, 시범운영 초기의 경우 파견 인력과 사무 규모가 협소했던 만큼, 이하에서는 완결성을 갖춘 3단계 이후의 약 1개월간의 성과를 살펴보고 그에 따른 안팎의 목소리를 분석해 보고자 한다.

〈표 2〉 제주자치경찰 확대 운영 주요 현황

구 분		1 단 계 ('18.4.30)	2 단 계 ('18.7.18)	3 단 계 ('19.1.31)
인 력	계	178명	274명	411명
	국가 파견인력	27명	123명(27+96)	260명(123+137)
	자치 자체인력	151명	151명	151명
사 무	생안·여청·교통	제주동부서	제주 전역	제주 전역
	112출동	-	제주 동부서	제주 전역
	주취자 응급의료센터	-	-	2개소

※ 출처 : 경찰청, 2019.3.8., 내부자료

2) 주요 성과

경찰활동의 평가기준은 공정성, 전문성, 신속성, 친절성, 만족도 등 여러 가지가 있다. 자치경찰도 동일한 잣대를 접목시킬 수 있는데, 「제주자치경찰 확대시법」의 경우 종합적 준거에 따라 평가하기에는 시간적·사무 범위의 한계가 있는 만큼, ‘112 신고 처리의 전문성’, ‘국가경찰과 자치경찰의 협업도’, ‘주민접점 치안서비스 수준’ 등을 토대로 이제까지의 주요 활동을 검토하고자 한다. 다만, 전문성과 협업도, 치안 서비스 활성화 수준 등은 종국적 치안목표라기 보다는 중간단계의 목표이며 전반적 치안만족도, 고객만족도, 치안품질 등에 대해서는 추후 연구를 통해 유의미한 결과를 도출해야 할 것이다. 먼저, 주요 치안지표를 살펴보면 전년 동기(1.31~2.28) 대비 범죄 발생(-10.3%), 교통사고사망자(-28.6%)가 줄어들어 핵심지표가 안정적으로 유지되고 있지만, 이는 3단계 시행 이후 단기간 경과인 만큼 앞으로 지속적인 확인이 필요하다.

첫째, 112신고 처리와 관련해서는 국가와 자치가 각자 특화된 업무를 처리함으로써 앞으로 각자 전문성을 제고할 수 있는 가능성을 엿볼 수 있다. 분석기간 동안 자치경찰은 112신고의 30.4%를 담당했는데, 이 중 비긴급신고(코드 2·3)⁸⁾ 처리가 대부분을 차지하고 있다. 유형별로는 <표 3>에서 보는 바와 같이 주취자, 교통불편, 분실습득, 교통위반 등의 순으로 처리하여, 앞으로 이들 사무 처리의 효율성을 높일 수 있는 방안에 대해 심층 연구가 뒷따라야 하겠다.

8) 112 신고는 긴급성과 출동 필요성에 따라 코드0, 코드1, 코드2, 코드3, 코드4로 분류되는데, 코드2는 생명·신체에 대한 잠재적 위험이 있는 경우 또는 범죄예방 등을 위해 필요한 경우에, 코드3은 즉각적인 현장조치는 불필요하나 수사, 전문상담 등이 필요한 경우에 발령한다(경찰청, 2018: 124-125).

〈표 3〉 제주자치경찰 112신고 처리 현황('19.1.31.~2.28)

합계	주취차	교통 불편	분실 습득	교통 위반	소음	보호 조치	서비스	위험 동물	기타 경범	청소년	상담 문의	노점	국가 지원
3,320 (100%)	1,286 (38.5%)	621 (18.7%)	433 (13.2%)	207 (6.4%)	182 (5.4%)	137 (4.0%)	103 (3.1%)	80 (2.5%)	75 (2.3%)	46 (1.4%)	43 (1.2%)	4 (0.1%)	103 (3.1%)

※ 출처 : 경찰청, 2019.3.8., 내부자료

국가경찰은 112신고의 69.6%를 담당하며, 코드 0·1 긴급신고는 25.5%, 코드 2·3 비긴급신고는 64.5%를 처리하였는데, 국가경찰은 자치경찰보다 긴급신고처리 비중이 매우 높으며, 지난해 동기간과 비교해도 증가(23.5% → 25.8%, +2.3%p)한 양상을 보이고 있다. 출동시간과 관련해서는 전년 동기간 대비 11초가 단축(7분 15초 → 7분 4초)되는 성과가 있었다. 다만, 국가·자치경찰 간 112 출동 분담으로, 국가경찰은 중대하고 긴급한 신고를 처리하는데 역량을 집중하여 출동시간이 감소한데 비해, 자치경찰은 국가경찰보다 적은 지역관서와 순찰차를 운영하면서, 상대적으로 이동거리가 확장된 점이 출동시간 지연에 영향을 준 것으로 보인다.

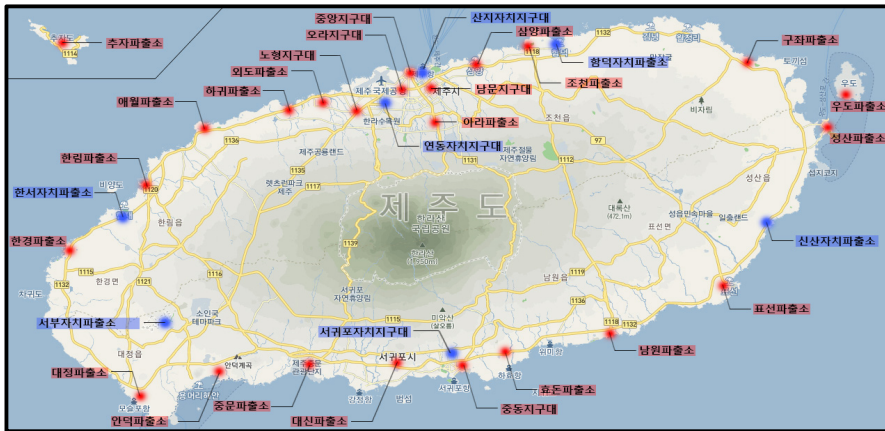
특히 제주도는 도민 수를 훨씬 상회하는 관광객 수요로 인해 경찰관 1인당 대비 사건·사고 수준이 전국 최고 수준에 이르고 있다. 2017년 기준, 5대 범죄는 전국 평균(4.3건) 대비 5.4건으로 전국 2위, 교통사고는 전국 평균(1.9건) 대비 2.7건으로 전국 1위, 112신고는 전국 평균보다 16.5% 많은 189.5건으로 전국 4위 수준을 기록(제주자치경찰단, 제주지방경찰청, 2018: 4)하고 있는데 절대적 치안수요가 많은 점도 자치경찰의 출동시간 연장에 간접적 영향을 주었다고 볼 수 있다. 이 부분은 추후 자치경찰 소요인력을 산정하는데 있어서 정밀하고 과학적인 분석이 필요해 보인다.

둘째, 국가경찰과 자치경찰 협업 측면에서도 긍정적 메시지를 던져 주었다. 112 신고 처리와 불법·무질서에 대한 공동 단속, 민원응대 프로세스 등에서 공조와 협업을 내실화할 수 있는 업무 체계가 확충된 것이다. 자치경찰이 대응이 어렵거나 총력적 대응이 필요한 사건이 발생한 경우 상호 지원하는 등 유기적 협력에 집중한 결과, 분석 기간 중 총 191건, 일일 평균 6.6건의 신고를 협업 처리(국가 → 자치 지원: 95건 <日3.3건>/자치 → 국가 지원: 96건 <日3.3건>)하였다. 사례를 보면, 2019년 2월 2일 노선버스가 상습 신호위반하며 난폭 운전을 하고 있다는 112신고(국가경찰 출동사무)에 대해, 자치경찰(신산·서귀포), 국가경찰(남원) 소속 지역경찰이 순차적으로 공조하면서 자치경찰(서귀포자치지구대)에서 버스운전자를 검거하였고, 2019년 2월 10

일에는 할머니가 길을 잃고 거리를 배회하고 있다는 신고를 접수, 자치경찰(연동)에서 출동 후 국가경찰을 통해 신원조회를 한 후, 주소지 관할 국가경찰(서귀포 안덕파출소)에 인계하여 주거지에 안전하게 모시기도 하였다(우정식, 2019b: 9).

이외에도 비행청소년 부모인계(자치) 과정에서 ‘청소년보호법 위반’ 사안을 단속(국가)하거나 교통사고(차량 전복) 처리 중 자치경찰이 교통정리를 지원하기도 하였는데(자치경찰단, 2019: 4), 이런 활동들은 앞으로 관할과 경계를 넘나드는 신고사건 처리와 일처리의 시너지 효과를 창출하는데 요긴한 학습사례가 될 것으로 보인다.

또한, 제주자치경찰에서 7개소⁹⁾의 지역경찰관서를 운영함에 따라, 지역주민이 자치경찰관서를 방문해 국가경찰 민원사무 처리를 요청하고 있다. <그림 3>에서 보는 바와 같이 3단계 시범운영이 시작되면서 제주자치경찰이 제주 전역에 걸쳐 112신고를 처리하게 되었고, 이를 위한 중심기지로서 서귀포자치지구대, 연동자치지구대, 서부자치파출소, 산지자치지구대, 함덕자치파출소, 신산자치파출소, 한서자치파출소 등 7개의 자치지역경찰관서가 지정되어 활약하고 있다.



※ 출처 : 우정식, 2019b: 9.

〈그림 3〉 국가경찰 및 제주자치경찰 지역경찰관서 위치

민원인은 국가경찰관서를 재방문하여 업무를 처리하는 불편이 없이 ‘팩스’ 송·수신을 통해 교통사고 사실 증명원, 고소 접수증, 과태료 고지서 등을 발부받게 되어

9) 기존 국가지역경찰관서인 함덕파출소와 연동지구대를 자치관서로 전환, 여타 5개소는 신설

만족도가 높아지게 되었다.

이외에도 제주 지역의 특성상 제주도로 입항하는 여객선 내에서 화물차 기사들이 새벽까지 음주 후 운전하는 사례가 다수 발생함에 따라 국가경찰·자치경찰이 합동으로 음주단속을 실시하였고, 제주도 내 주요 도로에 대한 적설기 교통사고 대응에도 협업기반을 다지고 있다. 앞으로, 화재 등 긴급 출동 시 소방본부(119센터)와 자치경찰, 국가경찰의 3각 공조체제를 더욱 고도화 할 수 있는 방안도 모색된다면 현장대응력이 배가될 것이다(제주자치경찰단, 제주지방경찰청, 2018: 12).

셋째, 주민점점 치안서비스 제공에도 의미 있는 진전이 있었다. 자치경찰 신고처리 현황에서 보듯 고질적 주취자 문제 해소를 위해 주취자 응급의료센터 2개소(제주 한라병원·서귀포 의료원)를 신설·운영하여 일일 평균 1.8명의 주취자에 대한 체계적인 보호 및 지원 활동을 전개 중인데, 자치경찰 7명(제주 한라병원 4명·서귀포 의료원 3명)이 24시간 상주 근무하고 있다.

이외에도 <표 4>에서 보듯 치매노인 보호, 범죄안전진단, 교통민원 처리 등 치안행정과 자치행정 연계로 통합 서비스 제공에 힘쓰고 있다.

〈표 4〉 주민생활 밀착형 치안서비스

구분	개선 내용
치매노인 보호	▶ 치매노인 발견 시 보건소 치매안심센터에서 보유한 ‘치매노인 관리자료’ 등을 공유, 보호자에게 신속하게 확인·인계
범죄안전진단	▶ 안전진단(국가)-안전시설 설치·관리(자치)를 일원화, 게스트하우스·공중화장실 등 안전진단 및 시설 개선
교통민원 처리	▶ 112 교통민원 처리, 교통단속, 시설물 관리 등 통합 수행 ※ 특히, 교통안전시설 및 신호체계 개편 민원 접수 시 신속하게 처리

※ 출처 : 경찰청, 2019.3.8., 내부자료

3) 종합 검토

제주자치경찰 확대시범은 매 단계마다 인력과 사무 영역, 운영체계의 조정이 있었던 만큼 유의미한 시사점을 도출하기에는 기한이 짧다는 주장도 있지만, 사안별로의 추후 도움이 될 시사점을 얻기에는 충분히 의미 있는 분석이라고 본다. 앞으로 ‘위기 청소년 통합지원’, ‘유실물 통합센터 활성화’, ‘교통안전협의체 운영’ 등 제주자치경찰 운영 고도화 방안을 지속 발굴하여 추진하고 경범 통고처분 시스템과 원스톱 신원확

인시스템, 온라인 조회시스템을 비롯한 인프라를 검토하여 연계·보강시켜 나간다면 더 나은 성과 창출도 가능하리라 본다. 다만 경찰관들의 의견에 따르면, 공히 “자치경찰의 권한과 인력·장비를 보강해 달라”, “112 신고 출동 관련 업무 중복이 없도록 좀 더 세분화된 기준이 필요하다”, “인사 교류가 유연하게 이뤄졌으면 한다”는 등의 실무적 제언이 있고, 자치경찰은 국가경찰과의 단순한 권한 나누기 이상의 장점이 필요하다는데 공감하면서, 교육진공자가 학교담당경찰관을 담당하는 등 자치경찰의 장점과 전문성을 높이는 가운데, 주민 협치 프로세스를 적극적으로 찾아내야 한다는 주민들의 애정 어린 고언도 있음을 명심해야 할 것이다.

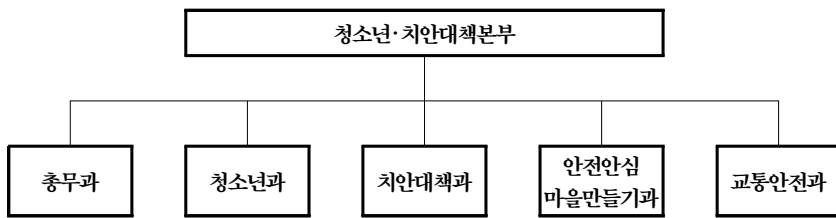
IV. 정책적 시사점

자치경찰은 해당 자치단체의 선택과 집중 그리고 국가경찰 및 일반 행정 분야와의 협업을 기초로 수요자인 주민 위주의 활동 전개가 필수적이다(양재열, 양현호, 2005: 41-42). 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제12조 3항 역시 “국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역 특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다”고 규정함으로써 ‘지방행정과의 연계성’과 ‘지역 특성’을 강조하고 있다. 이하에서는 제주자치경찰에 대한 이제까지의 검토와 연구에 입각하여, 앞으로 자치경찰 전면 도입 시 참고할 만한 점을 제시한다. 다만 조직구조와 인력 규모, 재정 확충방안 등 방향성보다는 제도 운영 시 염두에 두어야 할 내용을 중심으로 논하고자 한다.

1. 치안행정과 지방행정의 연계 활성화

경찰의 문제해결력은 융합적·통합적 안목과 복합적 지식이 모여질 때 높아질 수 있다. 일상적인 경찰활동(Policing)이라도 유사시 인신에 대한 강제권을 행사하는 활동으로 신속하게 바뀔 수 있는 만큼(Reiner, 2000), 범죄예방과 범죄수사, 위험관리와 범죄진압을 엄밀히 분리하기는 어려우며, 자치경찰의 도입 취지를 경·검간 수사권 조정에 따른 경찰권 비대화 우려를 해소시키는 방향에서 일면적으로 보는 것은 설득력이 떨어진다. 일부에서 제기되는, 행정경찰의 사법경찰에 대한 부당한 간섭 및 지

휘·통제를 차단¹⁰⁾하기 위해 수사와 비수사 분야 상호간 업무분장을 명확히 함으로써 수사 전문성을 높이지는 주장(송영지, 2014: 359-362)은 치안 전문성을 좁은 의미로 이해한 측면이 없지 않아 보인다. 자치경찰도 조직역량과 전문성을 높이려면 주어진 권한(위험관리+일부 수사권)을 문제 해결의 측면에서 전략적·입체적으로 활용해야 하며, 이때 지방행정의 기존 사무와 자산을 치안행정과 심분 접목시켜야 한다. 도쿄도의 경우 2002년 도내 형법범이 급증함에 따라 치안유지가 최고의 도민 복지라는 각성 아래 2005년 8월 ‘국’ 상당의 조직으로 ‘청소년·치안 대책본부’를 설치하여 운영 중이다(서울시 민생사법경찰단, 2018: 27-30). <그림 4>에서 보는 바와 같이 1본부 5과, 90명 내외의 직원들이 도쿄 경시청과는 별개로 청소년 ‘자립 지원 사업’, 주변 환경으로부터의 범죄방지대책, 지역 방범망 강화사업 등 다양한 세부사업들을 ‘안전·안심 동경전략’이라는 틀 안에서 집약하여 추진 중인데, 향후 자치경찰 도입을 앞둔 시도에서도 관련 기능이 결부된 특정 테마 중심의 실행 조직을 꾸려볼 만하다.



※ 출처 : 서울시 민생사법경찰단 공무 국외여행보고서, 2018: 30.

<그림 4> 도쿄도 청소년·치안대책본부 조직도

치안행정과 지방행정의 실질적 연계 장치는, 협약과 기초자치단체의 역할이 될 것으로 보인다. 이에 대해 제주특자도법 제91조에 의거하여 자치경찰은 국가경찰과의 협약을 통해 업무를 수행하는 것이 의무화되어 있는데, 협약 자체가 국가경찰에 의해 주도되어 자치권이 침해될 소지가 있는 만큼, 협약이 아닌 독자사무로 행하도록 해야 한다는 주장(김원중, 2018: 78-79)도 제기되고 있지만, 치안의 종합적 대처를 위해서는 지방의 치안사무를 독자사무화하기 보다는 국가경찰과의 협업을 통한 시너지 창출이 더욱 효과적일 것으로 보인다. 핵심은, 협약체결의 유무보다는 협약을

10) 홍익표 의원 대표발의 경찰법 전부 개정안(이하 정부안) 제15조(국가수사본부장) 참고

얼마나 투명하게, 상호존중 아래, 주민중심의 관점에서 체결하느냐가 관건이기 때문이다.

아울러 실무상으로 광역단위(자치경찰본부)와 기초단위(자치경찰대)의 입체적 시너지¹¹⁾를 어떻게 고양시킬지에 대한 깊은 성찰이 필요하다. 치안운영의 실질적 중심축을 광역단위로 할 것인가, 기초단위로 할 것인가에 대해서는 논란이 여전하다. 제주자치경찰의 경우 초창기 기초수준의 자치경찰대와 광역도 차원의 자치경찰단이라는 분리 구조로 인해 기능 중복을 비롯한 역기능이 나타난 이후 도 단위 중심의 일원 구조로 개편되기도 하였는데(최종술, 2010: 58-59), 풀뿌리 치안현장은 실질적으로 기초 자치단체 수준인 만큼, 주민 체감만족도를 높이기 위해서는 기초자치단체와 광역자치단체의 창의적 연계사업을 적극 발굴해내는 고민이 필요해 보인다. 시범운영 기간 동안 국가 → 자치로 이관되는 사무영역에 충실하되, 보다 완결된 치안서비스 제공을 위해서는 국가경찰의 손길이 못 미쳤던 ‘틈새치안’ 영역에서 고유 업무를 점진적으로 발굴해 나가는 노력(황문규, 2015: 232-233)도 병행해야 할 것이다. 다만, 뚜렷한 비전과 전략에 대한 고민 없이 과시적 전시행정이 남발되는 일이 없도록 ‘안전’과 ‘질서’라는 치안 본연의 역할에 기여할 수 있는 틈새(사각지대)를 선택하고 접근하는 노력이 필요하다.

2. 탄탄한 협업 기반의 구축

이원화 모형에 대해서는 국가와 자치 상호간 업무 혼선을 우려하는 시각도 일부 있지만, 제주자치경찰 확대시범 과정에서 국가와 자치가 신고사건에 유기적으로 협력하여 일처리의 생산성을 높인 경우도 있었고, 양 측이 협력할 경우 청소년 선도, 노약자 보호, 주취자 대처, 범죄안전 진단 등 주민생활 밀착서비스 수준을 한 차원 더 높일 수 있는 가능성도 보였다. 협력의 시너지를 높이려면 국가와 자치가 보유한 협업 인프라를 견고하게 재구축하여 운영해야 한다. 다만, 그동안 우리 사회의 협업은 정책 수립 단계에서의 단순 업무 협조, 의견 조희 등 낮은 수준의 협업이라는 비판을 받기도 했는데, 이것은 폐쇄적 조직문화, 과잉경쟁, 소통 부족, 업무 과중 등 협업 장벽에 기인한다고 봐야한다. 치안영역에서 협업이 활성화되려면 무엇보다 공동의 교육을 통해 공감대를 형성하는 게 중요하다. 자치경찰 도입을 앞두고 지자체

11) 정부안 제33조(자치경찰의 조직 및 정원) 참고

의 열악한 재정 문제를 타개하면서 국가·자치 상호 간 협업의 기틀을 다지기 위해 교육시설 등을 함께 활용해야 한다. 국가경찰 교육기관의 프로그램을 정밀 진단하여 자치경찰의 학습이 필요한 사항들을 발굴, 교육과정에 동참시키고, 지역별 현장강사¹²⁾ 풀을 확충해 필요시 교육수요에 응답해 줄 수 있어야 한다. 나아가, 청소년 경찰학교(소년업무규칙 제8조), 해바라기센터(성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제18조), 아동안전지킴이(집)(아동복지법 제33조 및 제34조) 등 안전 인프라도 지역사회와 마을 단위의 안심 허브(Hub)로서 발전시켜 나가야 한다. 아울러, 국가경찰의 전문성이 상대적으로 미약할 수 있는 행정법규 위반사범을 대상으로 자치경찰이 특별사법경찰 조직을 운영할 경우 일반사법 국가경찰 업무과중을 해소하면서 범국가 차원의 치안력 증진도 기대(양재열, 양현호, 2005: 35-36)되는 만큼, 자치단체 특사경의 직무역량을 높일 수 있도록 경찰수사연수원, 지방경찰학교를 비롯한 국가 보유 수사교육 인프라에 대한 공동 활용이 절실하다.

3. 주민자치적 요소의 보강

지방자치는 통상 ‘단체자치’와 ‘주민자치’로 나뉘는데, 단체자치가 중앙정부와 자치단체의 관계에 중점을 두는 ‘법률적 의미의 자치’라면, 주민자치는 자치단체와 주민 사이의 관계에 역점을 두는 ‘정치적 의미의 자치’로서 지방자치의 주체를 주민으로 보고 주민에 의한 자치권의 행사를 중시한다(임재현, 2017: 101-103). 양 자는 상호 보완해가는 양상을 보이는데, 우리나라의 경우 대륙법계적 단체자치의 성향이 강하다보니 상대적으로 주민자치적 요소가 내실 있게 접목되지 못한 감이 있다. 제주자치경찰의 경우 그동안 자치권과 지역, 사무 등의 자치행정 구성요소를 중심으로 논의가 이어지다 보니 상대적으로 주민참여가 미흡했던 점이 아쉬움으로 남는데, 이것은 제주자치경찰에 대한 주민들의 근본적 인식이 부족한데다, 이번 시범운영 과정에서 주민 협치 프로세스에 대한 주민들의 갈망에서도 여실히 드러났다. 문재인 정부는 명실공히 주민참여가 대폭 녹아든 지방자치 구현을 위해 지방자치법 목적에 ‘주민자치’ 원리를 강화하는 한편, 정보공개에 대한 일반 규정을 마련하여 주민참여의 실질화를 위해 노력 중이다(자치분권위원회, 2019: 9-11). 정부 차원에서 관계기관 합

12) 생활안전, 형사, 수사, 교통 분야에서 일정 자격요건을 갖춘 경정 이하 경찰관 중에서 경찰청이 선발, 2019년 상반기 현재 전국에서 약 60여 명이 활동 중이다.

동으로 국민신문고 내에 ‘소극행정 신고센터’를 가동하여, 공직자가 주어진 업무를 게을리 하거나 책임을 회피할 경우 실태를 파악하여 개선함으로써 국민 권익 보장을 기하도록(연합뉴스, 2019.3.21) 했는데, 이 또한 넓은 의미로 주민자치의 취지를 반영하였다고 보여진다. 자치경찰이 정착되어 자치경찰관이 특정지역에 장기간 근무할 경우 부당한 지방세력과의 유착 가능성이 제기될 수 있는 만큼(심민규, 박종승, 2018: 170-172), 주민자치적 요소를 강화하여 지방 치안행정의 투명성을 확보한다면 정치적 중립 문제를 해결하는데 큰 보탬이 되리라 본다. 자치경찰의 논의 과정에서 지방 정부와 국민의 동참이 부족했던 만큼, 중앙 → 지방이라는 치안 기초의 변화에 대해 주민투표를 실시하여 수용 여부를 확인하자는 주장(이상훈, 2019: 31-32)도 주민자치 측면에서 제기되었다고 봐야한다. 치안과 안전 분야에서는 그동안 많은 참여 채널이 구축되어 운영 중이지만, 주민들의 생생한 목소리가 가감 없이 반영되었는지에 대해서는 다시금 곱씹어 볼 필요가 있다. 지역치안협의회¹³⁾, 안전관리위원회¹⁴⁾ 등 다수의 협의체가 공공기관 및 유관기관 대표자 중심으로 구성되어 운영됨으로써 정책의 현장성과 밀착성을 충분히 확보하기에는 어려움이 있었다고 보여진다. 향후 자치경찰이 제대로 착근되기 위해서는 기존 치안협의체의 구성과 활동 방법, 정보 공유 등에 대해 깊은 숙고가 필요한데, 특히 분야별 전문성과 민주성을 병행하여 높일 수 있는 전략 마련이 필요하다. 최근 사회적 이슈가 되고 있는 정신질환범죄, 치매, 노약자 안전, 반려동물, 통신 기반시설, 미세먼지 등에 대한 전문인력과 시민단체로 구성원들을 다양화할 필요가 있다.

4. 상황대응 역량의 고도화

경찰은 365일 24시간 상황대응조직인 만큼, 총체적 상황대응력을 높일 수 있는 인프라와 여건이 필요하다. 자치경찰 도입을 위한 정부안 제43조 1항은 “국가경찰과 자치경찰 또는 자치경찰 상호 간은... 상호 협조하여야 한다.”고, 같은 조항 제2항은

13) 지역치안협의회는 지난 2008년, 민-관-경 협력 강화를 목적으로 경찰이 주도적으로 구성하여 운영 중인데, 전국 245개(광역 17, 기초 228) 협의회, 약 3,800여 개 참여단체가 활동(2018년 현재)중이며, 근거는 지자체 조례다.

14) 재난 및 안전관리 기본법 제11조 1항은 “지역별 재난 및 안전관리에 관한 ... 사항을 심의·조정하기 위하여 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 소속으로 시·도 안전관리위원회를 두고 ... 시장·군수·구청장 소속으로 시·군·구 안전관리위원회를 둔다”고 규정하고 있다.

“국가경찰과 자치경찰은 치안활동을 할 때에 긴급한 경우에는 상호 간 지원을 요청할 수 있다.”고 규정하고 있으며, 제44조1항은 “...각종 사건·사고 등에 대한 출동 요구를 받은 경우 소관 사무와 관계없이 지체 없이 출동·응원하여야 한다.”고 규정하여 상호 간 협조 및 지원 조항을 두고 있다. 국가경찰의 우수한 치안 노하우와 정보를 공유하고, 자치경찰의 생생한 지역실정 데이터와 소통의 기술이 교류되어야 하는 당위성이 바로 여기에 있다.

제주자치경찰 출범 10년 이상의 세월동안 국가와 자치경찰 간 인사교류는 유명무실했다. 제주특자도법 제 130조와 인사조례가 있었지만, 양 당사자의 무관심 때문인지 여건이 불비한 이유인지 제대로 된 인력 이동은 없었는데, 장차 인사 교류의 시행 주체를 자치단체장이 아니라 국가로 설정하고 이를 의무화하는 방안도 검토해볼 만하다(신현기, 2011: 5-20). 아울러, 시도자치단체의 자치경찰 조직 꾸리기에 어느 정도 재량을 부여하여 매트릭스(Matrix organization) 조직과 같은 맞춤형 치안의 상황적응적 토대를 다질 수 있도록 해야 하고, 자치경찰의 계급체계를 지방공무원 직급체제와 부합할 수 있도록 개편하여 인사와 복지 문제를 해소하면서(이상훈, 2019: 31-33) 국가·자치경찰 간 상황 전문성을 동반 상승시킬 수 있어야 한다. 최근, 잇따른 각종 재난과 같은 위기상황에 대처하기 위해 유관기관, 시민의 동참과 협업 속에 실전 모의훈련(FTX)을 의무화하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

5. ‘기관 간 실무협의체’ 운영

현 정부의 자치경찰제(안)은 그 자체가 완성체라기 보다는 계속 보완·발전시켜 나가야 할 현재진행형(안)이라고 봐야 할 것이다. 광역자치단체 5곳을 선정하여 부분적으로 인력을 이관하고 사무를 점진적으로 확대해 나가려는 취지도 이를 대변하고 있다. 다양한 시각과 관점을 담아낼 수 있도록 이해 관계자(국가경찰, 시도, 시군구, 주민, 전문가 집단 등)가 폭넓게 참여하는 간담회, 공청회 등을 활성화하여 시범 운영 단계에서 부각되는 미시적 부분들을 계속 조율해 나가야 하며, 이를 위해 속의 민주주의적 과정을 접목시킬 필요도 있어 보인다(심민규, 박종승, 2018: 172-173). 그동안 자치경찰에 관한 연구는 모형(model) 설정을 시작으로 즉, 광역단위나 기초단위나, 영미식이나 유럽식이나 일본식이나를 우선 지정한 후 이들 모델의 바탕 논리에 따라 인사·예산·조직 형태를 검토하면서 자치경찰이 수행해야 할 사무를 논의하

는 하향적(top down) 접근을 일반적으로 취함에 따라 실증성이 떨어지고 현장의 생생한 실태를 반영하지 못한 경우가 많았던 만큼(최천근, 2014: 279-282), 자치경찰 시범운영 과정에서 개별 사무를 심층 분석·검토하여 경찰 사무 중 자치경찰이 수행하기에 적절한 사무의 종류와 수위, 주체에 대해 현장감 있게 상향식(bottom up)으로 들여다 볼 필요가 있다.

이를 위해 제주자치경찰 확대시범 과정에서 작동해 온 ‘기관 간 협의체’를 벤치마킹하여 유관기관 간 워킹그룹(Working group)을 운영함으로써 실행력을 뒷받침해야 한다. 다만, 워킹 그룹의 역할은 단순한 진단과 자료 정리가 아니라 실질적으로 문제의 원인과 해법에 깊이 있게 천착하는 학습공동체, 환류 협의체로 확장되어야 할 것이다. 아울러, 워킹그룹 내부적으로는 레드팀(red team)¹⁵⁾을 별도로 운영하여 실현가능성 측면에서 정책이 굴절되거나 왜곡되는 일이 없도록 하는 방안도 도입할 만하다.

V. 결론

자치경찰이 대한민국 사회의 화두고 되고 있는 상황에서 제주자치경찰과 그간의 확대시범 운영에 대해 실태를 분석하고 문제점을 진단해 보는 것은 의미가 크다. 현재 국회에 입법 발의된 정부안의 논의와 더불어 다가올 자치경찰 시대를 준비하는데 제주의 예행연습과 그에 따른 정책적 시사점이 참고가 되었으면 한다. 자치경찰 제도가 입법화의 결실을 보지 못한 데에는 여러 이유가 있겠지만, 각자 지향하는 정책이념과 모델에 대한 입장차가 뚜렷하기 때문이다. 자치경찰에 대한 우려 섞인 목소리¹⁶⁾ 역시 이러한 배경 아래 일말의 불안감이 작용했다고 봐야 한다. 행정상 목표와 수단의 연쇄(Goal-means chain)현상에 입각하여, 자치경찰제도 그 자체를 특정의 목표(goal)를 달성하기 위한 수단(means)적 정책으로만 보는 것이 아니라 국민의 생활 정책적 차원에서 건강한 논의가 추가로 펼쳐지기를 기대한다. 정부안 실행

15) 레드팀은, ‘악마의 대변인(Devil’s Advocate)’과도 흡사한 역할을 수행하면서, 조직운영과정에서 발생 가능한 허점을 찾아내어 공격하는 책무를 부여받은 하위조직으로 의사결정 시 집단 사고의 오류를 차단하는데 도움이 된다(네이버 지식백과, 검색일: 2019. 4. 20.)

16) 2017년 시민 1천명을 대상으로 실시한 설문조사에서, 자치경찰 도입 여부에 대하여 ‘반대한다’는 의견이 58.6%, ‘찬성한다’는 의견이 39.1%로 나타났다(신의기, 이유나, 이민호, 원소연, 임성근, 2017: 746)

이후에도 관련 논의가 만개할 때 제도의 질이 제고되기 때문이다.

먼저, 가외성(redundancy)¹⁷⁾과 형평성 이념에 대한 고찰이 필요하다. 치안사무는 성격상 긴박성과 불확실성을 가질 수밖에 없고 일처리 중 미세한 실수가 자칫 국민 안전과 직결되는 만큼, 사안의 성격에 따라 국가와 자치가 함께 대응해야 하는 경우가 많다. 국가경찰·자치경찰의 업무구분과 관련하여 공동사무 영역이 발생하고, 이들 중첩 업무에 대해서는 가외성을 인정하여 지역사회 안전망을 촘촘히 구축하는 것이 단순 경제논리나 능률성보다 더 큰 이념이 되어야 하리라 본다. 자치경찰이 충분히 뿌리내리기 전단계(시범운영)에서는 국가와 자치의 공동사무 영역을 인정하고, 자치경찰의 전문성 축적 단계에 따라 공동사무를 주도적 사무의 단계를 거쳐 고유사무로 점진적으로 발전시켜 나가는 것이 안정감을 주리라 본다(최천근, 2014: 283-285). 물론, 자치경찰이 부담해야 할 상세한 업무분담은 자치경찰의 숙련도와 인적·물적 여건 등을 고려하여 국가경찰과의 ‘협약’을 통해 전략적으로 접근할 수 있을 것이다.

아울러 재정변수는 주민들에게 미치는 서비스의 격차를 가져와 ‘유전무피 무전유피’¹⁸⁾라는 냉소주의를 초래할 수 있기 때문에, 지역주민에 대한 균질적 치안서비스를 어떻게 담보할 수 있을 지에 대한 검토가 이어져야 할 것이다.

둘째, 환경적 요인을 고려한 장기 청사진 제시가 필요하다. 예컨대, 저출산·노령화에 따른 지역별 청년경찰 입직 희망층의 부족이 발생할 경우 자치경찰 선발 규모와 방법을 어떻게 할 것인지, 통일 시대를 대비한 거시적 플랜은 어떻게 구성할 것인지, 특히 4차 산업혁명의 시대를 맞아 최첨단 기술을 자치경찰에 부여하기에 적합한 업무는 무엇인지에 대한 심층적인 담론이 전개될 필요가 있다. 또한 자치경찰의 발전 상황과 더불어 민간경비 시장의 성장을 병행 논의할 필요가 있다(정진환, 2005: 382).

셋째, 연구방법의 다양화다. 자치경찰에 대한 연구는 사실상 자치경찰의 법적 권한과 책임을 중심으로 한 법제도적 접근이 주를 이루었고, 실증적 연구 또한 제도 설계의 기준이 다양하여 연구자의 가치관과 세계관에 따라 결과물이 영향을 받기가 쉬우므로 과학화에 애로가 많은 한편 정책제언 역할을 충실히 다해내기도 쉽지 않

17) 가외성은 초과분(excess), 여분 등을 의미하는데 절약과 능률을 중요 이념으로 받아들이는 행정에서 중복(overlap)이나 반복(duplication)을 내포한 개념으로서 란다우(Martin Landaw)에 의해서 관심이 일게 되었다(Landau, 1969: 유종해, 1988: 63에서 재인용)

18) 치안 양극화, 즉, 경제적 부의 많고 적음에 따라 범죄 피해 유무와 정도가 달라진다는 뜻을 의미한다.

다. 자치경찰에 대한 연구는 기존 존재(scin)의 영역에서 한 발 나아가 당위(sollen)의 영역을 함께 다룰 필요가 있어 보인다. 즉, 행정에 대한 연구를 철학의 문제로 확장하여 좋은 정책과 제대로 된 행정이 지향해야 할 가치가 무엇인지에 대해 이성적 사변을 바탕으로 설득력 있게 전개시키는 것인데, 이때 도움이 되는 접근방법이 논변적 접근방법(Argumentative approach)이다(유민봉, 2015: 18-20). 아울러 사회과학에서 일반화된 양적 연구와는 별개로 인터뷰, 관찰, 사례 연구(case study) 등의 다양한 자료 수집 방법에 기초하여 질적 연구를 심층적으로 가미할 필요도 있어 보인다.

자치경찰제가 국회 차원의 논의를 앞두고 있다. 돌이켜보면 그동안 한국적 자치경찰에 대한 연구와 논의는 조직구조와 제도를 비롯한 하드웨어(Hardware)적 측면에 쏠린 감이 없지 않아 보인다. 제주자치경찰 확대시범 운영을 계기로 사무절차와 운영시스템, 의사소통과 협업채널, 중간리더십 교육, 조직문화 등을 비롯한 소프트웨어(Software)적 측면에 대한 진지한 분석과 자료 축적이 활성화되었으면 한다. 그것이야말로 한국 고유의, 최적의 자치경찰모형을 완결시키는 출발점이기 때문이다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 경찰청 (2018). **지역경찰 운영지침**. 서울: 디앤피동인.
- 경찰청 (2019, 3, 8). **자치경찰단**. 경찰청 내부자료.
- 김상호 (2015). **경찰학**. 서울: 청목출판사.
- 김원중 (2016). 제주자치경찰에 관한 지방자치 및 경찰사무 부합성 검토. **지방자치법연구**, 16(3), 409-417.
- 김원중 (2018). 제주자치경찰의 운영상 문제점과 개선방안. **법과 정책**, 24(2), 66-79.
- 나승권 (2019). 자치경찰의 정치적 중립방안. **경찰대학 치안대학원 주관 경찰현안세미나 주제 발표**, 25-27.
- 박규하 (2005). 경찰의 개념과 종류. **외법논집**, 20, 103-104.
- 박준휘 (2018). 자치경찰제 도입 반대에 관한 소고(小考). **한국경찰학회보**, 20(5), 162-172.
- 서울시 민생사법경찰단 (2018). **일본 자치경찰 운용실태 견학 보고** 공무 국외여행보고서.
- 송영지 (2014). 자치경찰제의 문제점: 제주특별자치도의 사례를 중심으로. **강원법학**, 43, 347-362.
- 신익기, 이유나, 이민호, 원소연, 임성근 (2017). 한국의 형사사법체계 및 관리에 관한 연구 (II): 조직구조, 충원 그리고 기관 신뢰도를 중심으로. **한국형사정책연구원**.
- 신현기 (2011). 제주자치경찰공무원의 승진현황과 개선방안에 관한 연구. **한국치안행정논집**, 8(3), 5-20.
- 신현기 (2015). 제주자치경찰제의 실태분석과 박근혜정부의 자치경찰제 도입 방향. **한국경찰연구**, 14(2), 271-276.
- 신현기 (2017). **자치경찰론**. 인천: 진영사.
- 심민규, 박종승 (2018). 성공적인 자치경찰제 도입을 위한 제안: 문재인 정부의 자치경찰제 추진안을 중심으로. **한국경찰학회보**, 20(1), 170-173.
- 양영철 (2008). **자치경찰론**. 서울: 대영문화사.
- 양재열, 양현호 (2005). 제주자치경찰의 성과검토와 자치경찰제의 정착방안 연구. **자치경찰연구**, 9(2), 35-42.
- 옥필훈 (2008). **제주자치경찰의 실태와 발전방안에 관한 연구**. 원광대학교 대학원 박사학위 논문.
- 우정식 (2019a). 제주자치경찰 확대시범 운영. **현장 활력회의 설명자료집**.

- 우정식 (2019b). 제주자치경찰제의 성과와 전망. **한국경찰학회 · 경찰청 공동학술대회 주제발표**, 8-10.
- 유민봉 (2015). **한국행정학**. 서울: 박영사.
- 유중해 (1988). **현대행정학**. 서울: 박영사.
- 이상훈 (2019). 한국 자치경찰제의 도입 모형: 정부안(홍익표의원 대표발의) 검토를 중심으로. **한국경찰학회 · 경찰청 공동학술대회 주제발표**, 26-33.
- 이영남 (2008). 제주자치경찰제도의 정착화방안. **한국경찰연구**, 7(4), 174-179.
- 이훈재 (2018). 참여정부 자치경찰법안과 문재인정부 자치경찰 도입안의 주요쟁점 심층 비교 분석. **한국경찰연구**, 17(3), 176-197.
- 임승빈 (2017). **지방자치론**. 경기: 법문사.
- 임재현 (2017). **지방행정론**. 서울: 대영문화사.
- 자치분권위원회 (2019). **2019년 자치분권 시행계획**.
- 정진환 (2005). 참여정부의 자치경찰제 도입방안. **경호경비연구**, 10, 355-386.
- 제주자치경찰단, 제주지방경찰청 (2018). **제주자치경찰 확대 시범운영 추진경과 및 성과분석 보고 주민보고회 자료집**.
- 제주지방경찰청 경무과 (2018. 11. 14). **제주자치경찰 확대시행 관련 내부자료**.
- 최낙범 (2018). 제주자치경찰 운영실태에 대한 실증적 연구. **한국행정학회 2018년 동계학술대회 및 정기총회 주제발표**, 1372-1378.
- 최중술 (2010). 제주자치경찰 운영성과의 평가와 발전방안에 관한 연구. **사회과학연구**, 16(2), 58-59.
- 최천근 (2014). 국가경찰과 자치경찰간의 합리적 사무배분에 관한 연구. **한국지방자치학회보**, 26(2), 279-285.
- 황문규 (2015). 제주자치경찰 비판에 대한 비판적 고찰: 제주자치경찰의 정체성을 중심으로. **경찰학논총**, 10(2), 228-233.
- 황문규 (2018). 자치경찰제 특위안의 의의와 발전방향. **자치분권위원회 주관 자치경찰제 특별위원회안 발표 및 정책토론회 주제발표**, 26.

2. 국외문헌

- Reiner, R. (2000). *The Politics of the Police*. London: Oxford University Press.
- Walker, S., & Katz, C. M. (2013). *The Police in America: An Introduction, 8th Edition*. NY: McGraw-Hill.

3. 기타

- <http://www1.president.go.kr/government-projects>, 검색일: 2019.4.9.

<http://www.jeu.go.kr/jmp/intro/measure.htm?act=view&sseq=1167416>, 검색일: 2019.4.30

<https://www.yna.co.kr/view/AKR2019032112500001?input=1179m>, 검색일: 2019.4.30

【Abstract】

**Study on Implementation Measures of
Provincial Self-governing Police System
: Focusing on the Implication from Enlargement of Work
Scope of Self-governing Police of Jeju Province**

Kim, Seong-Hee

According to viewpoints of researchers and stakeholders, various opinions can be suggested on self-governing police system. Therefore, success of Korean self-governing police system will be depending on how to balance among conflicting values such as Empowerment, Political neutrality, Financial issues, Comprehensive competence in maintaining public safety. Before the launching of self-governing police system nation-wide, the experience of Jeju provincial police will be valuable model case. In specific, enlargement of work scope of self-governing police in Jeju province which has been introduced since last year will be a useful reference.

There is more pessimism about self-governing police of Jeju province so far. However, this perspective is mostly based on the issue regarding hardwares such as manpower, equipment, law and organization. Issues regarding softwares such as organizational culture, operation system and work process need more attention to evaluate self-governing police system properly. To mark the first year after enlargement of work scope of Jeju police, this study demonstrate the overall result and implications of self-governing police of Jeju province based on documents, statistics, reports and media reports.

In result, several preconditions are needed to implement the self-governing police system nation-wide successfully.

1. Strengthen the link between local government and local police
2. Establish the foundation for collaboration of state and local police
3. Enhance the aspect of citizen autonomy in local level

4. Reinforcing the capability of handling situation of state and local police
5. Invigorating the inter-organizational working group to operate self-governing police system effectively.

The self-governing police system is unclosed topic to discuss. After this study, in-depth studies should be followed with more resources. Particularly, additional perspective including redundancy and equity need to be considered regarding self-governing police. By getting with the changes of macroscopic trends - lowbirth and aging, the fourth industrial revolution and possible reunification of north and south Korea - these studies should suggest the long-term blueprint of self-governing police system of Korea.

Keywords: Local police, Self-governing police of Jeju Province, Enlargement of work scope, Collaboration, Citizen autonomy, Capability of handling situation, Inter-organizational working group, Research method