

지역사회 공동체 치안 활동을 촉진하는 자치경찰제 개선방안 연구*

: 세종시 지역경찰관서의 커뮤니티경찰센터 및 광역경찰대응단
개편을 중심으로

Study on Improving the Autonomous Police System to Promote Community
Security Activities

: Focusing on the Reorganization of the Community Police Center and Wide-Area
Police Response Team of the Sejong City Regional Police Station

김 흥 주**.홍 성 표***.장 일 식****

Kim, Heung Ju·Hong, sung pyo·Chang, il sik

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 현행 자치경찰제도 한계 및 방향성 도출
- IV. 새로운 자치경찰제 모형의 세종시 적용 사례
- V. 결론 및 정책적 제언

본 연구의 목적은 첫째, 공동창출 이론을 토대로 세종형 자치경찰 모형(조직, 인력, 예산 확보 등 포함)을 도출하고 둘째, 광역경찰대응단 및 커뮤니티경찰센터를 기획·제안함으로써 112신고 대응 및 공동체 치안활동 강화를 통해 시민의 치안서비스 제공에 대한 효능감을 높이는 데 기여

* 본 논문은 2024년 대전세종연구원에서 발행한 「자치경찰 이원화에 대비한 세종형 자치경찰 모형 도출 연구」 보고서의 자료(raw-data)를 바탕으로 보완·수정·재구성하였다.

** 제1저자, 대전세종연구원 책임연구위원, 세종자치경찰위원회 위원

*** 공동저자, 세종경찰청 경감

**** 교신저자, 경찰대학 경찰학과 교수요원

논문 접수일: 2025. 1. 13. 심사기간: 2025. 1. 13. ~ 2025. 2. 19. 게재확정일: 2025. 2. 19.

할 수 있도록 하기 위함이다. 이를 위해 자치경찰에 대한 현황분석(국가경찰과 자치경찰 사무와 지휘체계도), 자치경찰제도 쟁점 및 한계, 그리고 방향성 도출하였다. 그리고 공동창출 이론에 기반한 세종형 자치경찰 이원화 모델(조직, 인력, 인사 및 인센티브, 자원 및 시설 등)을 제안하였다. 무엇보다 실제 실현 가능성을 타진하여 공동체 치안활동이 실현될 수 있도록 커뮤니티경찰센터와 112신고의 신속한 대응을 위해 광역경찰대응단을 신설해 재편할 것을 제안하였다. 커뮤니티경찰센터는 범죄예방을 우선으로 하며, 광역경찰대응단은 112범죄신고 대응에 중점을 두되, 각기 두 기관이 상호 보완적 역할을 할 수 있다는 점을 강조하였다. 이를 통해「우리마을 안심공동체」를 결성하여 주민과 함께하는 공동체치안의 실현을 제언한다.

□ 주제어: 세종형 자치경찰 모형, 공동창출, 커뮤니티경찰센터, 광역경찰대응단

The purpose of this study is, first, to derive a Sejong-type autonomous police model (including organization, personnel, budget, etc.) based on the theory of co-creation, and second, to plan and propose the wide-area police response team and the community police center to contribute to enhancing citizens' sense of efficacy in providing security services by strengthening 112 call response and community security activities.

To this end, the current status of autonomous police was analyzed(national police and autonomous police affairs and command system diagram), issues and limitations of the autonomous police system were identified, and directions were derived. And, based on the theory of co-creation, a Sejong-type autonomous police dualization model (organization, manpower, personnel and incentives, finances and facilities, etc.) was proposed. Above all, it was proposed to reorganize the community police center and the wide-area police response team to quickly respond to 112 reports so that community security activities can be realized by exploring the actual feasibility. The Community Police Center prioritizes crime prevention, and the wide-area police response team focuses on responding to 112 crime reports, but emphasizes that the two organizations can play complementary roles. Through this, we propose the formation of a "Safe Community in Our Village" to realize community security together with residents.

□ Keywords: Sejong-type Autonomous Police Model, Co-creation, Community Police Center, Wide-Area Police Response Team

I. 서론

자치경찰제는 지방자치단체가 자체적인 경찰력을 가지고 지역의 특성에 맞는 치안서비스를 제공하고자 하는 제도이다. 즉, 지방자치단체의 권한과 책임에 따라 지역주민의 수요에 부합하는 치안서비스를 제공하는 주민밀착형 시스템인 것이다. 2021년 7월 1일 경찰법 개정에 따라 본격적인 자치경찰 출범이 시작되었다. 그러나 실제 일원화 모형으로 자치경찰제가 실시됨에 따라 지역의 실정에 맞는 치안정책을 실현하는데 있어서 그 한계가 매우 크다. 지금까지의 경찰의 주된 활동은 범죄자의 검거에 있었으며 이는 재범의 방지, 범죄발생 이후 처벌에 집중한 치안활동이었다. 이에 반해 자치경찰의 주된 목표는 범죄의 예방적 활동이 무엇보다 중요한 부분이다. 특히, 지역사회경찰활동(community policing)을 기반으로 여성, 청소년, 아동, 노인 등 사회적 약자를 치안으로부터 보호하는데 중점을 두어야 한다.

현대사회의 매우 중요한 경찰의 패러다임인 지역사회경찰활동(Community Policing)은 ‘민생치안’, ‘지역 치안 활동’, ‘지역범죄예방’을 목적으로 지역주민 혹은 지역공동체가 치안활동에 함께 참여하고 해결 방안을 강구한다는 점에서(신소영, 2021), ‘공동창출’의 의미를 담고 있다. 현재의 국가경찰체제로는 주민들의 다양한 치안수요에 즉시 대응하는 한계성이 있으며, 지역의 특성에 맞는 맞춤형 치안서비스 제공을 위해서는 이원화의 방향 모색을 통한 실질적인 자치경찰제의 도입이 필요한 시점이다(라광현·박준휘, 2021).

현 정부 국정과제(111, 지방시대 실현을 위한 지방분권 강화)에서 범정부 추진체계를 구성하여 이원화 자치경찰 모델 마련 및 시범실시(제주·세종·강원)가 논의된 바 있다. 이러한 국정과제에 대응하기 위한 세종형 자치경찰 모형을 구체화해 나가야 할 것이다. 즉, 자치경찰 이원화에 대비해 보다 능동적으로 대응하기 위한 ‘공공가치의 공동창출’이라는 관점에서 세종형 자치경찰 모형을 구체화해 제안할 필요성이 있는 것이다. 세종시의 자치경찰 모형 도출연구는 김홍주·이시원(2019)에 의해 이미 수행된 바 있다. 이 시기의 연구는 자치경찰제도가 본격적으로 시행되기 전, 이원화 방식에 근거(자치분권위원회 권고안 도출)해 지구대·파출소의 자치경찰 이관이라는 명제가 분명히 들어가 있는 과제였으며, 무엇보다 풀뿌리 주민자치의 활성화로, 주민자치회가 중요한 민관협의체로서 역할을 하도록 설계한 바 있다. 즉, 주민자치회를 중심으로 지역사회경찰활동모델, 읍·면·동의 기능개편 등이 동시에 고려된 연구였다는 평가다. 그러나 현 정부의 정책기조는 변화하였고 그에 맞는 실제 적용가능한 자치경찰제 모형 도출이 요구되는 상황이다. 세종시는 단층제적 특성을 가진 광역지방자치단체의 위상을 가진 도시로서 새로운 제도를 적용하는 등 이원화된 자치경찰제 모형을 실험할 수 있는 장점이 있다. 이에 본 연구는 첫째, 지역사회 경찰활동이 실현되기 위한 차원에서 공동창출

이론을 통해 기본모형(조직, 인력, 예산 확보 등 포함)을 도출하고자 한다. 둘째, 현 지역경찰 관서 체제를 재편해 실효적 방법순찰이 가능한 범죄예방활동 및 신속한 112신고 대응을 위한 모델을 제시하고자 한다. 지역공동체와 협력을 중심으로 하는 범죄예방활동, 거점을 통한 신속한 112신고의 대응 차원에서 세종시에 적합한 광역경찰대응단 및 커뮤니티경찰센터를 기획·제안함으로써 세종시민의 치안체감효과를 높이는 방안을 제시하였다는 점에서 본 연구의 기여가 있다고 판단된다.

II. 이론적 배경

1. 자치경찰제의 의의 및 도입

1) 자치경찰제의 개념 및 필요성

자치경찰제의 개념은 조직적, 기능적 측면 등 관점에 따라 학자마다 다양하게 정의되었으나 지방자치단체 중심의 자율적인 행정행위를 통해 주민에게 지역에 부합한 경찰서비스를 확보 및 제공하는 데 의미가 있다(조민상, 2022). 자치경찰제는 보충성의 원리에 따라 교통, 경비, 생활안전 등 지역주민의 생활과 밀접한 지방사무의 비중을 높여 치안 자치를 실현하려는 제도를 의미한다. 따라서 지방자치단체에 경찰권을 부여하고, 지방자치단체가 자치경찰의 설치·유지·운영에 대한 책임을 지도록 함으로써 국가에게 경찰권을 귀속시켜 경찰조직을 국가가 아닌 지방자치단체의 행정조직으로 편제하는 제도이다(최영관·정병수, 2022). 다시 말해, 자치경찰제도는 지방분권의 이념에 따라 경찰권을 지방자치단체에 부여하여 자율적인 경찰조직을 운영할 수 있게 할 뿐 아니라 그에 대한 책임을 지게 하는 제도인 것이다. 이는 중앙정부의 획일적인 지휘체계를 따르는 것이 아닌 주민에 의하여 선출된 지방자치단체의 장이 지역주민의 편의와 의사를 고려해 주민이 중심이 되는 경찰제도를 일컫는다(김홍주·이시원, 2019).

자치경찰제도의 필요성으로 제시되는 것은 일반적으로 완전한 지방자치의 구현 측면(최종술, 2010, 황문규, 2018b), 지역치안에 부합하는 치안서비스의 제공(황문규, 2018a; 2018b), 지역주민과 함께 하는 경찰상 확립 및 체감치안 개선(최종술, 2010), 경찰조직의 민주적 운영(황문규, 2018b) 측면에서 제시되고 있다.¹⁾ 최근 조성호 외(2020), 라광현·박준휘(2021)의 연구에 따르면 복잡하고 다원적 사회환경에서 지역별 다양한 치안수요의 대응에 있

어서 중앙집권적 국가경찰제도가 가지는 한계, 검·경수사권 조정에 따른 경찰권의 비대화 방지, 지역사회의 종합행정 실현 측면에서 그 필요성을 논의하고 있다. 특히, 자치경찰제의 필요성을 강조하는 것 중 하나는 바로 자치와 분권에 있다. 즉, 지방행정과 경찰행정의 연계성 확보를 통한 지방자치의 완성을 통해 시민이 참여하고 통제하는 경찰권 행사에 중점이 있는 것이다. 전술한 바와 같이 국가경찰 중심의 운영은 지역적 특성이 고려되지 않은 획일적 경찰행정이 이루어지기에 지역의 특성에 맞는 치안수요에 보다 창의적이고 능동적으로 대응할 수 있는 자치권을 부여해야 할 것이다.²⁾ 현행「경찰법」제28조 제3항에 따르면 지방경찰청은 자치경찰사무에 대해서는 시·도자치경찰위원회의 지휘·감독을 받아 관할구역의 소관 사무를 관장하고 소속 공무원 및 소속 경찰기관의 장을 지휘·감독한다고 되어 있으나 시·도지사의 지휘감독권이 유명무실하고 실제 지방경찰청장이 지휘감독권을 행사하는 구조이다.

2) 자치경찰제의 유형

자치경찰제와 국가경찰제는 권한과 책임의 소재가 지방의 분권화에 있는지 아니면 중앙에 집중되어 있는지에 따라 구분된다. 일반적으로 영미법계의 국가는 지방분권적인 자치경찰제도, 대륙법계의 경우 중앙집권적인 국가경찰제의 형태를 취한다. 다음 <표 1>은 자치경찰제와 국가경찰제를 비교한 것이다. 자치경찰제의 유형은 지방자치단체의 도입단위, 국가 및 자치경찰 간 관계를 중심으로 분류할 수 있다. 먼저, 도입단위로 살펴보면 자치경찰제의 실시를 어디에서 할 것인지에 따라 시·군·구 기초단위, 시·도 광역단위, 그리고 광역과 기초의 절충형 모형이 제시될 수 있다. 이 중에서 절충형은 각각 병렬적으로 종속적인 관계가 아닌 것으로 시·도지사 소속에 있는 시·도경찰위원회를 의결기관으로, 집행기관으로는 시·도경찰청, 그리고 각 시·군·구 단체장 산하의 자치경찰위원회 설치, 집행기관은 경찰서를 운영하는 방식이다(이상열 외, 2015).

- 1) 자치경찰제의 도입과 시행은 민주성, 능률성·효율성, 정치적 중립성 등 몇 가지 이념이 강조된다고 할 수 있다. 위의 세 가지 이념 중 특히, 민주성의 경우 참여와 통제를 위한 역할 및 권한이 주민에게 주어져야 함을 강조하고 있는 바, 이는 경찰활동에 지역주민이 충분히 참여할 기회가 제공되어야 함을 의미한다. 결국, 경찰제도의 핵심은 주민의 의사에 따라 운영과 통제가 가능한 민주성에 기반한 모형이라는 점을 강조한다(서준배·민경선·장일식, 2023).
- 2) 현행 국가경찰의 지휘체계는 경찰청장-지방경찰청장-경찰서장-지구대장-파출소장 등으로 획일화되어 있는데 이러한 시스템하에서는 자율적이고 창의적인 지역적 치안 활동을 기대하기에는 한계가 있다. 그 결과 경찰청장을 중심으로 한 경찰지휘부의 지시·명령에 일사불란하게 움직이기에 이러한 시스템하에서는 자율적으로 창의적인 지역적 치안활동이 펼쳐지길 기대하기는 쉽지 않다. 이러한 지휘체계는 국가적으로 위기상황 또는 긴급한 치안상황에 효율적으로 작동되나 지역특성에 적합한 치안서비스 제공에는 한계가 있다.

둘째, 자치경찰조직이 국가경찰조직과 어느 정도 연계되어 있는지에 따라 조직관계를 분류할 수 있는지를 중심으로 분류할 수 있다. 즉, 국가경찰조직과 완전히 분리되어 있는지, 국가경찰 조직 내에 있는지, 중복되어 있는지에 따른 분류할 수 있으며 이를 일원론, 이원론, 절충형으로 구분한다. 마지막으로 국가경찰과의 관계에 의한 분류이다. 자치경찰과 국가경찰간 권한 및 권력관계에서 그 권한과 권력이 자치경찰에 속하는지, 국가경찰에 속하는지, 각기 독립적으로 있는지에 따라 종속적, 독립적, 절충형 자치경찰제로 구분한다.

〈표 1〉 자치경찰제와 국가경찰제의 비교

구분	자치경찰제	국가경찰제
개념	<ul style="list-style-type: none"> • 지방이 설립·운영하는 경찰 • 경찰권행사와 책임은 지방에 귀속 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가가 설립·운영하는 경찰
이념	<ul style="list-style-type: none"> • 민주성, 중립성, 자치 및 분권성 	<ul style="list-style-type: none"> • 집권성, 능률성, 합법성, 책임성
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의 특성 반영 • 민주성 및 책임성 확보 • 주민참여의 촉진 • 제도개혁에 용이 	<ul style="list-style-type: none"> • 조직의 통일적 운영 • 경찰단위 간 긴밀한 협조·조정 용이 • 효율적 인력배치 • 전국적·효율적 시설이용 • 능률성, 기동성 있는 범죄수사
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 지역토호세력으로 부패가능성 • 경찰기관 간 협조체제 어려움 • 범죄수사 등 전국·광역업무 불리 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙의 정치적의도 개입 가능 • 지역적 특수성 결여, 주민참여 부족 • 국민을 위한 봉사기능 저하
국가	<ul style="list-style-type: none"> • 영국, 미국 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 프랑스, 독일, 스페인 등

출처: 김홍주·이시원(2019:18) 재구성

2. 광역단위의 자치경찰제 도입 및 법적 근거

1) 광역단위 자치경찰제 도입 연혁

경찰제도는 오랜 시기 동안 그 나라의 통치구조, 역사·문화적 배경, 경제·사회적 여건 등을 종합적으로 고려해 정착해 온 산물로, 치안환경의 급속한 변화에 맞춰 지속적으로 개선 보완해야 할 것이다. 1948년 「정부조직법」 제정 당시 자치경찰제는 정치적 중립성의 확보 차원에서 논의된 바 있으나 치안 불안, 6·25 전쟁 발발 등 정국의 혼란사태를 이유로 미도입된 바 있다. 1955년 9월 11일 국무회에서 역시 자치경찰제에 대한 논의와 함께 자치경찰 관련법을 상정해 심의했으나 폐기된 바 있다. 1960년 5월 24일 4·19혁명 결과 제4대 국회에서 기초특별위원회를 구성해 경찰의 중립화를 도모했고, 자치경찰과 국가경찰의 이원화를 경찰독립법안을 통해 검토했으나 역시 군사정권이 들어서면서 정권의 안정적 유지를 위해 1980년대

이후 자치경찰제에 대한 논의는 사라졌다(김홍주·이시원, 2019). 우리나라는 정부수립 이후 1980년까지는 정치·사회적으로 불안한 시기였으며, 무엇보다 민주적 가치보다는 효율성·능률성이 우선시 되어 왔기에 국가경찰제를 유지해 왔던 것이다. 1989년 야3당에서 국가경찰을 기초로 하는 절충형 자치경찰제 법안을 제시하였으나, 당시 정치상황으로 「경찰법」 제정 안만 의결되었고, 자치경찰법안은 역시 폐기되었다. 1991년 지방자치의 재시행으로 자치경찰제 도입에 대한 관심이 고조된 바 있다.³⁾ 즉, 1987년 6·29선언 이후 김영삼 정부 들어서면서 민주적 정권이 수립되었고, 1990년대부터 지방자치가 본격화 되었으나 실제 자치경찰제에 대한 논의는 진전되지 못했다. 1995년 지방자치제도가 본격화 되면서 매 정권마다 자치경찰제도에 대한 도입논의는 지속적으로 이루어져 왔다. 이는 경찰의 정치적 중립성 문제, 지방자치단체의 재정자립도 문제, 치안행정의 기동성 약화문제 등이 자치경찰제 도입에 큰 장애가 되었다(김홍주·이시원, 2019). 김대중 정부가 들어서면서 100대 국정과제로 일본식 자치경찰제를 검토했고, 도입단위를 시·도인 광역자치단체로 규정한 광역단위 자치경찰제 도입 시안이 마련하였으나 추진 여건이 제대로 갖춰지지 않음에 따라 시행이 유보된 바 있다(박재희·전대욱·최인수, 2021).

노무현 정부는 자치경찰제 도입 명문화 및 기초단위 선택적 도입 전제의 논의, 자치경찰제 실무추진단 설치 등이 추진되었으나 법제화까지 이르지 못하였다(박재희, 2020). 다만, 2004년 「지방분권특별법」 제10조에서 자치경찰제 도입을 국가의 의무사항으로 규정하였고 제주특별법을 제정('06년)해 제주도에 한해 자치경찰조직을 설치·운영하게 되었다.⁴⁾ 이명박·박근혜 정부에서도 대통령 직속 지방자치발전위원회를 통해 실무안까지 도출하고, 기초단위 선택적 도입안을 유지하였으나 최종 합의안 마련에 실패하면서 법안 발의까지는 진행되지 못하다가 무산되었다(박재희, 2020). 문재인 정부 출범과 함께, 경찰의 독자적인 수사권 부여에 따른 비대해진 경찰 권력의 분산노력의 일환으로 자치경찰제 도입 논의가 진행되었다. 그리고 20대 국회에서 발의한 홍익표 의원 안은 자치분권위원회에서 발표한 도입안(국가경찰 43,000명의 자치경찰 이관)과 경찰청 경찰개혁위원회의 권고안(2017년 11월 발표, 국가경찰과 자치경찰의 독립된 운영체제)를 혼합한 안이다(황문규, 2020). 홍익표 의원안은 국가경찰의 유지, 자치경찰조직의 신설을 통해 국가 및 자치경찰을 독립적으로 운영하는 안으로 자치경찰관서

3) 1948년 제헌헌법 공포, '49년 지방자치법 제정으로 지방자치제도가 시행되었다. 그러나 '61년 5·16 군사정변으로 지방의회가 강제 해산되며 지방자치제도가 폐지되었다.

4) 지방분권균형발전법 제36조에 따르면 자치경찰제 실시는 “국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제를 실시하여야 한다.”로 명시한다. 2006년 제주도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제정에 따라 국내 최초로 자치경찰제가 시행되었고, 출범 당시 자치경찰단은 국가경찰에서 38명을 특별 임용하여 자치경찰의 인사와 직장훈련 등 규칙을 제정한 바 있다.

와 국가경찰 관서의 이중적 설치, 국가경찰 및 자치경찰의 인원 및 장비의 이중적 배치, 자치경찰본부장 등 경찰고위직 증가와 그에 따른 소요예산 증가, 그리고 업무혼선과 치안공백 등에 대한 비판과 우려가 동시에 제기되었다(황문규, 2020).⁵⁾ 그럼에도 불구하고 관계기관 협의 및 당정청 회의 개최(20.7.30.), 예산·인력 사정 등을 감안해 국가-자치경찰 일원화 모델이 추진되었다.⁶⁾

이렇듯 우리나라는 1948년 경찰 창설 이후 2020년까지 국가경찰체제를 운영해 오면서 치안여건 변화에 효율적으로 대응하며 그에 따른 안정된 치안 기조를 유지해 왔다. 그러나 시대적 변화와 요구에 따라 ‘분권 이념에 기초한 경찰의 민주적 통제 및 정치적 중립 강화 요구’와 ‘치안정책에 지역특성을 반영하는 데 한계가 있다는 지적’이 지속적으로 제기되면서 자치경찰제도 도입과 시행이 본격화 되어가고 있는 상황이다.

〈표 2〉 자치경찰 연혁

구분	법적근거 및 주요내용
김대중 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 1995년 5월 경찰법 발의, 국가경찰위원회, 지방경찰위원회 설치, 각 시·도 경찰청장 소속하에 각 경찰서 • 국가경찰은 대간첩, 광역사건, 경호 업무 등을 수행하고, 지방경찰은 포괄적인 경찰사무를 담당
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 2004년 1월 지방분권특별법발의, 2005년 1월 자치경찰법 발의, 2006년 7월 제주자치경찰제 실시 • 자치경찰은 국가경찰과 별도의 조직으로 교통, 생활안전, 경비(단독 업무조정시·도) • 국가경찰은 포괄적 경찰사무담당
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 2008년 1월 지방분권촉진에 관한 특별법, 자치경찰법 발의 • 자치경찰은 국가경찰과 별도의 조직으로 교통, 생활안전, 경비(단독 업무조정시·도) • 국가경찰은 포괄적 경찰사무담당

5) 홍익표 의원안이 제20대 국회가 임기 만료되어 자동 폐기 되면서 21대 국회의 개원과 함께 2020년 7월 30일에 당정청 협의를 거쳐 광역단위의 자치경찰제 안을 발표하였는데, 이는 과도한 경찰 권력의 분산을 목적으로 하였다. 그리고 김영배 의원은 이를 기반으로 2020년 8월 4일 경찰법, 경찰공무원법 등 관련 법안에 대한 전부개정안을 국회에 발의하였다. 자치경찰 조직의 신설을 전제로 20대 국회 홍익표 의원안(이원화 모델)과는 달리 김영배 의원안은 국가경찰과 자치경찰의 조직을 일원화하였다. 김영배 의원이 대표 발의한 안은 김영배의원과 서범수 의원이 각기 발의한 ‘경찰법 개정안’을 국회 행정안전위원회가 병합 심사해 대안으로 제시한 것이다(박재희·전대욱·최인수, 2021).

6) 2020년 7월 30일 홍익표 의원이 발의한 이원화 안의 경찰조직 신설에 따른 초기 비용과다 지출, 국가 자치경찰 이원화에 따른 업무혼선, 기존 지구대·파출소를 그대로 두고 별도의 자치경찰 관서 운영 시 어려움, 약 43,000명 경찰관의 지방직 전환시 희망자 부족이 있을 경우 충원의 어려움, 코로나 19사태 이후 대규모 재정투입 등에 대한 우려를 해소하기 위해 당·정·청은 단일한 조직체제내 안정적 치안유지를 목적으로 김영배 의원의 일원화 안을 도입하였다(조성호 외, 2022; 서준배·민경선·장일식, 2023)

구분	법적근거 및 주요내용
박근혜 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 2013년 5월 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 발의 • 2015년 국가경찰사무 중 62개의 자치경찰사무로 분류해 자치경찰업무 담당, 국가경찰협력관을 배치하여 업무조정 시·도
문재인 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 2019년 홍익표 의원 경찰법 발의 • 시·도경찰위원회 관리하에 자치경찰본부설치, 국가경찰과 자치경찰사무의 분리(국가경찰 업무, 자치경찰 업무 분산) • 수사사무는 주민기초생활과 밀접한 수사, 공무집행방해죄 등 현장 직렬 확보, 특별사법경찰 제도 도입, 지자체 책무와 관련된 수사를 담당 • 2019년 김영배 의원 경찰법발의 • 국가사무는 경찰청장, 수사사무는 수사본부장, 자치사무는 시·도경찰청장 및 자치경찰위원회에 일부 담당(국가경찰 업무, 자치경찰 업무 분산)

출처: 이범오(2022:256) 재구성

2) 광역단위 자치경찰제 도입 주요내용

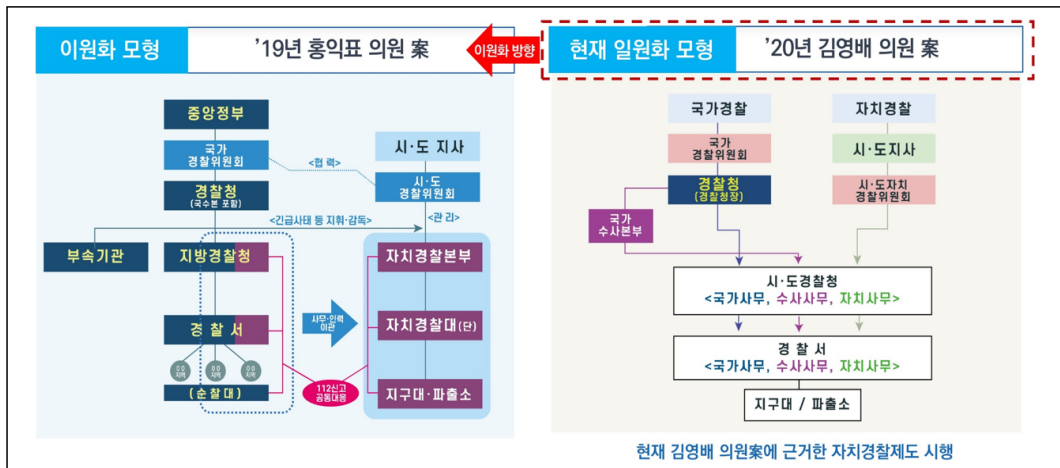
문재인 정부에서는「광역단위 자치경찰 전국 확대」를 100대 국정과제로 선정, 법률 제·개정을 통해 '20년 전면실시를 추진하였다. 즉, '18년 법률 제·개정 → '19년 시범실시(제주, 서울, 세종 등 5개) → '20년 전면실시 과정을 거치도록 하였다. 경찰청에서는 광역단위 자치경찰제 도입을 위해 경찰개혁위 권고안을 토대로 세부방안을 검토했으며 여기서 논의된 자치경찰제 모형은 조직, 사무, 인사, 인력, 자치경찰 신분 및 처우, 재정, 정치적 중립성 등으로 구분하여 제시하였다. 경찰개혁위 권고안은 제주자치경찰 대비 사무범위를 3배 확대(60개 → 180여개)하고 공무집행방해·학교·가정·성폭력범죄 등 수사권을 포함한다. 이러한 경찰개혁위원회의 권고안에 대해 경찰청은 경찰개혁위원회의 권고사항을 중심으로 관련 세부사항을 보완·정리하여 경찰청 주관의 자치경찰 도입방안을 마련하고, 법령 제·개정을 추진하는 계획을 밝혀, 경찰개혁위원회의 권고안을 전면 수용하게 된다.

이에 경찰청 내 자치경찰 및 분권 추진단을 구성, 행정안전부·지방자치발전위원회 등 관계기관 협업체계를 구축하여 세부사항을 논의해 2017년 하반기에 자치경찰제 도입을 위한 「자치경찰법」 제정안 초안 마련과 2018년 상반기 국회제출을 추진할 것을 밝힌 바 있다. 제주도의 경우 10년 이상 자치경찰을 시행 중이었기에 우선적으로 사무확대 및 인력지원을 하고, 시범운영 후 문제점을 보완하고 개선하는 방향을 모색한 바 있다. 문재인 정부에서 자치경찰 이원화 논의는 대통령 소속 자치분권위원회를 중심으로 실질적인 논의 및 추진하였으며 20대 국회에서 입법화를 논의했으나 제도 도입에 따른 혼선, 대규모 재정투입의 부담을 최소화하기 위한 명목으로 일원화 자치경찰제가 시행되었다(정연균, 2023). 일원화 모델은 기존 경찰조직 체계는 유지하면서 국가경찰사무와 자치사무로 경찰사무를 구분하여 지휘·감독권을 차

별화시킨 모델이다. 국회는 2020년 12월 21일 기존 경찰법을 일원화 모델의 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」로 개정 및 법제화하였고, 6개월의 준비기간을 거쳐 2021년 7월 1일에 시행하게 된다(정연균, 2023). 일원화 모델의 적용 이후 자치경찰제의 원활한 시행을 위해 국가경찰은 전국적인 치안수요 대응, 자치경찰은 지역주민 밀착형 치안서비스 제공에 중점을 두어 「경찰법」과 「경찰공무원법」의 개정 및 자치경찰의 법적·제도적 보완이 진행되었다(조민상, 2021).

김영배 의원안에 의한 자치경찰제 시행은 그 명칭도 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」로 변경되었고, 법안은 총 35개 조와 부칙으로 구성되어 있다. 자치경찰에 관한 사항은 주로 제1장 총칙, 제4장 시·도자치경찰위원회, 제5장 시·도경찰청 및 경찰서 등, 제8장 보칙에 규정하고 있다. 관계 법령은 「자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영 등에 관한 규정», 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제14조 제10항에 따른 긴급하고 중요한 사건의 범위 등에 관한 규정, 「시·도자치경찰위원회에 두는 경찰공무원의 정원에 관한 규정」 등이 있다.

〈그림 1〉 자치경찰 관련 법률안에 따른 모형



3. 선행연구 검토

자치경찰제에 대한 국내의 선행연구는 해외사례 검토와 시사점 도출 연구, 자치경찰제 도입의 법적검토, 자치경찰제 도입의 한계와 대안탐색 연구, 자치경찰도입방향 및 재설계 등을 중심으로 크게 진행되어 왔다. 그 중에서 본 연구와 그 궤를 같이 하는 자치경찰제 모형 및

재설계를 한 연구를 중심으로 살펴보면 최종술(1999; 2004; 2010), 양영철(2013), 황문규(2017a; 2017b; 2017c), 신현기(2017), 김영식 외(2017), 황문규(2018), 김홍주·강인호(2019), 박재희(2020) 등의 연구가 있다. 최종술(1999)은 자치경찰제의 주요 쟁점사항인 도입범위, 관리행태, 인사, 조직구조, 기능이양 등과 외국의 사례에 대한 다양한 의견을 종합해 자치경찰제 모형을 모색한 바 있다. 최종술(2004)은 정부혁신분권위원회에서 제안한 자치경찰제 모형을 비교 검토한 뒤 한국적 자치경찰제 모형을 경찰법개정법률안과 함께 제안하였다. 최종술(2010)은 제주특별자치도의 자치경찰제 운영사례와 외국의 자치경찰제를 분석해 창원시에 적합한 자치경찰제 모형을 제안한 바 있다. 양영철(2013)은 제주특별자치도의 자치경찰제 사례를 참고하여 사무, 인사, 조직, 재정 등의 쟁점사항을 분석하여 각기 대안을 제시하는 등 성공적 자치경찰제도의 도입방안을 제시하였다.

황문규(2017a)는 경찰개혁이 왜 필요한가를 중심으로 문제 제기한 뒤 결국 경찰조직의 시스템 문제점을 인지해 경찰조직의 재설계를 제안하였으며, 역시 황문규(2017b; 2017c)는 광역단위의 자치경찰제 도입을 위해 기존 모델의 검토, 이후 자치경찰제가 조직, 위원회 구성, 인사, 권한과 기능배분, 재정 등에서 어떠한 방향을 가져야하는 지, 그리고 자치경찰의 성공적 정착을 위한 극복과제를 제안하였다. 신현기(2017)는 서울특별시를 대상으로하여 자치경찰제의 도입방향 및 원칙, 사무, 인사 및 조직과 관련된 모델을 구체화하여 도출하였으며 이 연구는 기존의 자치경찰제도 모델에 비하여 매우 적극적 의미를 담은 모델로 평가된다. 김영식 외(2017)는 국내·외 사례 비교를 검토해 지역 맞춤형 자치경찰제의 기본 운영모델을 개발하였으며 그중 도시중심형, 도농복합형, 주거중심형, 산업중심형, 관광중심형, 농림수산중심형의 6가지 자치경찰 모델을 구상하여 제안한 바 있다. 황문규(2018b)는 자치분권위원회 특위안을 중심으로 설명하여 자치경찰제에 대한 주요 논의 및 안건 검토, 그리고 그동안 제시된 자치경찰제 모델을 비교 검토 한 뒤 성공적인 정착을 위한 자치경찰제 모델을 제안하였다. 김홍주·강인호(2019)는 홍익표 의원안에 근거한 이원화된 자치경찰제 모형을 제시하였으며 그에 따라 조직, 인력, 재원을 어떻게 마련할 것인지, 그리고 지역사회경찰활동을 위한 공동체 치안활동을 주민자치회를 중심으로 설계하여 제안하였다. 이렇듯 선행연구를 통해 살펴보면, 몇몇의 연구를 제외하고 공동체 치안활동을 중심으로 제안한 자치경찰 모형의 도출한 연구는 거의 없다. 본 연구는 자치경찰제 모형 및 재설계를 중심으로 한 연구로서 현 정부의 국정과제에 대응하는 자치경찰제 모형을 설계해 제안함으로써 주민들이 치안서비스 제공에 대한 효능감을 느낄 수 있는 공동체 치안활동을 위한 방안을 구체화하였다는데 연구의 차별성과 기여가 있다고 판단된다.

Ⅲ. 현행 자치경찰제도 한계 및 방향성 도출

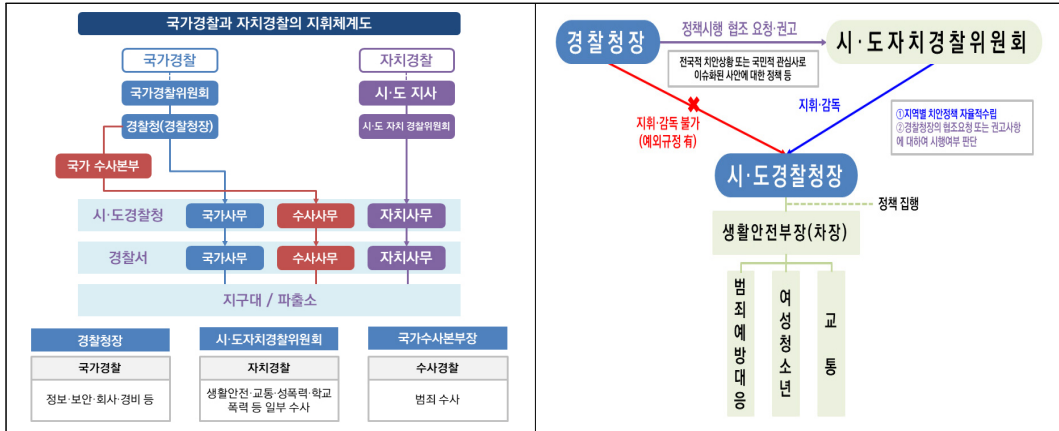
1. 국가경찰과 자치경찰 사무와 지휘체계도

1) 지휘체계도 및 경찰청 소속기관별 역할

현행 자치경찰제도의 시행을 위해 별도의 경찰 조직 신설 없이(‘지방경찰청’을 ‘시·도경찰청’으로 명칭 변경) 경찰사무를 국가경찰사무(수사사무)와 자치경찰사무로 나누고 사무에 따라 지휘·감독권을 분산하였다. 경찰조직을 분리하지 않고 국가경찰사무(수사사무)와 자치경찰사무를 수행하기 때문에 자치경찰사무를 담당하는 경찰관이라 해도 국가직 신분을 유지하는 구조이다. 즉, 경찰관의 업무 수행 방식과 권한에 변화가 없어 구(舊)「경찰법」이 적용되던 때와 동일하게 「경찰관직무집행법」 및 「형사소송법」 등에 따른 경찰권 행사가 가능하다. 자치경찰사무에 대해서는 시·도자치경찰위원회가 지휘·감독(법 제28조)하더라도, 치안현장에서 국가(수사)경찰사무와 긴밀히 연계되어 수행되어야 하고, 최소한의 치안 통일성·균질성 확보가 필요하다. 이를 위해 국가의 자치경찰사무에 대한 협력·조정 역할 수행이 필수적이며 해당 역할은 「정부조직법」상 치안을 관장하는 경찰청의 역할에 해당한다. 이러한 경찰청의 역할을 반영하여 경찰법에 국가·자치경찰사무의 협력·조정(제24조), 위원회 의결에 대한 재의요구(제25조), 비상사태 때 경찰청장의 지휘·명령(제32조) 등을 경찰청 업무로 규정하고 있다. 시·도경찰청은 자치경찰사무 담당 기능(범예·여청·교통 등)을 관할하는 ‘부(部)’단위 이상 직제를 편성(“생활안전부”, 세종은 과단위 직제편성), 자체 정책수립 및 집행, 시·도자치경찰위원회 및 사무기구와의 소통·협력 업무 수행한다. 그리고 경찰서는 현행과 동일하게 시·도경찰청장의 지휘·감독을 받아 국가-수사-자치경찰사무를 모두 수행한다. 생활안전·여성청소년·교통기능은 현행과 같이 해당 기능의 국가경찰사무와 자치경찰사무를 동시에 수행하는 구조다.

현 ‘광역단위’ 자치경찰제도 하에서 기초단위의 참여 기회가 부족할 수 있으므로 시·군·구 기초자치단체 및 기초의회와의 유기적 소통·협력을 통한 공백 우려를 해소할 필요성이 제시된다. 한편, 자치경찰위원회는 자치경찰사무 관련 경찰서장을 직접 지휘·감독할 수 없지만, 정기적으로 ‘경찰서장의 자치경찰사무 수행에 관한 평가결과’를 경찰청장에게 통보, 청장은 이를 반영(경찰법 제30조④)해야 하는 등 간접적 통제장치를 마련하였다.

〈그림 2〉 국가경찰과 자치경찰 지휘체계도



출처: 서준배·민경선·장일식(2023:23) 재구성

2) 자치경찰사무

국가경찰사무와 자치경찰사무의 구분은 경찰법 제4조에 규정되어 있다. 즉, 국가경찰사무는 경찰임무 수행을 위한 사무(자치경찰사무를 제외한 사무), 자치경찰사무는 관할지역 내의 생활안전·교통·경비 및 일부 수사사무, 한정적 열거의 개념으로서 법률·대통령령·조례에 따라 최종 확정한다.

경찰법 제4조(경찰의 사무) ① 경찰의 사무는 다음 각 호와 같이 구분한다. 1. 국가경찰사무: 제3조에서 정한 경찰의 임무를 수행하기 위한 사무. 다만, 제2호의 자치경찰사무는 제외한다. 2. 자치경찰사무: 제3조에서 정한 경찰의 임무 범위에서 관할 지역의 생활안전·교통·경비·수사 등에 관한 다음 각 목의 사무
※ (경찰법 제3조) △ 국민의 생명·신체 및 재산의 보호 △ 범죄의 예방·진압 및 수사 △ 교통의 단속과 위해의 방지 등

〈표 3〉 자치경찰사무에 관한 법령과 조례

법률	사무구분, 구체적 사항 및 범위는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정하도록 위임	예) 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영 등
대통령령	경찰의 임무 범위(법 제3조) 및령에서 정하는 범위(별표)를 준수하여 조례로 정하도록 기준 설정	예) 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영, 지역 주민 안전을 위한 범죄예방시설 설치·운영 등
조례	구체적 사무범위 확정	예) 〈서울〉 지역주민 안전을 위한 범죄예방 시설 설치 운영, CCTV 통합관제센터 운영지원 등

자치경찰은 기본적으로 지역사회문제(생활안전 및 교통경비 업무 등) 같은 주민의 생활과 밀접한 치안 서비스를 제공하기 위한 지역 맞춤형 경찰활동으로 볼 수 있다. 그리고 보안, 외사 등 자치경찰 사무를 제외한 사무는 국가경찰이 담당하는 방식이나 모두 국가경찰의 신분을 예전과 동일하게 유지한다는 특징을 가진다. 112 신고 처리 등의 치안서비스는 자치경찰, 국가경찰 모두 사무의 구분과 상관없이 그대로 제공된다(신소영, 2021). 이러한 기준에 따라 최초 김영배 의원 발의안에서 이와 같이 수정되었다.

〈표 4〉 수정된 김영배 의원 발의안

최초 발의안	최종안
안전사고 및 재해·재난 등으로부터 주민 보호	안전사고 및 재해·재난 시 긴급구조지원
지역 내 노숙인·주취자·행려병자에 대한 보호조치 관련 업무	〈삭 제〉
주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속	주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속 (다만, 지방자치단체 등 다른 행정청의 사무는 제외한다)
지방자치단체가 관리하는 공공청사에 대한 경비	〈삭 제〉

출처: 세종자치경찰위원회 내부자료(2024)

2. 현행 자치경찰제도의 쟁점 및 한계⁷⁾

먼저, 법체계상 문제점이 제기된다. 자치경찰사무 및 국가경찰사무의 구분은 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」(약칭, 경찰법)에 근거해 구분되었으며 이는 지방자치단체에 이관된다. 그럼에도 불구하고 시·도 광역단위에 시·도 자치경찰위원회를 구성하고 소관사무를 운영하는 등 해당 법률에 규정하였기에 자치경찰제에 대한 이해의 한계가 있었다. 법제상 일반적인 통념은 사무의 목적, 업무 성격, 중요도 등을 감안해서 국가경찰 사무의 큰 틀을 우선 규정하고 나머지는 자치경찰사무를 규정하는 것이겠으나, 현행 경찰법에는 자치경찰사무를 구체적으로 열거하고 그 열거된 자치경찰 사무를 제외한 모든 사무를 국가경찰 사무로 규정하고 있다. 국가는 국가사무 중 일부를 시·도, 시·군·구에 위임, 시·도는 시·군·구에 위임해 업무를 수행하는 것이 보편적인 업무수행 방식(보충성의 원리)이겠으나 경찰법은 지방자치단체가 자치사무인 자치경찰사무를 국가경찰기관인 시·도경찰청장에게 포괄적으로 위임해 수행하는 특이한 사무위임의 방식에 해당한다. 지방자치 관점에서 자치경찰의 사무는

7) 쟁점과 한계는 이병록(2023), 조민상(2022)의 연구를 중심으로 정리하였다.

지방자치단체의 능력과 필요에 의해서 결정되어야 하며 지방자치단체 스스로 가장 필요로 하는 경찰업무가 무엇인가를 결정하고 그 중 처리할 수 있는 사무를 중심으로 자치경찰 사무로 해야 한다는 의견이 다수이다(조민상, 2022).⁸⁾ 현행 법률상 살펴보면 시·도자치경찰위원회는 과도기적인 체계를 가지며 경찰법 제4조에 따라 국가경찰사무는 경찰청, 자치경찰사무는 시·도자치경찰위원회가 관장함으로써 경찰사무의 이원화 체계가 갖춰져 있다는 점에서 한계가 있다. 즉, 지방자치단체에 자치경찰사무가 이관되면 그 사무에 해당하는 기존 경찰조직, 인력, 예산도 함께 해당 지방자치단체에 이관되어야 한다. 그러나 현행 자치경찰제는 시·도는 하부 조직이 존재하지 않고 합의제기관인 시·도자치경찰위원회를 설치해 이관 받는 상황으로 자치경찰사무가 시·도 경찰청장에게 위임하여 수행하는 구조이다. 따라서 현행 자치경찰제는 이원화를 위한 과도기 상황으로 일원화 형태로 운영되며 지방자치단체가 자치경찰사무를 직접 수행하는 것이 합당한 것임에도 그렇지 못하고 있으며 향후 자치경찰이원화를 위한 제도의 시범적 운용으로 보여 제도의 이해에 큰 혼란을 야기하고 있다.

둘째, 자치경찰 인사상의 한계이다. 지방자치 관점에서는 자치경찰조직은 지방자치단체 조직 중의 하나로 인식해 지방자치단체의 보조기관 및 직속기관이어야 한다는 주장도 제기된다.⁹⁾ 즉, 자치경찰은 지방자치단체가 관할해야하는 조직이므로 당연히 지방자치단체 소속의 공무원이어야 하며, 책임자도 지방자치단체장이 되어야 한다는 점이다. 현재 자치경찰제도는 합의제행정기관인 시·도자치경찰위원회를 두어 인사권을 행사할 수 있도록 제도화하고 있다. 즉, 경정급 이하의 자치경찰에 대해 승진, 전보, 파견, 직위해제 등 임용권 및 징계 요구권을 행사할 수 있도록 하고 있다. 그러나 실제 경찰 내부의 인사 시스템에 접근할 수도 없으며 모든 임용권 행사 시 시·도경찰청장의 추천을 받고, 승진 대상자를 결정하거나 징계 여부와 수위를 결정하는 승진심사위원회, 징계위원회 등을 자체적으로 설치할 수 없다(박동균, 2023).

셋째, 파견인력의 실질적 운영의 한계이다. 현재 전국 시·도 자치경찰위원회 사무국에 경찰공무원을 파견하도록 하고 있으며 「시·도자치경찰위원회에 두는 경찰공무원의 정원에 관한 규정」, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 등에 따른다.¹⁰⁾ 그러나 자치경찰

8) 국가경찰의 사무와 자치경찰의 사무는 각기 명확하게 하는 것이 어렵기에 사무에 대한 규정을 하는 것을 반대하는 입장도 있다. 이에 지방자치단체와 국가경찰 간 협약을 통해 자치경찰 사무 범위를 결정할 필요성이 있다는 논의도 있다(조민상, 2022).

9) 자치경찰은 경찰조직으로서 경찰 유형 중 하나로 인식하는 관점에서 살펴보면 지방자치단체의 자치경찰 조직 운영에 대한 형식적 관여 정도로 보고 있다. 따라서 조직은 국가경찰과 연계가 필요하다는 주장이다(조민상, 2022).

10) 특히 「시·도자치경찰위원회에 두는 경찰공무원의 정원에 관한 규정」 제3조(정원의 배정 등) 제2조에 따른 정원의 배정 기준 및 운영 등에 필요한 사항은 행정안전부령으로 정하도록 되어 있다. 「시·도자치경찰위원회에 두는 경찰공무원의 정원에 관한 규정 시행규칙」 제2조(시·도자치경찰위원회별 경찰공무원

위원회 사무국을 구성하는 인력이 경찰청에서의 소규모 파견인력, 교육청, 시·도본청에서 이 관해 오는 인력 등을 합쳐도 매우 적다. 세종시만 하더라도 실제 사무국을 구성하는 3팀(자치경찰행정팀, 자치경찰정책팀, 자치경찰협력팀), 15명으로 실제 자치경찰위원회를 지원하고 자치경찰제도가 실효성 있게 집행되기 위한 지원체계가 부족한 현실이다.

넷째, 지구대·파출소(지역경찰관서) 편제의 불합리성이다. 현 지구대·파출소는 주민 가까이에서 일상적으로 주민들과 밀접하게 접촉해야 하는 당위성이 크다. 그럼에도 불구하고 자치경찰제 시행 직전에 생활안전과에서 국가경찰사무 담당 부서인 112상황실로 그 소속이 변경되었다. 따라서 지역경찰관서에서 근무하는 경찰관은 112신고 출동을 주 업무로 하게 되어 평소의 범죄의 예방효과 차원에서 기능을 하는 지역순찰 및 방범기능이 대폭 약화된 결과를 가져왔으며 최근 문제가 되고 있는 이상동기범죄의 발생 가능성을 높이고 있는 상황이다. 즉, 공동체 치안의 악화를 가져온 것이다. 112상황실 신고 건수에서 자치경찰 사무 관련 신고가 40%이나, 타기관 사무를 제외하면 자치경찰사무 60%, 국가경찰사무 40%로 자치경찰사무의 신고 비중이 상당히 높은 현실이다. 결과적으로 자연스럽게 생활안전의 예방기능이 약화되고, 지역경찰은 112신고를 중심으로 전담하게 된 상황을 맞이하게 된 것이다.¹¹⁾ 따라서 주민생활과 밀접한 생활안전, 여성·청소년, 교통 등 자치경찰사무의 원활한 수행과 범죄예방, 지역치안 수요에 적절하게 대응하기 위해서는 무엇보다 예전과 같이 지구대와 파출소(지역경찰관서)가 생활안전과 소속으로 다시 돌아갈 필요성이 있다.

다섯째, 자치경찰사무 및 재정적 한계이다. 국가재정지원 범위·규모 등의 불명확으로 시·도의 재정부담이 가중되고 있는 현실이다. 생활안전국과 교통국 사무의 일부는 자치경찰사무의 범위에 포함됨에 따라 자치경찰사무 관련 경찰청 예산은 국고보조금 방식으로 지원하고 있는 현실에서 법률상 자치경찰사무 관련 인력·장비 등에 대해서만 재정지원 규정하고 있으며 운영비·복리후생비·추가사업비 등의 지원 미흡으로 지방부담 가중이 우려된다. 자치경찰사무수행에 필요한 예산은 국고보조금으로 편성하되 인건비성 경비와 엄격한 기준을 적용해 경찰청에서 총괄해야 할 필요성이 있는 사업은 제외하고 있다. 지방자치단체에서 자체적으로

정원)에 따르면 「시·도자치경찰위원회에 두는 경찰공무원의 정원에 관한 규정」(이하 “영”이라 한다) 제2조 제2항에 따른 시·도자치경찰위원회의 사무기구에 두는 경찰공무원의 시·도자치경찰위원회별 정원과 계급별 정원은 별표와 같다고 명시하고 있다.

- 11) 예방기능의 약화와 함께 '23년 8월에 신림역, 서현역에서 이상동기 범죄 등이 두드러지게 발생하였다. 이에 대통령은 치안중심(범죄예방)으로 조직재편을 주문하였고, 경찰청, 시·도경찰청, 경찰서 내근인력을 줄여 범죄예방 현장인력을 각출해 범죄예방 목적의 기동순찰대 조직, 형사기동대 조직을 신설하였다. 그리고 경찰청의 조직재편에 대한 회의적 시각이 상존하는데 지역경찰 인원이 부족한 상황으로 기동순찰대, 형사기동대에 대한 공감은 받지 하기 때문에 판단된다. 따라서 지역경찰이 112신고+범죄예방 등을 병행해야한다는 시각도 존재한다

조달하는 경우, 각 지자체의 재정자립도가 영향을 미칠 수밖에 없는 실정이기에 추후에 자치경찰사무 예산을 어떻게 확보해야 할 것인지 검토가 필요한 상황이다.¹²⁾

여섯째, 경찰사무를 국가사무로 인식하고 있다는 한계이다. 자치경찰사무는 자치사무로 이루어져야 함에도 불구하고 그 사무를 실질적으로 수행하는 당사자는 자치경찰관(지방공무원)이 아닌 국가경찰관(국가공무원)이기 때문에 이는 일종의 국가위임사무로 인식되는 경향이 있다(서준배·민경선·장일식, 2023). 2021년 7월 1일 자치경찰이 전국적으로 시행되면서 각 시·도경찰위원회를 중심으로 지역별 치안시책을 발굴 추진 중에 있으나 실제 일원화된 자치경찰제도로서는 제도변화에 대한 체감과 수용성이 낮을 수밖에 없다. 현재 일원화 자치경찰 제도는 기존의 국가경찰에 대한 조직과 인력, 업무 프로세스 변화 없이 도입되었기에, 조직구성원인 경찰과 시민들의 제도 도입에 따른 변화의 체감도는 매우 낮을 뿐 아니라 이는 수용성의 저하로 이어진다는 판단이다(서준배·민경선·장일식, 2023).¹³⁾

3. 이원화 방향성 도출

1) 방향성 개요

현 정부는 ‘자치경찰권 강화’를 국정과제로 채택해 자치경찰 이원화 시범실시 방안을 국무총리 소속의 경찰제도발전위원회의 분과위원회를 구성해 현장 방문 및 의견 수렴 등을 하였으며 권고안 마련을 약속 한 바 있다. 그러나 여전히 경찰제도발전위원회(국무총리 소속)에서

12) 지방자치단체의 재정자립도(KOSIS, 재정자립도/2023년 세입과목개편 후 기준)는 자치단체 간에도 차이가 크다. 같은 광역단위에 있어서도 도단위와 비교해서 특별시·광역시의 자립도는 두배 가까이 높다. 2023년 특별시·광역시 등의 재정자립도는 평균 51.6%인 반면, 도 단위 재정자립도는 32.4%에 불과하며 특별시·광역시 간에도 현격한 차이를 나타낸다. 같은 광역시 사이에서도 그 차이가 나타나는 예를 들어 서울특별시의 재정자립도는 75.4%인데 반하여 광주광역시의 재정자립도는 42.3% 수준이다. 도 역시 경기도의 경우 평균 60.5%인데 반해, 전남도의 경우 23.9%이다. 시(37.9%), 군(18.5%), 자치구(30.3%) 기초자치단체 간의 경우에도 간의 재정자립도 격차가 크게 벌어져 있으며 군의 경우 10% 이하의 재정자립도를 보이는 지역이 29곳으로 전체 243개 자치단체의 11.9%에 이른다. 지방세 수입으로 인건비도 제대로 조달하지 못하는 지방자치단체가 전체 지방자치단체의 50.6%로 123개 지역에 해당하며 인건비 역시 자체수입(지방세+세외수입 등)으로 해결하지 못하는 단체는 29.2%로 71개 단체이다. 이러한 자치단체 간 재정력 차이로 인하여 치안예산 역시 차이가 존재할 수밖에 없다(김나영·박찬영, 2023).

13) 그밖에 한계점으로 지적되는 사항은 ① 기초자치단체와 자치경찰위원회 간의 단절, ② 시·도 자치경찰위원회 구성에서의 주민참여 미흡, ③ 시·도지사 인사권 및 지휘감독권 등 과도한 제약으로 책임성 저하, ④ 시·도 자율권 제약으로 자치경찰제의 도입 목적인 지방행정-치안행정 연계성 확보 및 지역특성에 적합한 치안서비스 제공 곤란 등이 함께 제시되고 있다.

자치경찰 이원화 모형에 대한 권고안을 내놓고 2024년부터 세종, 제주, 강원, 전북부터 이원화된 자치경찰제를 실시해야 하나 아직까지 권고안이 나오지 않은 상황이다. 이에 자치경찰 이원화 모형의 방향성을 도출하기 위하여 본 연구는 세종시의 자치경찰 연구모임(경찰관주무관노조 세종지부, 국가공무원노조 세종지부, 세종경찰청직장협의회, 세종남부경찰서 직장협의회, 연구모임 자문위원)을 통해 숙의 과정을 거쳐 세종에 적합한 방안을 모색하였다. 즉, 세종시 자치경찰 연구모임에서 제안된 내용을 중심으로 세종형 자치경찰 이원화 방향성을 큰 틀에서 제안하였다. 담당 인력, 시설, 장비, 재원 등의 일괄이양이 있어야 할 것이며 각기 사무, 인력, 인사권, 조직, 재정 등을 중심으로 제안한다. 특히, 공동체 협력치안을 위한 커뮤니티경찰센터와 광역경찰대응단의 재편에 대한 논의는 세종형 자치경찰제 기본모형의 도출과 함께 다음 장에서 상술할 것이다.

이원화된 자치경찰의 방향성은 경찰청, 경찰서의 자치경찰 이관, 여기에 지구대와 파출소가 포함되는지 여부에 따라 조직, 인력, 재원소요가 달라진다. 본 연구는 2안 지구대와 파출소가 자치경찰로 이관되는 방향을 큰 틀로 보되, 단기적으로 지역사회경찰활동을 위해 커뮤니티경찰센터를 설치해 볼 수 있을 것이다. 이를 바탕으로 실현가능성을 고려해 세종형 자치경찰모형을 세종시법 개정안을 제안한다면 1안+α를 고려해 설계할 수 있을 것이다.

〈표 5〉 자치경찰 방향성

구분		1안	2안
기준		현행기준	지구대·파출소 포함
		경찰청, 경찰서의 자치경찰 이관	지구대·파출소 자치경찰 이관
자치 경찰 사무	시·도청	생활안전, 여성청소년, 교통	생활안전, 여성청소년, 교통
	경찰서	생활안전, 여성청소년, 교통	생활안전, 여성청소년, 교통
	지구대·파출소	×	○

2) 사무

자치경찰사무는 현행 「경찰법」에 규정된 자치경찰사무 전부를 실질적으로 이관되어야 하며, 이와 더불어 112치안종합상황실, 지구대·파출소 등이 실제 자치경찰사무를 수행하고 있으므로, 무엇보다 치안사각지대 해소를 위해서라도 이러한 조직과 기능의 이관을 큰 틀에서 제안할 수 있다. 이는 업무의 밀접성과 치안효율성 차원에서 고려해야 하는 것으로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 112치안종합상황실의 자치경찰로 이관을 검토한다. 112치안종합상황실은 주요임무

가 치안상황에 대한 접수·지령 및 상황관리인 점, 지령의 주요 대상이 제1차 출동요소인 지역 경찰인 점, 상황관리 즉 초동조치의 지휘 대상에 지역경찰도 당연히 포함된다는 점, 그리고 현재 행정적으로 112치안종합상황실이 지역경찰의 조직·인사 등에 대해 일반적 행정권을 갖는 점 등으로 볼 때 112치안종합상황실과 지역경찰은 상호 관련정도가 매우 밀접하다. 따라서 두개의 부서는 동시에 이관되는 것이 바람직해 보인다. 그리고 치안의 효율성차원이다. 현장출동·조치부서와 이를 지령·관리하는 부서는 일반적으로 지휘체계로 보아야 하고, 지휘체계는 같은 공무원 신분을 갖는 조직이어야 한다. 만일 지역관서는 자치경찰본부 소속으로, 112치안종합상황실은 국가경찰 소속으로 둘 경우 국가가 지방자치단체(자치경찰본부)를 일반적으로 지휘하는 문제가 발생, 이는 국가와 지방자치단체의 관계를 상호협력관계로 규정한 지방자치법(제183조)에 위배된다. 다만, 112신고의 16%정도(세종경찰청 112시스템 내부자료: '23.6.1~ 6.30)만이 국가사무이므로 112치안종합상황실은 국가경찰과 합동근무를 할 수 있다. 112치안종합상황실이 가지는 경찰의 핵심적 기능에 기인해 독립적인 운영은 불가능할 수 있지만 어느 한쪽이 상황실의 운영이 주체가 될 때에는 상황실 운영 일일정보 및 데이터 공유 등 산출물을 공유하고, 국가경찰이 상황실 운영이 주체가 될 시, 상황실과 지자체가 운영 중인 CCTV통합정보센터(관제센터)를 기능적으로 통합할 필요성이 제기된다.

둘째, 지역경찰 이관의 필요성이다. 무엇보다, 자기책임성의 원칙 실현차원에서 설명이 가능하다. 치안상황(112신고)에 대한 1차 출동(책임) 부서가 지역경찰이고, 신고사건의 약 80%가 자치사무에 해당하므로 지역경찰을 자치경찰본부로 이관하는 것이 자기책임의 원칙에 부합한다. 그리고 대국민 편의성 차원이다. 지역경찰이 국가경찰로 남게 될 경우 자치사무에 대한 신고출동 시 미온적일 수밖에 없고 특히 실종이나 자살의심 사건은 발견까지 많은 시간과 경력을 필요로 하고 있어 지역경찰의 역할이 절대적으로 중요하다. 마지막으로, 치안의 효율성 향상이다. 하나의 지역에서 동일 유사한 사무를 두 개의 기관이 처리하게 되면 사건 떠넘기기 등 비효율성과 치안사각지대 발생을 야기하며 이는 하나의 목표아래 업무를 기능적으로 배분하는 분업과는 다른 차원의 문제로써 행정실패 사례의 대표적 사례이다.

셋째, 자치경찰의 수사권에 관한 부분이다. 경찰의 초동대응능력 부여가 필요하다는 점이다. 주민들의 일상과 밀접한 관계있는 학교폭력 등 소년범죄, 가정폭력·아동학대 범죄, 교통사고 및 교통관련 범죄 등 現 경찰법상 '자치경찰수사사무'도 포함을 검토할 수 있을 것이다. 이와 더불어, 자치경찰이 국가경찰¹⁴⁾과 대등한 위상을 갖추면서 동시에 자치경찰 사무를 수행하는데 꼭 필요한 최소한의 수사권 보장도 고려해 볼 수 있을 것이다. 아울러 현재 국가경찰이 수행하는 시청 고발 특별법 업무를 취급하는 수사경찰과 시청의 특사경 조직을 자치경

14) 국가경찰사무는 국가 존립안위에 필요한 정보·보안·외사 등 사무 및 광역수사에 해당한다.

찰로 전환하여 전속관찰로 인정하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 여기에, 자치경찰이 업무 수행 중 인지한 공무집행방해 사범과 관할내 공무원 범죄, 부정청탁방지법 위반 사건에 대한 수사권을 국가경찰과 동일하게 부여하는 방안도 제시된다.

생활안전·여성청소년·교통·지역경찰·지역경비·공동체협력·112치안종합상황실 등 주민밀착 민생치안활동은 자치경찰본부 및 자치경찰단에서 전담 수행하며, 현행「경찰법」에서 규정하고 있는 자치경찰사무(수사포함), 공무집행방해 등 공무원 대상 범죄는 현재와 같은 현장 조치권 행사로 치안공백 발생을 방지할 수 있을 것이다. 또한, 범인을 체포하거나 압수·수색 등을 통해 증거물을 확보한 상태에서 국가경찰사무의 경우 인도·인계하도록 상호 전담 및 응원체계를 유지하여 업무 공백 및 주민 혼란을 방지해야 할 것이다.

3) 인력

향후 시범운영 종료 후에도 이원화 자치경찰제 지속 운영을 위해 정원 이관은 매우 중요한 사실이다. 자치경찰사무와 관련된 인력이 정원으로 모두 이관을 검토할 수 있을 것이다. 시·도경찰청, 시·도 관할 경찰서의 생활안전·여청·교통·경비·수사·112 치안종합상황실, 지구대·파출소 인력과, 경무·홍보·청문감사 등 자치경찰사무를 지원하는 인력도 정원으로 이관을 검토할 수 있다. 자치경찰을 위한 인력 이관 시 자치경찰 공무원으로 이직을 희망하는 경찰관은 신분을 전환, 그 외 경찰관은 국가직 유지한 채 자치경찰로의 전출 등을 통한 정원 이관이 가능할 것이다. 아울러 인력이 부족한 지역경찰·112치안종합상황실, 경비, 수사인원은 주민 맞춤형 치안을 위해 지자체에서 신규채용 및 퇴직경찰관 활용도 검토해볼 수 있다.

4) 인력 조정 및 인사권

자치경찰사무와 유사한 시(市)·경(警) 업무를 통·폐합하여, 경찰업무와 행정지원 업무로 구분한 뒤, 수요에 맞는 예산을 책정하고 인력을 개편하는 등 효율적인 조정이 필요하다. 즉, 자치단체의 특사경 수사 인력, CCTV 관제센터 모니터 요원, 민간협력단체 관리부서, 범죄 예방업무 등 유사 업무는 자치경찰로 인력 조정하는 방안이 필요하다. 먼저, 시·도지사는 자치경찰의 채용, 승진, 전보, 징계 등을 행사하고, 자치경찰본부장, 자치경찰단장을 임명하는 인사권을 행사할 수 있을 것이다. 단체장을 통한 자치경찰제 운영에 다른 권한과 책임을 일치시키는 방향이 필요할 것이다. 이를 위해 두 가지 차원에서 제안이 가능할텐데 먼저, 본부장 및 단장의 인사권은 자치경찰위원회가 복수 추천, 시·도지사가 임명, 둘째, 정책심의·의결권은 자치경찰위원회, 일반적 지휘권은 시·도지사가, 집행지휘권은 본부장 혹은 단장이 가지는 것

으로 할 수 있다. 지구대장 및 파출소장에 대한 인사권은 경찰서장이 추천하는 방식으로 하며 자치경찰위원회 임용권을 부여하는 방식 검토가 가능하다. 국가경찰이 자치경찰로 이직을 희망하는 경우 자치경찰로 신분전환 원칙으로 하되, 국가경찰과 자치경찰 간, 시·도자치경찰 상호 간에 인적 교류 및 교육 등 협력방안에 대해서도 적극 협조해야 할 것이다. 신분전환 경찰관에게 동기 부여 및 지방행정과 치안행정의 직급 일원화를 통한 갈등 해소를 위해 직급조정이 반드시 필요하다.

5) 조직

자치경찰의 정치적 중립성과 독립성 확보를 위해 자치경찰위원회를 두고, 시·도자치의 책임과 권한 하에 자치경찰본부, 자치경찰단을 설치할 수 있을 것이다. 자치경찰위원회는 현재 법령상 기능(주요정책, 인사, 예산 등의 심의·의결)을 유지하면서, 집행기관인 자치경찰본부를 일반적으로 지휘·감독하고, 국가경찰과 자치경찰 간 갈등이 발생하는 경우 조정할 수 있는 권한을 부여할 수 있을 것이다. 자치경찰본부는 자치경찰본부장을 당연직 지방공무원으로 전환 혹은 신규채용, 자치경찰단은 인근 경찰서 관할구역을 2-4개로 묶어서 광역화/관할구역을 재조정 할 수 있다. 자치경찰본부는 수사사무에 대해 구체적·개별적 지시를 금지하는 등 정치적 중립성과 독립성을 확보해야 하며, 시·도지사가 지방 치안감을 자치경찰본부장으로 임명하고 그 이하 경무기획과, 수사과(특사경 포함), 생활안전과, 여성청소년과, 교통경비과, 교통정보센터, 112치안종합상황실, 공동체협력과(자율방범대, 생활안전협의회, 녹색어머니회 등 통합) 등을 하나의 예시로 제안할 수 있다. 그리고 해당 과장은 지방 총경, 계장은 지방 경정으로 보하며 산하에는 자치경찰단, (교통)순찰대를 두는 방안도 가능할 것이다. 자치경찰단은 자치경찰본부 산하로 경찰서를 관할하는 각 지역에 시·도지사가 자치경찰본부장의 추천으로 지방 총경을 자치경찰단장으로 임명할 수 있다. 각 자치경찰단 이하 경무기획과, 생활안전과, 여성청소년과, 교통경비과, 공동체협력과, 수사과, 112치안종합상황실 등을 두고, 해당 과장은 지방 경정으로 보하며 자치경찰단 산하에는 지구대·파출소, 혹은 지역관서가 재편된 커뮤니티경찰센터를 고려할 수 있을 것이다. 지구대·파출소(커뮤니티경찰센터)는 자치경찰단 산하로 현행처럼 운영하되, 주민이 요구하는 지역관서는 신규채용, 퇴직경찰관 활용 등을 통해 유연하게 운영토록 하고, 지역관서장은 지방경정으로 보하는 방식으로 승진적체를 해소할 수 있을 것이다.

6) 재원 및 시설

2022년까지 자치경찰 예산은 기존 항목별 예산을 국고보조금의 형식으로 지급되고 있다. 2023년부터 지방소비세 인상에 따라 그에 따른 비용보전 방식으로 변경해, 중앙정부의 지방이양사무 비용을 시·도에서 감당해야하는 상황이다. 다만, 2023-2026년까지 자치경찰 전환 사업 보조금은 한시적으로 지원하는 것을 명시하고 있다. 인력이관에 따른 인건비·운영비에 대해선 지역균형발전특별회계(약칭 지특회계) 제정으로 국비로 지원하되, 신규사업비에 대해선 세종시 차원에서 부담하고, 자주 재원 확보를 위한 교통과태료의 이관을 검토할 수 있을 것이다. 한국평가연구원(2023)의 연구자료에 의하면 최적의 대안은 과태료 및 범칙금의 이관, 내국세 일정률의 지방이양(자치경찰 필요재원 규모와 연계해 과태료 범칙금 우선이양, 나머지 부족분은 내국세 일정률로 하는 자치경찰교부세 신설)이 제안된 바 있다. 자치경찰재원으로 추가검토 할 수 있는 것은 지방세 신설(자치경찰세), 국세의 지방이양(주세이양방식), 국가 세 외수입 지방세외수입 전환(과태료 및 범칙금), 지방교부세율 상향(소방안전교부세와 같이 자치경찰교부세 신설), 지역균형발전특별회계 등 국고보조금 등을 통한 세입방식도 가능할 것이다. 세종시의 경우 자치경찰제 이원화 시행 초기에 자치경찰본부 시설은 임대건물을, 자치경찰단은 기존 경찰서와 공동사용으로 재정부담을 최소화 하는 방향을 검토할 수 있다. 그리고 시설미비로 인한 주민불편을 최소화하고 향후 대국민 홍보 및 시설 완비를 통해 점진적으로 시설을 확충할 수 있을 것으로 보인다.

IV. 새로운 자치경찰제 모형의 세종시 적용 사례

1. 조직현황

세종경찰청은 5과(26계), 2 직할대, 2 경찰서로 구성되며 경찰서 중 남부서는 9과 5지역관서(지구대4, 파출소1, 치안센터1) 북부서는 7과 5지역관서(지구대1, 파출소4, 치안센터2)로 이루어졌다. 인력현황은 총 정원 950명, 현원 1,009명이다.

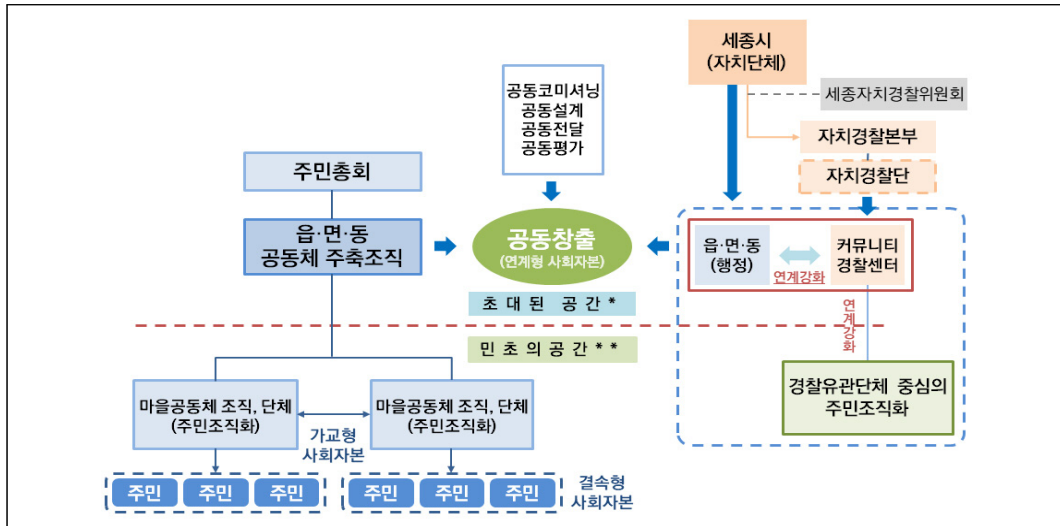
동창출은 정부가 어떠한 시급한 문제를 해결하기 위해 다양한 행위자들과 협력하여 혁신적인 해결책을 개발할 수 있다는 아이디어를 전제로 한다. 공동창출은 공동생산이라는 용어와 유사하게 사용되지만, 공동생산에 대한 보다 광범위한 개념이 가치창출에 대한 초점과 결합되어 '공동창출'이라는 조금은 다른 차원으로 사용자 참여 서비스 전달로서의 특정한 개념에서 서비스뿐만 아니라 계획, 전략 및 정책도 공동 생성하는 등 참여 및 역량 강화 거버넌스 차원에서 설명할 수 있다(Ansell & Torfing, 2021). 지역사회경찰활동(Community Policing) 역시 주민과의 활발한 의사소통, 상호작용, 그리고 주민과의 파트너십이 중요하며 이는 치안 서비스를 공동으로 창출하는 포괄적 개념으로 볼 수 있다(Koslicki et al., 2021; 김승현·최응열, 2022). 국내에서 곽현근(2024)은 주민이 실제 필요로 하는 문제의 해결차원에서 공공가치라는 관점에서 공동창출의 패러다임을 제시한 바 있으며 무엇보다 주민의 목소리와 실천행위를 주목하고 있다. 아울러 생활의 현장에서 주민 목소리의 조직화가 가능하고 집합적 실천행위의 단위를 지역공동체로 보고 지방정부의 파트너로서 부각시키고 있다.

그러나 현 국가경찰 중심의 현행 지구대·파출소는 관할 지역의 치안유지, 방범순찰 등의 임를 주로 수행하는 등 기초치안활동 중심으로 치안서비스를 제공하게 되는데, 지역경찰과 민간부문(지역주민 등)이 상호협력을 통해 치안서비스를 제공하기에는 한계가 있다(김홍주·이시원, 2019). 즉, 현행 자율방범대는 경찰로부터 관리·감독을 받는 규정 등이 법제화되었고(자율방범대 법률이 있어 지방자치단체로부터 지원은 의무화됨), 지역의 경찰과 함께 치안보완인력으로서 활용하는 데는 제도적 한계가 있다는 점이다. 아울러 자율방범대를 포함한 자전거 순찰대, 녹색어머니회, 청년회, 의용소방대, 학생운영위원회 등 자생단체들이 자발적으로 봉사 차원에서 이루어져 생활안전과 관련된 서비스를 공적영역에서 지역주민에게 제공하지 못하다 보니 실질적인 권한이 부재해 실효성이 높지 않다는 비판도 제기된다.

세종시에 자치경찰제가 시범도입 되면, 지역주민의 현 파출소·지구대를 중심으로 하는 지역사회경찰활동에 대한 친밀감, 신뢰도 저하의 문제를 인식해, 읍·면·동 주민센터와 지역관서가 각기 긴밀한 협력을 할 수 있는 구조를 만들어야 할 것으로 보인다. 따라서 민관협력, 주민밀착형 치안서비스를 제공하기 위해서는 읍·면·동 주민자치회 등 지역공동체 플랫폼을 통해 주요 구성원으로서 자율방범대, 의용소방대, 자전거순찰대, 청년회 그리고 녹색어머니회 등 다양한 마을공동체 조직의 대표가 참여해, 읍·면·동 행정과 파트너십을 가지고 지역의 의제를 도출하여 협의할 수 있도록 제도화해 나가야 할 것이다. 즉, 현재 지구대·파출소를 커뮤니티경찰센터로 재편해 읍·면·동 행정과 연계협력을 강화하고, 커뮤니티경찰센터로 하여금 지역의 자율방범대, 자전거 순찰대 등을 관리·지원할 수 있는 체계를 마련해야 할 것이다. 이에 본 연구는 곽현근(2024)의 연구에서 창안한 공동창출모델을 토대로 제안한 세종형 자치경찰 기본모형은 커뮤니티경찰센터를 통한 세종시의 안심공동체 실현을 위한 장이 되도록 설계

하였다. 단기적으로 커뮤니티경찰센터를 중심으로 경찰유관단체 및 읍·면·동이 협력적 관계를 공고히 하고 향후 지역공동체추축조직과 연계하는 방향을 제시한다.

〈그림 4〉 세종형 자치경찰(지역사회경찰) 기본모형

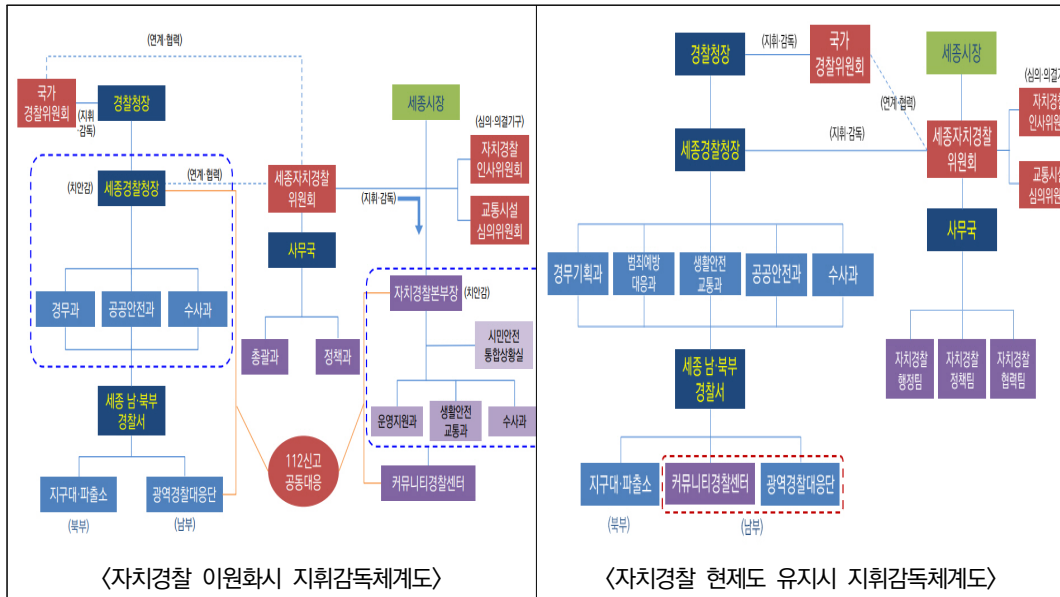


2) 세종시 자치경찰사무 지휘·감독 체계: 조직

먼저, 세종 자치경찰의 조직체계는 '자치경찰본부'(향후 남북부 경찰서 관할구역에 '자치경찰단')를 신설하고, 국가경찰은 현행 '지방경찰청-경찰서' 체계를 구상할 수 있다. 둘째, 기존 자치경찰사무를 담당하던 소관부서는 모두 자치경찰본부로 이관시키는 구조이다. 즉, 생활안전교통, 일부 수사사무에 대해서는 자치경찰이 담당하도록 설계하였다. 셋째, 시민의 안전을 위해 기존 112치안종합상황실, 119 종합상황실, 그리고 시 본청의 재난관련 사무, 통합정보센터 업무를 시민안전통합상황실로 통합해 재편하였다. 넷째, 주민밀착형 치안활동을 위해서 기존 지구대·파출소인 지역경찰을 112범죄 대응업무, 범죄예방 업무로 분리해 광역경찰대응단과 커뮤니티경찰센터로 개편을 제안하였다. 112신고 대응 중심의 광역경찰대응단, 기존 지역관서에서 주민과 함께 하는 공동체치안활동(Community Policing), 주민접촉을 통한 문제해결적경찰활동(Problem-Oriented Policing)이 제대로 이루어지기 위해 범죄예방에 중점을 둔 커뮤니티경찰센터로 개편을 제안한다. 인력은 국가경찰로부터 최소 이관을 원칙으로 하며, 무엇보다 거의 신규 증원 없이 1급지 경찰서 단위인 지구대·파출소를 광역경찰대응단, 커뮤니티경찰센터로 조직개편 하고자 한다. 단, 부족한 인력에 대해서는 신규채용을 검토해야

할 것으로 국가경찰과의 협조체계의 구축을 위해서 경찰서의 112상황실은 그대로 국가경찰 소속으로 운영하고, 정보화 기능을 자치경찰과 공유하는 방식으로 공동대응체계를 마련한다.

〈그림 5〉 자치경찰사무 지휘·감독 체계도¹⁶⁾



〈그림 5〉는 이원화시 개편안과 현제도 유지시 개편안을 보여준다. 이원화시 개편안은 자치경찰조직으로 자치경찰본부, 시민안전통합상황실, 커뮤니티경찰센터 재편, 광역경찰대응단은 남부서 관할로 운영하도록 한다. 그리고 현 제도유지시 개편안은 경찰청-경찰서-커뮤니티경찰센터, 광역경찰대응단 분리 개편한다. 자치경찰 이원화로 인한 실현이 어렵더라도 현재의 “자치경찰 일원화 방식으로 운영”이 가능하다. 즉, 현 제도안에서 커뮤니티경찰센터와 광역경찰대응센터(세종남부서 관할)를 분리 개편해 ‘공동체치안 활동의 새로운 모델’로 운영가능하다는 판단이다. 따라서 시범적으로 현재 자치경찰제도 안에서 실험한 뒤, 제도가 안착하고 자치경찰제 이원화가 본격화 될 때, 본 연구자가 제안한 방식으로 세종형 자치경찰 이원화 모

16) 자치경찰 이원화 모델을 설계하는 데 있어서 주민옴부즈맨 제도의 도입 역시 중요하다. 즉, 자치경찰에 대한 정치적 중립성 보장, 경찰권남용, 인권침해를 방지하기 위한 차원에서 주민들에 의한 통제장치 마련이 매우 중요한 부분이다. 주민옴부즈맨 제도는 영국의 IPCC(Independent Police Complaints Commission, 독립적 경찰 불만(비리민원) 조사위원회)를 롤모델로 하여 시민들을 중심으로 구성되어 자치경찰의 경찰권 남용, 인권침해 등에 대한 조사를 시민이 담당하도록 하는데 이를 참고할 수 있다(황문규, 2018a; 김흥주·이시원, 2019)

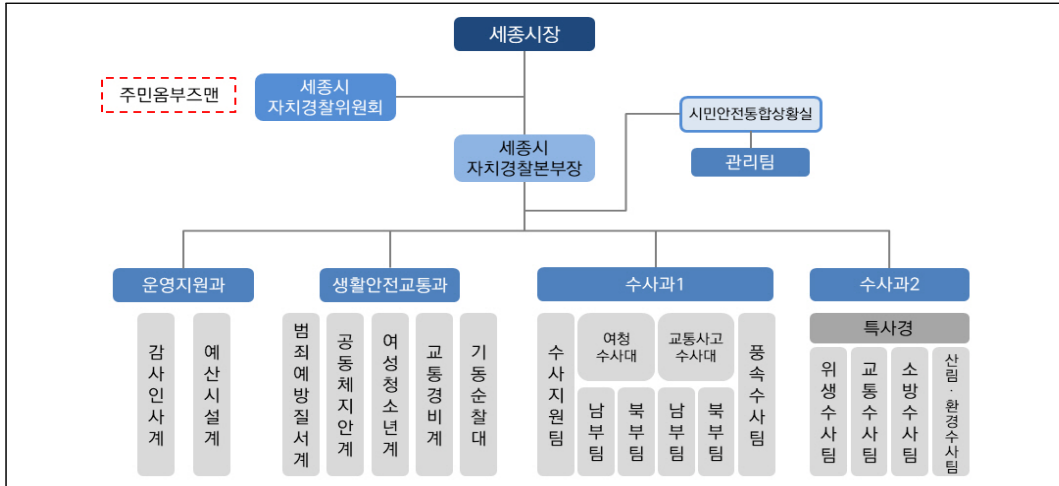
형을 제도화할 수 있을 것으로 사료된다.

3) 세종자치경찰본부 조직

조직구성에 있어서는 김홍주·이시원(2019)의 연구를 참고해 설계하였다. 김홍주·이시원(2019)은 김영식 외(2017)의 연구에서 제안한 인구규모에 따른 가이드라인을 준용하면 세종시의 경우 경찰조직을 최대 4과(15만~50만 기준)로 도출될 수 있기에 이 범위에서 4과로 구성하였다. 무엇보다, 세종시 자치경찰의 기획조정을 담당하는 자치경찰본부, 집행기구 성격으로 자치경찰단을 향후 추진할 수 있을 것이다. 그러나 단기적으로 세종자치경찰본부에서 기획조정 및 일부 집행기능을 병행해나가야 할 것으로 사료된다. 세종자치경찰본부장은 치안감으로 하되, 그 4개과(운영지원과, 생활안전교통과, 수사과1, 수사과2)로 하고, 기존 세종경찰청의 112치안종합상황실, 119종합상황실, 시청본청의 재난대응 관련 업무 담당자(재난안전상황실), 통합정보센터 기능을 통합해 시민안전통합상황실(실장: 경무관)로 할 수 있을 것이다. 그리고 특별사법경찰 관련 일부 사무를 담당하는 기능도, 세종자치경찰본부에 포함될 수 있을 것이다.¹⁷⁾

17) 자치경찰사무와 관련된 인력이 정원으로 모두 이관되는 방향을 제안한다. 세종경찰청, 세종남·북부경찰서의 생활안전·여청·교통·경비·수사·112치안종합상황실(세종경찰청만), 기동순찰대(세종경찰청), 지구대·파출소 인력 일부, 경무·홍보·청문감사 등 자치경찰사무를 지원하는 인력, 특별사법경찰관, 통합정보센터 인력 등의 정원으로 이관되어야 할 것이다. 특히, 세종시청의 특사경을 자치경찰본부 수사인력으로 이관하고, 통합정보센터 및 재난상황실, 112치안종합상황실, 119종합상황실을 통합·재편한다. 112치안종합상황실, 119종합상황실, 통합정보센터의 경우 현장의 안전조치를 위해 상호 밀접한 불가분의 관계이며 이 3가지 기능의 조화가 매우 중요하다. 따라서 이3가지 기능과 세종시청의 재난상황실과의 연계성을 높이기 위해 재난안전상황실 인력의 일부를 함께 이관해 세종자치경찰본부 소속의 시민안전통합실로 통합·재편해야 할 것이다. 따라서 세종경찰청 자치경찰 담당인력 72명, 112치안종합상황실 인력 4명, 세종남부경찰서 112상황팀 9명, 지역경찰 20명, 세종북부경찰서 112상황팀 3명을 합한 108명, 특별사법경찰관 인력 34명, 통합정보센터 인력 32명, 119종합상황실 인력 35명, 재난상황실 인력 7명인 총216명을 자치경찰로 이관할 수 있을 것으로 보인다. 그리고 중·장기 차원에서는 경찰청 216+ α , 소방인력 35명, 세종시 본청 69명이 포함된 320명이 이관이 가능할 것으로 실현가능한 범위 내에서 커뮤니티경찰센터 중심으로 재편(최소한의 인력이관)도 가능할 것이다.

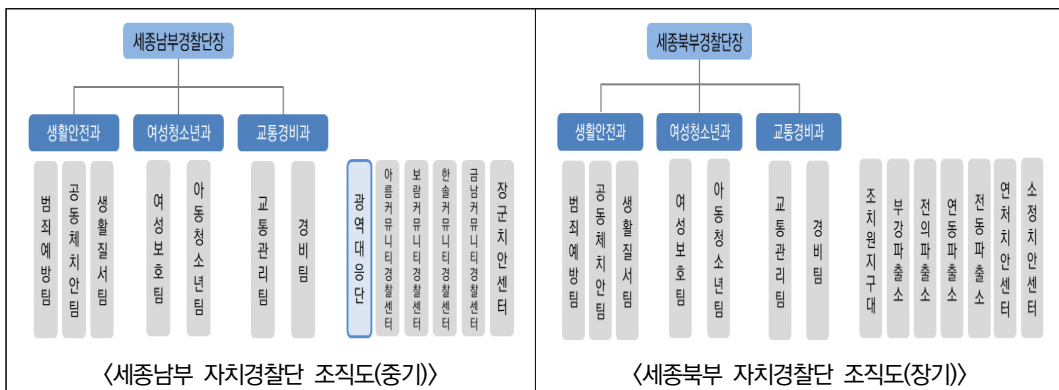
〈그림 6〉 세종자치경찰본부 조직도



4) 세종남·북부자치경찰단 조직

〈그림 7〉은 세종남부자치경찰단 조직구조이다. 중기적으로 설치를 검토할 수 있을 것이며 세종남부경찰단에 ‘생활안전과’, ‘여성청소년과’, ‘교통경비과’를 설치하며, 남부관할의 커뮤니티경찰센터를 지휘·감독한다. 그리고 세종북부자치경찰단은 장기적으로 검토할 수 있을 것이다. 따라서 세종북부자치경찰단에 ‘생활안전과’, ‘여성청소년과’, ‘교통경비과’를 설치하며, 기존 지구대·파출소는 커뮤니티경찰센터로 개칭하고 북부의 운영상황과 성과에 따라 운영방향을 결정할 수 있다.

〈그림 7〉 세종남북부 자치경찰단 조직도



5) 세종시 자치경찰의 주요사무 및 재원

〈표 6〉은 최종적으로 도출된 세종시 자치경찰의 주요 사무영역이다. 인력이관에 따른 인건비·운영비에 대해선 국비지원을 원칙으로 하되, 신규사업에 대해서는 자주재원확보(단기: 과태료, 범칙금 이관, 중·장기: 자치경찰교부세 신설)와 함께 세종시 차원에서 부담할 수 있을 것이다. 자치경찰이원화에 대한 실험이 제주와 함께 세종시에만 국한된다면 지역균형발전특별회계(약칭, 지특회계)계정으로 국비 지원하는 방향을 모색한다. 그리고 신규사업으로 인해 소요되는 재원은 교통과태료, 범칙금을 전부 이관해 활용하는 방식을 검토할 수 있을 것이다. 세종시에서 부과되는 교통과태료와 범칙금은 2023년 기준 10,096,577천원(납부액)이며 이는 신규사업을 위한 비용충당에 유용하게 쓰일 것으로 사료된다. 한국평가연구원(2023)은 이원화규모(지구대·파출소의 자치경찰 이관여부)에 따라 자치경찰재정 규모 추정을 위한 모형을 설정하여 분석하면 세종시의 자치경찰 이관인력이 98명일 때 비용(인건비, 사업비, 기본경비) 정도가 산출되며 이는 과태료와 범칙금으로 충당이 가능한 것으로 나타난다. 그러나 향후 이관인력이 280명이 넘을 때는 과태료와 범칙금으로 충당하기에는 한계가 있어서 지방교부세 법정률 상향과 함께 지방교부세 안에 ‘자치경찰교부세’를 신설하는 등 대안적인 재원확보 방안 마련이 우선적으로 필요할 것이다.

〈표 6〉 세종시 자치경찰의 주요 사무영역

구분	주요사무	
자치경찰 기획·인사·교육	• 자치경찰행정 기획, 성과평가, 인사관리 및 교육, 예산·경리운용, 제도개선, 자치경찰위원회와의 협력, 인력 및 장비 운용 등	
생활안전	• 방법순찰, 아동 및 여성 등 사회적 약자보호, 안전사고 예방, 학교폭력 예방, 기초질서 위반행위 단속 등	• 자율방범대, 녹색어머니회, 의용소방대, 모범운전자회, 민간자전거 순찰대 등과 협력 • 마을공동체 주축조직인 주민자치회와 연계
지역교통	• 교통안전 및 소통, 교통법규 위반행위 단속, 주민참여형 지역교통활동 지원 등	
수사	• 가정폭력, 학교폭력, 음주운전, 교통사고, 공무방해 등 국가경찰과 같이 자치경찰이 수사 • 생활안전 여성·청소년, 교통 및 지역경비 등 주민밀착형 치안 및 이와 밀접한 수사 • 긴급하게 조치해야 할 현장성 있는 사건의 현장보존 중심의 초동조치권 부여(최소한의 초동조치권)	
특별사법경찰	• 산림보호, 의약품 단속, 공원관리, 식품단속, 공중행위단속, 환경단속, 관광지도, 청소년 보호, 차량운행 제한 단속 및 도로시설관리, 무단방치 자동차 단속, 문화재 보호, 농수산물 원산지 표시단속, 하천감시, 농약 및 비료단속, 가축 방역 및 검역 등 • 중장기적으로 형사정보시스템(KICS) 연계 필요	

구분		주요사무
지휘권 검토: (평상시: 기능별 업무수행), (공동 대응시: 유형별 지휘권 준수 규정(안) 마련)	112 치안 종합 상황실	<ul style="list-style-type: none"> • 112신고의 접수와 지령 • 각종 치안상황의 신속·정확한 파악·전파 및 초동조치 지휘 • 112신고 및 치안상황에 대한 기록유지 • 112신고 관련 각종 통계의 작성·분석 및 보고
	119 종합 상황실	<ul style="list-style-type: none"> • 주요 재난·사고 정보를 관계기관에 공유 • 재난상황 접수·전파를 통해 해당 기관에서 대응할 수 있도록 지시하는 등의 상황관리 업무
	재난 안전 상황실	<ul style="list-style-type: none"> • 재난 상황 전파 및 보고에 관한 사항 • 재난피해자 지원센터 운영에 관한 사항 • 119신고 접수·지령·처리 등 일련의 사항 • 이동전화위치정보 처리 운영에 관한 사항 • 119구급상황관리센터 운영 전반에 관한 사항 • 소방정보시스템 구축 및 유지관리 • 정보·통신보안 및 정보보호에 관한 사항
	통합정보 센터	<ul style="list-style-type: none"> • 방법, 교통, 시설물 등 수집된 정보를 저장·가공하여 통합적인 도시정보를 제공(U-CITY 서비스 제공)/교통시설물 설치관리사업, 보호구역 개선사업, 첨단교통정보제공

출처: 김홍주·이시원(2019:121-122) 보완 재구성

3. 커뮤니티경찰센터 및 광역경찰대응단 주요내용 및 활용방안

1) 112범죄 대응 업무, 범죄예방 업무 분리의 추진배경 및 필요성

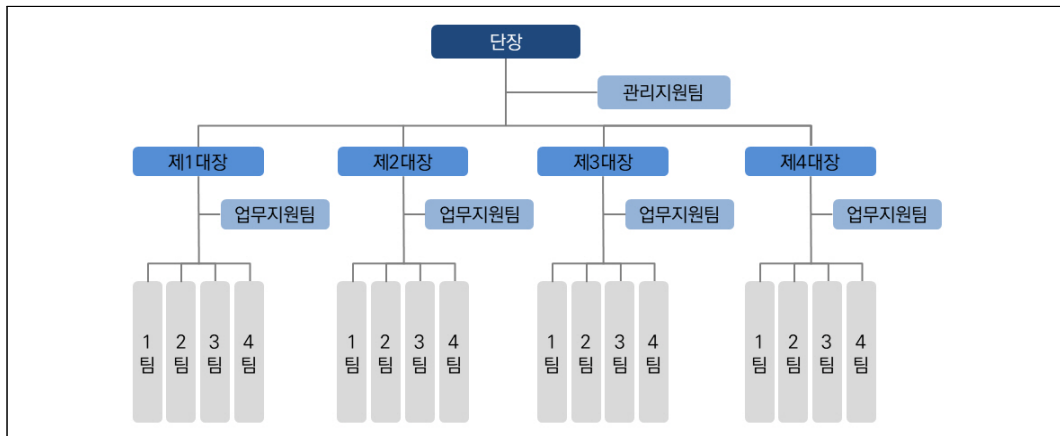
‘23년 이상동기 범죄 발생 이후 범죄예방에 중점을 둔 조직재편을 통해 경찰청에 범죄예방 국 신설(생활안전+지역경찰+112치안종합상황실), 전국 기동순찰대·형사기동대를 신설한 바 있다. 현 지역경찰은 112범죄신고 대응과 범죄예방을 함께하고 있다. 따라서 지역경찰은 112 범죄 신고에 우선 대응하고, 도보순찰 등 예방 전담인력 부족으로 범죄예방은 상대적으로 소홀한 실정이다. 이에 현 지역경찰(남부경찰서 관할) 112범죄 대응 업무, 범죄예방 업무를 각 기 분리하여 112신고 대응 중심으로 ‘광역경찰대응단’, 기존 지역관서는 주민과 함께하는 공동체치안활동과 주민접촉을 통한 문제해결적 경찰활동으로 범죄예방에 중점을 둔 ‘커뮤니티 경찰센터’로 개편할 필요성 제시된다. 기존 지역관서는 112신고 대응 중심 「광역경찰대응단」(국가경찰)과 범죄예방 중심 「커뮤니티경찰센터」(자치경찰)의 두 가지 방향으로 조직 개편할 수 있을 것이다.

2) 커뮤니티경찰센터와 광역경찰대응단 개편안

(1) 광역경찰대응단 및 커뮤니티경찰센터 직제

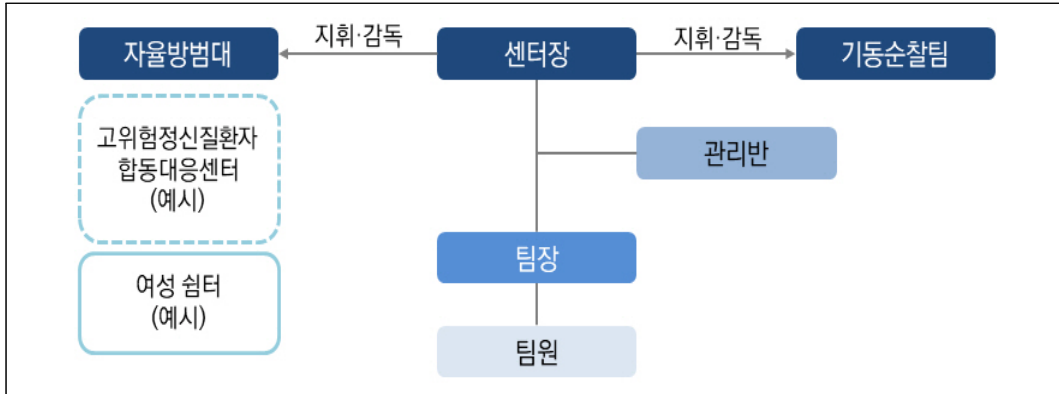
〈그림 8〉, 〈그림 9〉는 각각 광역경찰대응단 및 커뮤니티경찰센터의 직제를 보여준다. 먼저, 광역경찰대응단은 단장 이하 4개의 대를 두고, 대장 이하 업무지원 팀 및 4개의 팀을 구성해 112신고 중심의 사무를 수행할 수 있을 것이다. 그리고 광역경찰대응단의 경우 기존 청사지구대의 공간을 거점(현 청사지구대는 관할면적이 9.4km)으로 활용할 수 있다. 즉, 단장 이하 관리지원팀은 주간근무를 원칙으로 하고 ‘대’별 4조 2교대(1개‘대’ 대장포함 27명)로 하는 방식이다. 그리고 순찰대 10대 배치, 권역별 책임구역 지정, 거점형 차량 순찰 및 신고출동이 이루어질 수 있도록 한다. 현장 도착시간은 권역별 구역 1번~10번 내에 거점 순찰중인 112순찰 차량이 현장 도착 하므로 5분 이내 현장 도착이 가능하다는 판단이다.

〈그림 8〉 광역경찰대응단 직제



둘째, 커뮤니티경찰센터는 센터장 이하 팀장, 팀원으로 구성하며, 자율방범대를 지휘·감독, 기동순찰팀을 지휘·감독 할 수 있도록 직제를 개편할 수 있을 것이다. 커뮤니티경찰센터는 기존, 아름, 보람, 한솔지구대, 장군치안센터의 유휴공간(광역경찰대응단의 청사지구대 거점활용을 통해 남은 지구대·파출소)에 자율방범대·여성쉼터·고위험정신질환자 합동대응센터, 자살예방대응센터 공간으로 재편할 수 있을 것이다. 즉, 센터장 이하 직원 주간 근무 원칙(5명)으로 하고 공동체치안 중심 범죄예방 활동(①도보, 전기자전거 주민접촉 순찰, ② 자율방범대, 민간자전거 순찰대 합동순찰 ③「문제해결적 경찰활동」확행)에 주력한다.

〈그림 9〉 커뮤니티경찰센터 직제



(2) 업무분장

〈표 7〉은 광역경찰대응단의 직급 및 업무분장이다. 광역경찰대응단장은 총경으로, 대응대장은 각기 경정으로 직급을 규정한다. 기존 남부서 관할 지역관서(아름, 보람, 한솔지구대, 장군치안센터 등) 인력(정원 107/ 현원 132)의 다수(112명)를 청사지구대에 재편하는 방식이다.

〈표 7〉 광역경찰대응단 직급 및 업무분장

구분	업무내용	근무형태	인원	직급
광역경찰대응단장	광역대응 업무총괄	주간	1	총경
대응대장	당일근무 광역출동 업무총괄	4조2교대	4	경정
관리지원팀장	관리지원 총괄	주간	1	경감
관리지원팀원	관리지원	주간	2	경위이하
대응팀장	출동 현장 총괄	4조2교대	16	경감
대응팀원	주업무 : 112신고대응 보조업무 : 범죄예방 등	4조2교대	76명 (대당 19명)	경위이하
업무지원팀장	업무지원 총괄	4조2교대	4	경감
업무지원팀원	업무지원	4조2교대	8 (팀당 2명)	경위이하
계			112	

〈표 8〉은 커뮤니티경찰센터의 직급 및 업무분장이다. 커뮤니티경찰센터장은 경정으로 각 팀장 및 팀원 등은 경위이하로 구성하며 각 지역관서별 인원은 5명씩 배치할 수 있다.

〈표 8〉 커뮤니티경찰센터 직급 및 업무분장(4개 지역관서 재편)

구분	업무내용	근무형태	인원	직급
센터장	센터업무 총괄(4개 지역관서)	주간	4	경정
관리반	민원사무 등	주간	4	경위이하
팀장	팀원사무 총괄	주간	4	경감이하
팀원	공동체치안, 문제해결적 경찰활동, 무질서 단속	주간	8	경위이하
계			20	

〈표 9〉는 광역경찰대응단 및 커뮤니티경찰센터로 재편하면서 소요되는 인력을 보여준다. 소요인원을 살펴보면 현 인원대비 개편에 따른 추가 인력이 소요되지 않으며 기존에 현 인원을 활용하여 재편하는 구조이다.

〈표 9〉 소요인원 현황

	현인원	광역경찰대응단	커뮤니티경찰센터	비고
계	132	112	20	대비 0
		132		

3) 광역경찰대응단, 커뮤니티경찰센터 활용방안 및 한계점

〈표 10〉은 광역경찰대응단 및 커뮤니티경찰센터 활용방안이다.

〈표 10〉 광역경찰대응단 및 커뮤니티경찰센터 활용방안

광역 경찰 대응단	접근성 (현장도착 시간)	<ul style="list-style-type: none"> • 現 청사지구대(남부관할 중앙에 위치)를 광역경찰대응단으로 활용 • 내부순환도로(BRT) 반원 기준 10.3km, 제한속도 50km/h 적용시 현장 도착시간 약 12.3분 소요 • 외부순환도로 반원기준 13.5km, 제한속도 70km/h 적용시 현장도착시간 약 11.5분 소요 • 실제 현장 도착시간은 권역별 구역 1번~10번 내에 거점 순찰중인 112순찰 차량이 현장 도착 하므로 5분 이내 현장 도착 충분 ※ 경찰긴급차량 112 긴급출동시, 속도제한 면책 규정 있음
	근무방식	<ul style="list-style-type: none"> • 책임구역 지정(치안수요 분석, 권역지정(위 예시 1번~10번)) 순찰차량 10대를 권역별 책임지역 지정, 책임지역 내 차량거점 순찰 및 112신고 출동 ex) 2번 지역 순찰차량 신고 처리시, 최 인접 1,3,5 차량이 지원 또한 흥폭, 집단 폭행 및 강력사건 발생시 모든 순찰차량 신속하게 동시지원 가능

광역경찰 대응단	접근성 (현장도착 시간)	<ul style="list-style-type: none"> • 現 청사지구대(남부관할 중앙에 위치)를 광역경찰대응단으로 활용 • 내부순환도로(BRT) 반원 기준 10.3km, 제한속도 50km/h 적용시 현장 도착시간 약 12.3분 소요 • 외부순환도로 반원기준 13.5km, 제한속도 70km/h 적용시 현장도착시간 약 11.5분 소요 • 실제 현장 도착시간은 권역별 구역 1번~10번 내에 거점 순찰중인 112순찰 차량이 현장 도착 하므로 5분이내 현장 도착 충분 ※ 경찰긴급차량 112 긴급출동시, 속도제한 면책 규정 있음
	근무방식	<ul style="list-style-type: none"> • 책임구역 지정(치안수요 분석, 권역지정(위 예시 1번~10번)) 순찰차량 10대를 권역별 책임지역 지정, 책임지역 내 차량거점 순찰 및 112신고 출동 ex) 2번 지역 순찰차량 신고 처리시, 최 인접 1,3,5 차량이 지원 또한 흥폭, 집단 폭행 및 강력사건 발생시 모든 순찰차량 신속하게 동시지원 가능
커뮤 니티 경찰 센터	공동체 치안 허브	<ul style="list-style-type: none"> • 유희공간(2층)을 자율방범대, 고위험정신질환자 대응센터, 여성쉼터, 자살예방센터 등 활용 안전 및 보호 허브 공간으로 구상 • 가칭 '우리마을 안심공동체' 결성, 치안소식 공유, 안전사업 발굴, 주민자치회 월례회 상근 위원으로 참석 공론화 • 커뮤니티경찰센터, 자율방범대 자전거순찰팀, 민간 자전거 순찰대 합동 자전거순찰팀 구성 자전거 중심 커뮤니티 폴리싱 구현 가능
	문제 해결적 경찰활동	<ul style="list-style-type: none"> • S·A·R·A모델 근거 주민접촉을 통해 「문제해결적 경찰활동」으로 지속적·반복적인 고질적 원인을 찾아, 문제 해결
	소통 홍보 교육	<ul style="list-style-type: none"> • 치안소식지 공유, 범죄예방교실 운영, 자율방범대 교육 보이스피싱 등 신종 사기 예방 교육, 범죄 및 예방관련민원 상담 소통

종합적으로, 자치경찰제 이원화 시행 초기에 자치경찰본부 시설은 임대건물을, 둘째, 자치경찰단은 기존 경찰서와 공동으로 사용해 재정부담을 최소화하는 방향을 제안한다. 셋째, 시민안전통합상황실은 기존 통합정보센터를 활용하되, 공간의 재배치가 필요하다. 특히, 통합정보센터의 기존 인력의 축소와 함께 자치경찰사무 수행을 위한 행정지원인력으로 재배치하는 방안을 제안한다. 마지막으로, 커뮤니티경찰센터의 경우 행복도시권 내 지구대·파출소(아름, 한솔, 보람, 장군치안센터 등) 공간활용, 광역경찰대응단은 청사지구대 공간을 활용할 수 있을 것이다.

그러나 '18년도 치안센터에 대한 타용도 활용방안을 위한 검토보고서에 따르면 자율방범대는 비영리 민간단체로서 「국유재산법」상 행정재산의 사용이 불가하다는 입장이다. 아울러 치안센터 일부에 대해 유상허가는 가능하나 「일반경쟁 조달 공고 후 최고가 선정」 절차를 거쳐야 해서 사실상 곤란하다는 의견을 보낸 바 있다.

「국유재산법」(행정재산)

- 제30조(사용허가) 제1항에 따르면 “중앙관서의 장은 다음 각 호의 범위에서만 행정재산의 사용허가를 할 수 있다.” 고 규정함. 그 범위로 1. 공용·공공용·기업용 재산: 그 용도나 목적에 장애가 되지 아니하는 범위, 2. 보존용재산: 보존목적의 수행에 필요한 범위로 규정함
- 동법 제34조(사용료의 감면)¹⁸⁾ 제1항에 따르면 “중앙관서의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사용료를 면제할 수 있다고 규정함”. “1. 행정재산으로 할 목적으로 기부를 받은 재산에 대하여 기부자나 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인에게 사용허가하는 경우, 1의2. 건물 등을 신축하여 기부채납을 하려는 자가 신축기간에 그 부지를 사용하는 경우, 2. 행정재산을 직접 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 지방자치단체에 사용허가하는 경우, 3. 행정재산을 직접 비영리 공익사업용으로 사용하려는 대통령령으로 정하는 공공단체에 사용허가하는 경우”가 가능함

특히, 커뮤니티경찰센터의 공간을 마련하는 데 있어서 지구대·파출소를 그 활용공간으로 검토할 경우 「국유재산법」상 행정재산이므로, 중앙관서의 장의 허가를 통해 충분히 자치경찰을 위한 공간 활용이 가능하리라 사료된다. 그러나 문제는 공동체협력 치안을 위해 지구대·파출소의 남은 유휴공간을 자율방범대 등 공동체조직이 활용 가능한 여부다. 여기서 관건은 자율방범대가 공공단체로서 해석될 수 있느냐의 문제이다. 자율방범대를 공공단체에 해당하는지 여부는 다음 법제처의 유권해석을 통해 유추해 볼 수 있다. 법제처는 주민자치회를 공공단체로 볼 수 있다는 유권해석 통해 살펴보면(「법제처 안전번호의견19-0372」) 자율방범대 역시 주민자치회와 같이 공동체조직이며 지방자치단체로 부터 행·재정적으로 지원을 받고 그 설치 운영에 대해 관리·감독을 받는 단체 및 조직이다. 따라서 그 활동에 대해 법률상 혹은 사실상 영향력을 행사할 수 있는 단체로서 해석이 가능하기에 자율방범대의 「국유재산법」상 행정재산의 사용허가도 가능할 것으로 사료된다.¹⁹⁾

18) ② 사용허가를 받은 행정재산을 천재지변이나 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호의 재난으로 사용하지 못하게 되면 그 사용하지 못한 기간에 대한 사용료를 면제할 수 있다. ③ 중앙관서의 장은 행정재산의 형태·규모·내용연수 등을 고려하여 활용성이 낮거나 보수가 필요한 재산 등 대통령령으로 정하는 행정재산을 사용허가하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사용료를 감면할 수 있다.고 규정하고 있다.

19) 자율방범대가 국유재산법상 지구대·파출소를 사용할 수 있는지에 대해 법학전문대학원 교수(공법학)에게 자문을 구한 내용을 다음과 같다. 자율방범대는 「자율방범대 설치 및 운영에 관한 법률」(약칭:자율방범대법)에 근거를 두고 있으며 전국 243개 지방자치단체는 모두 자율방범대 지원에 관한 조례를 제정하여 운영 및 지원하고 있음. 법제처는 ‘공공단체’의 의의에 관해 ‘공공단체’는 법령이나 조례에 따라 설치된 단체, 지방자치단체가 출연·보조를 통하여 재정적으로 그 시설의 설치·운영에 대하여 관리·감독할 수 있는 단체 또는 그 밖에 지방자치단체가 그 조직이나 활동에 대하여 법률상 또는 사실상 영향력을 행사할 수 있는 단체 등을 의미한다.” 이렇듯 공공단체에 대한 법제처의 유권해석에 비추어 보면, 자율방범대는 법령이나 조례에 따라 설치된 단체이고, 법률과 조례에 의해 지방자치단체가 활동에 필요한 복장·장비의 구입, 교육·훈련, 포상 및 운영 등에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 지원하고

다만, 현행 같은 법 시행령 제33조에 의하면, 사용료 감면의 대상이 되는 공공단체는 법령에 따라 정부가 자본금의 전액을 출자하는 법인과 기본재산의 전액을 출연하는 법인만으로 제한하고 있어, 자율방범대에 사용료의 감면을 인정해 주기 위해서는 시행령의 개정이 필요한 것으로 보인다. 그렇지 않다면 「국유재산특례제한법」(박정현 의원 대표발의) 개정안이 국회에 통과되어야 한다(사용료 등의 감면 특례). 현재 자율방범대는 지역의 치안유지와 범죄예방, 청소년 선도 등 지역사회 안전을 위해 읍·면·동 단위에서 지역 주민들이 자발적으로 조직해 관할 경찰서장에게 신고하여 운영하고 있기에 본 법률안은 자율방범대와 대원들이 사용할 수 있는 사무공간이 부재하거나 열악하다는 의견과 지원의 필요성이 일각에서 제기됨에 따라 발의되었다(현재 위원회 심사 중).

4. 법제화

자치경찰이원화를 위해서는 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」(약칭: 경찰법) 개정이 요구된다. 만약, 자치경찰이원화를 위한 경찰법 개정안에 대해 정부의 입장이 소극적이라면 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」(약칭: 세종시법) 개정을 통해 법적근거를 확보할 필요성이 있다. 특히, 광역경찰대응단과 커뮤니티경찰센터를 설치하기 위해서는 다음과 같은 법 개정이 필요하다. 다음은 자치경찰 이원화를 위한 법적근거로 제시할 수 있는 경찰법과 세종시법 개정안이다.

세종시법 개정안(신설)	경찰법 개정안(신설)
제00조(자치경찰의 조직 및 정원) ① 자치경찰에 관한 사무를 처리하기 위하여 시·도 자치경찰위원회 관리하 자치경찰본부를 둔다. ② 자치경찰본부장 소속으로 세종시 남북부 관할구역으로 하는 자치경찰단을 둔다. ③ 세종시의 광역적 자치경찰사무를 직접 집행하기 위하여 자치경찰본부장 직속으로 필요한 조직을 둘 수 있다.	제00조(자치경찰의 조직 및 정원) ① 자치경찰에 관한 사무를 처리하기 위하여 시·도 자치경찰위원회 관리하 자치경찰본부를 둔다. ② 자치경찰본부장 소속으로 시, 군 및 자치구(이하 “시·군·구”라 한다)를 관할구역으로 하는 자치경찰단(이하 “시·군·구 자치경찰대”라 한다)를 둔다. 다만, 시·군·구의 치안 수요 등을 고려하여 일부 시·군·구를 통합 분할하여 관할하는 자치경찰단을 둘 수 있다.

있고, 예산 지원 부분에 대해서는 당연히 해당 지방자치단체의 감독 권한이 있는 것이다. 따라서 자율방범대의 지도·감독은 시·도경찰청장 또는 시장이 할 수 있는 것으로 법률과 각 조례에서 규정하고 있으므로, 법제처 유권해석에 따른 모든 요소를 갖추고 있다고 볼 수 있다. 따라서 자율방범대는 공공단체로 볼 수 있다. 요컨대 행정재산의 사용에 관해 「국유재산법」 제30조 제1항에 따라 사용허가가 가능하다고 판단되나, 같은 법 제34조에 따른 사용료의 감면의 경우 현행 같은 법 제34조 제1항 제3호에 의해 “행정재산을 직접 비영리공익사업용을 사용하려는 대통령령으로 정하는 공공단체에 사용허가하는 경우”에 해당할 수 있어 제한적으로 적용이 가능할 것으로 보인다.

세종시법 개정안<신설>	경찰법 개정안<신설>
<p>④ 자치경찰본부의 조직 및 자치경찰공무원의 정원 등에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 시조례로 정한다.</p> <p>제00조(자치경찰본부장) ① 자치경찰본부에 자치경찰본부장을 두며, 자치경찰본부장은 관할구역의 자치경찰사무를 총괄하고 소속 공무원을 지휘 감독한다.</p> <p>② 자치경찰본부장은 자치치안정감, 자치치안감 또는 자치경무관으로 보한다. 이 경우 자치경찰본부장을 해당 자치경찰본부 외부로 대상으로 모집하여 임용할 필요가 있는 때에는 다음 각 호의 자격을 갖춘 사람 중에서 임용한다</p> <p style="text-align: center;">--각호 이하 생략--</p> <p>제00조(자치경찰단장) ① 세종시 남북부 경찰관할 구역에 각각 자치경찰단과 자치경찰단장을 둘 수 있다. 자치경찰단은 자치경찰본부장의 지휘 감독을 받아 관할구역의 제00조에 따른 자치경찰사무를 관장하고 소속 공무원을 지휘 감독한다.</p> <p>② 자치경찰단장은 자치경무관으로 보한다.</p> <p>③ 자치경찰단장은 경찰법 제30조 제3항에도 불구하고 치안수요, 교통, 지리 등을 관할구역의 특성을 고려하여 기존 지구대 및 파출소를 광역경찰대응단, 커뮤니티경찰센터로 각기 분리·개편하여 운영할 수 있으며 그 설치기준은 행정안전부령으로 정하는 기준에 따라 시 조례로 정한다.</p>	<p>③ 시 도의 광역적 자치경찰사무를 직접 집행하기 위하여 자치경찰본부장 직속으로 필요한 조직을 둘 수 있다.</p> <p>④ 자치경찰본부의 조직 및 자치경찰공무원의 정원 등에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 시·도조례로 정한다.</p> <p>제00조(자치경찰본부장) ① 자치경찰본부에 자치경찰본부장을 두며, 자치경찰본부장은 관할구역의 자치경찰사무를 총괄하고 소속 공무원을 지휘 감독한다.</p> <p>② 자치경찰본부장은 자치치안정감, 자치치안감 또는 자치경무관으로 보한다. 이 경우 자치경찰본부장을 해당 자치경찰본부 외부로 대상으로 모집하여 임용할 필요가 있는 때에는 다음 각 호의 자격을 갖춘 사람 중에서 임용한다</p> <p style="text-align: center;">-각호 이하 생략-</p> <p>제00조(자치경찰단장) ① 시 군 구 자치경찰단에 자치경찰단장을 두며, 자치경찰본부장의 지휘 감독을 받아 관할구역의 제00조에 따른 자치경찰사무를 관장하고 소속 공무원을 지휘 감독한다.</p> <p>② 자치경찰단장은 자치경무관, 자치총경 또는 자치경정으로 보한다.</p> <p>③ 자치경찰단장 소속으로 지구대 또는 파출소를 둘 수 있으며, 필요한 경우에는 출장소를 둘 수 있다. 그 설치기준은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 시·도조례로 정한다.</p> <p>④ 제③항에도 불구하고 본부장 또는 단장은 치안수요, 교통, 지리 등을 관할구역의 특성을 고려하여 기존 지구대 및 파출소를 광역경찰대응단, 커뮤니티경찰센터로 개편하여 운영할 수 있으며 그 설치기준은 행정안전부령으로 정하는 기준에 따라 시·도 조례로 정한다.</p>

V. 결론 및 정책적 제언

2021년 7월 1일 경찰법 개정에 따라 본격적인 자치경찰 출범이 시작되었지만 실제 현 일원화 모형의 자치경찰제 운영은 지역에 맞는 치안정책을 실현하는데 있어서 그 한계가 매우 뚜렷하다. 이에 본 연구는 현 정부의 재정건정성, 재정감축 기조에 따라 국가의 재정적 부담, 권한이양에 따른 정부의 자치경찰제도화의 부정적 입장을 최소화하는 방안을 모색해 보다 실현 가능한 자치경찰제도 이원화 모형을 도출하여 제안하였다. 이를 위해 ‘자치경찰본부’(향후 남·북부 경찰서 관할구역에 ‘자치경찰단’)를 신설하고, 국가경찰은 현행 ‘지방경찰청-경찰서’ 체계를 구상하였다. 기존 자치경찰사무를 담당하던 소관부서는 모두 자치경찰본부로 이관시키는 구조로 생활안전·교통, 일부 수사사무 등에 대해서 자치경찰이 담당하도록 설계하였다. 그리고 시민의 안전을 위해 기존 112치안종합상황실, 119종합상황실, 그리고 시 본청의 재난 관련 사무, 통합정보센터 업무를 시민안전통합상황실로 통합해 재편하였다. 무엇보다도 특히, 주민밀착형 치안활동을 위해서 기존 지구대·파출소인 지역경찰을 112범죄 대응업무, 범죄예방 업무로 분리해 광역경찰대응단과 커뮤니티경찰센터로 개편을 제안하였다. 따라서 본 연구는 112신고 대응 중심의 광역경찰대응단, 기존 지역관서에서 주민과 함께 하는 공동체치안활동(Community Policing), 주민접촉을 통한 문제해결적경찰활동(Problem-Oriented Policing)이 제대로 이루어지기 위해 범죄예방에 중점을 둔 커뮤니티경찰센터로 개편을 위한 정책적 제언을 하고자 한다.

먼저, 광역경찰대응단과 커뮤니티경찰센터를 재편해 공동체 치안을 실현시켜야 할 것이다. 본 연구는 광역경찰대응단은 112신고대응 중심의 지역관서 재편으로 청사지구대를 거점으로 활용하는 방식제안 한 바 있다. 거점인 청사지구대의 공간을 활용하여 세종시 행복도시 생활권내 현장도착 대응시간 단축시킴으로서 체감 안전 및 치안 만족 향상을 기대할 수 있다. 즉, 책임구역 설정 및 신고 다발지역 거점 근무 확행으로 더 빠르게 112사건현장 도착, 신속한 광역대응에 유리해 시민의 체감하는 안전과 만족을 높일 수 있을 것으로 사료된다.²⁰⁾ 그리고

20) 커뮤니티경찰센터와 광역경찰대응단은 각기 상호지원으로 공동대응이 가능하다. 먼저, 112신고 분야는 커뮤니티경찰센터 직원이 사건 현장에 최 인접해 있는 경우, 커뮤니티경찰센터 직원이 선 출동, 광역경찰대응단이 도착할 때까지 초동조치 한 후 광역경찰대응단에 인계하는 방안이 가능하다. 둘째, 범죄예방 분야에 있어서는 광역경찰대응단은 순찰차량 탄력순찰, 거점형 순찰차량순찰을 하고 커뮤니티경찰센터는 도보 및 전기자전거 순찰을 기본으로 한다. 그리고 정보교환 및 상호응원은 세종시에서 주관하는 범죄예방전략회의를 통해 치안정보를 상호공유하고 지원요청 시 적극 협력이 가능하다. 마지막으로 무질서 분야는 국가·자치경찰 합동으로 대응해야 무질서 방지에 더 큰 효과를 가져 올 수 있다. 향후 이원화와 함께 신호·과속 위반에 의한 과태료를 자치경찰 재원으로 할 경우 과태료 분야를

집단·홍폭사건 발생 시, 다수의 순찰차량이 출동하여 현장 기선제압, 능동적 대처를 통해 변수 없는 현장 대응이 가능하다. 아울러 법률 개정, 판례 중심 현장 교육을 광역경찰대응단 한 곳에서 교육을 진행하므로 균일하고 질 높은 교육에 유리하다. 무엇보다도 특히, 치안수요가 많은 시간, 지역별, 테마별 근무를 탄력적으로 할 수 있고, 야간 신고가 적은 시간에 휴게시간을 보장해 근무자에게 편안한 마음으로 재충전할 시간 부여할 수 있다. 예전에는 기존 연가, 병가, 사고자 등이 마음대로 쓸 수 없었으나, 인원 규모 확대로 적정한 연가 및 병가 보장이 가능하도록 설계하는 것이다. 무엇보다도 개편되는 광역경찰대응단에 구내식당 운영, 근무복 세탁 서비스 제공 방식으로 보다 향상된 복지혜택을 부여하는 방식을 제안한다.

둘째, 커뮤니티경찰센터를 범죄예방을 목적으로 하는 공동체치안 중심으로 재편해야 할 것이다. 이를 위해 기존 지역관서 인력·장비를 현 청사지구대로 집중, 기존 지역관서 2층 공간을 여유 공간으로 활용할 수 있을 것이다. 남부서 지구대 평균 연면적은, 파출소 평균 연면적보다 넓다. 2층 공간을 자율방범대 사무실로 활용, 치안보조자로서 공동체 치안을 함께하는 공간을 공유할 수 있을 것이다. 현 「국유재산법」에 근거해 공공단체로서 자율방범대가 유희공간을 활용할 수 있다고 판단되나(법제처 유권해석 요청 중), 자율방범대에서 무상 혹은 사용료 감면이라는 측면에서 ‘국유재산특례제한법’ 개정도 필요하다. 이를 통해 커뮤니티경찰센터 유희공간을 고위험정신질환 및 주취자합동대응센터, 여성쉼터 등으로 활용해 시민이 원하는 맞춤형 시책을 펼칠 수 있다. 이로써 범죄예방을 통한 시민의 안전뿐만 아니라, 사회적 약자 보호라는 두터운 사회안전망 시스템을 구축 확대해 나갈 수 있을 것이다. 이를 통해 「우리마을 안심공동체」를 결성하여 주민과 함께하는 공동체치안 실현을 제안한다. 유관기관과 마을공동체조직(자율방범대, 생활안전협의회, 주민자치회, 의용소방대, 자율방재단 등)을 커뮤니티경찰센터를 주관으로 하여 ‘우리마을 안심공동체’ 결성, 월례회의 개최 정보 공유 및 의견 청취 하는 방식이 가능할 것이다. 그리고 커뮤니티경찰센터장은 읍·면·동 단위 주민자치회 주관 월례회의 참석, 안전 상정 및 안전사업을 발굴이 가능할 것이다. 이는 현재 세종경찰청이 최근 큰 성과를 보이는 자전거 중심, 지역사회경찰활동 강화(자전거순찰대)와 연계가 가능한 모델이기도 하다. 커뮤니티경찰센터 및 자율방범대에 전기자전거를 배치하여 순찰방법을 다양화를 모색할 수 있다. 특히, 지역 문제가 되고 있는 청소년의 무분별한 P.M 단속 및 지도에 효과적인 것으로 예상된다. 즉, 기 운영 중인 기동순찰대 자전거 순찰팀, 세종시 민간자전거 순찰대와 정기적 합동순찰 실시, 자전거 중심, 지역사회경찰 활동 강화에 크게 기여할 것이다.

제외한 교통법규위반, 경범죄 범칙금 및 과태료 부과에 대한 부분에 대한 부과는 국가 및 자치경찰이 동시에 수행하는 방식을 제안할 수 있을 것이다.

【참고문헌】

- 곽현근. (2015). 주민자치 개념화를 통한 모형 설계와 제도화 방향. 『한국행정학보』, 49(3): 279-302.
- 곽현근·김홍주·이현국. (2022). 「참여민주주의 및 풀뿌리자치의 활성화, 포용국가를 지향하는 분권형 정부체계 수립에 관한 연구」. 박영사.
- 곽현근. (2024). 「공공가치 공동창출과 주민자치회 제도화」. 인천IN, com.
- 김나영·박찬영. (2023). 자치경찰제의 성공적 정착을 위한 재원 확보 및 편성방안: 각 방안별 장·단점 분석을 중심으로. 『융합사회와 공공정책』, 17(2): 141-172.
- 김영식·심재승·홍의표·유주성·최관. (2017). 「지역맞춤형 자치경찰 기본운영모델 개발에 관한 연구」. 대통령소속 지방자치발전위원회 연구용역보고서.
- 김승현·최응렬. (2022). 지역사회 경찰활동에 대한 인식이 경찰협력의사에 미치는 영향: 경찰신뢰의 조절효과를 중심으로. 『한국치안행정논집』, 19(3): 21-38.
- 김정한. (2023). 세종경찰, 첫 단추부터 잘 꿰어야 한다. 『세종의소리』, 2023년 3월 11일자 기고문.
- 김홍환. (2023). 「자치경찰의 안정적 운영을 위한 재정 확보 및 지원 방안」. 사단법인 한국경찰연구원 개원1주년 기념 자치경찰 정책세미나 발표자료.
- 김홍주·이시원. (2019). 「세종형 자치경찰 도입방안」. 대전세종연구원 연구보고서.
- 김홍주·강인호. (2019). 세종형 자치경찰제 도입 모형에 관한 연구. 『한국정책과학학회보』, 23(2): 49-77.
- 김홍주·곽현근·임승빈. (2021). 「세종형 풀뿌리 주민자치 고도화 방안 연구」. 대전세종연구원 연구보고서.
- 라광현·박준휘. (2021). 경찰의 자치경찰제도 도입 과정에 대한 소고: 비판이론적 관점을 중심으로. 『형사정책연구』, 32(2): 95-115.
- 박동균. (2023). 「자치경찰제의 평가와 개선과제」. 자치경찰 정책세미나 발표자료.
- 박재희. (2020). 부산형 자치경찰제 모형에 관한 연구. 『지방정부연구』, 23(4): 1-25.
- 박재희·전대욱·최인수. (2021). 「성공적인 자치경찰제 시행을 위한 전략과 과제」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 서준배·민경선·장일식. (2023). 「세종특별자치시 자치경찰제도 발전방안 모색을 위한 연구」. 세종특별자치시 의회 연구용역보고서.
- 세종자치경찰위원회. (2024). 내부자료.
- 손능수. (2008). 자치경찰제의 성과평가체계 개발에 관한 연구. 『한국정부학회 학술발표논문집』, 129-154.
- 신소영. (2021). 자치경찰제 도입에 따른 지역사회 경찰활동의 활성화 방안 고찰. 『시큐리티 연구』, 68: 59-79.

- 안재경. (2015). 「한국자치경찰제 도입방안에 관한 연구」. 조선대학교 석사학위논문.
- 이범오. (2022). 자치경찰 수사범위에 관한 연구: 가정폭력, 학교폭력, 성폭력, 실종수사 중심으로. 「법이론실무연구」, 10(1): 251-273.
- 이상열·한형서·김은정·박영만·신동선. (2015). 「서울시민 안전확보를 위한 광역단위자치경찰제 도입방안」. 서울특별시의회 연구용역보고서.
- 이상훈. (2022). 제주형 자치경찰제 정립방안 연구: 제주자치경찰단의 효율적 사무분장 모색을 중심으로. 「사회과학연구」, 29(1): 27-52.
- 이상훈. (2023). 「이원화 자치경찰제 시범실시를 위한 제도설계 연구」. 사단법인 한국경찰연구원 개원1주년 기념 자치경찰 정책세미나 발표자료.
- 정연균. (2023). 자치경찰제 도입과 발전방안에 관한 연구: 경상남도를 중심으로. 「한국경찰학회보」, 25(6): 31-54.
- 정웅. (2011). 협력치안의 제도화와 민경 협력의 과제. 「치안정책연구」, 25(2): 55-85.
- 조민상. (2021). 자치경찰제 시행에 따른 민간경비 협력 강화방안. 「한국민간경비학회보」, 20(특별호): 195-214.
- 조민상. (2022). 제주 자치경찰 사례를 통한 자치경찰 운영방안 모색: 충청남도를 중심으로. 「융합과 통섭」, 5(3): 230-244.
- 조성호·박상우·신원부·이해준·문영훈. (2020). 「경기도형 자치경찰제의 도입 기본구상 연구」. 경기연구원 연구보고서.
- 조성호·강인호·장일식·김종주·최미옥·문영훈. (2022). 「경기도 자치경찰위원회와 기초지자체간 거버넌스 구축방안」. 경기연구원 연구보고서.
- 제주자치경찰단. (2023). 「제주자치경찰단 운영경과 및 주요 추진사항」.
- 제주특별자치도자치경찰위원회. (2023). 「제주형 이원적 자치경찰제」.
- 최영관·정병수. (2022). 자치경찰제도 실질화를 위한 실천 전략에 관한 연구. 「한국민간경비학회보」, 21(1): 141-170.
- 최종술. (1999). 바람직한 자치경찰제의 모형에 관한 연구. 「한국행정학보」, 33(2): 141-161.
- 최종술. (2010). 역대정부의 자치경찰제 도입방안과 비교연구. 「지방정부연구」, 13(4): 61-81.
- 탁현우. (2021). 자치경찰제 도입의 의의와 과제. 「한국행정연구원 이슈페이퍼」, 제103호.
- 프라임 경제. (2024). 「세종자치경찰 연구모임, 자치경찰권 강화를 위한 워크숍 개최」. 2023년 12월 14일자.
- 한국평가연구원. (2023). 「자치경찰 재정지원을 위한 제도적 기반 마련」.
- 황문규. (2018a). 「자치경찰제 도입의 방향과 과제」. 자치경찰제 도입 토론회 발표자료.
- 황문규. (2018b). 「자치경찰제 특위안의 의의와 발전방향」. 대통령소속 자치분권위원회, 자치경찰제 특별위원회안 발표 및 정책토론회 발표자료.
- 황문규. (2020). 자치경찰제 도입 추진상의 문제점과 대응 전략. 「경찰법연구」, 18(1): 35-68.

- Alford, J. (2010). *Public value from co-production with clients*, I. M.H.Moore & J. Benington, eds., *Public Value: Theory and Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 144-157.
- Alford, J. (2014). The multiple factors of co-production: Building on the work of Elinor Ostrom. *Public Management Review*, 16(3): 299-316.
- Ansell, C., & Torfing, J. (2021). *Public governance as co-creation: a strategy for revitalizing the public sector and rejuvenating democracy*. Cambridge University Press.
- Bovaird, T. & Loeffler, E. (2012). From engagement to co-production: The contribution of uses and communities to outcomes and public value. *Voluntas*, 23(4): 1119-1138.
- Degnegaard, R. (2014). Co-creation, prevailing streams and a future design trajectory. *CoDesign: International Journal of CoCreation in Design and Arts*, 10(2): 96-111.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-production and co-creation of value in public services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5): 639-653.
- Pestoff, V. (2006). Citizens and co-production of welfare services: Childcare in eight European countries. *Public Management Review*, 8(4): 503-519.
- Torfing, J., Sorensen, E., & Reiseland, A. (2019), Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5): 759-825.

김 홍 주: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 대전세종연구원에서 책임연구위원으로 재직 중이며, 세종특별자치시 자치경찰위원회 위원으로 활동하고 있다. 주요 관심분야는 지방자치, 지방재정, 정부규제이며, 최신 논문으로는 “지방자치단체의 등록규제 현황분석 및 개선 방안: 세종특별자치시를 중심으로(2024)”, “세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 개정 필요성과 특례 모색 방안: 규제 분야 특례를 중심으로(2024)” 등이 있다.

홍 성 표: 세종경찰청 범죄예방계 경감으로 지역경찰과 112상황실기획, 운영, 관리 업무를 하고 있다. 안전해서 더 행복한 세종을 만들기 위해 공동체중심 지역경찰 개편, 공동대응에 최적화된 통합상황실 연구에 실무자로 참여하고 있다(phong@police.go.kr).

장 일 식: 원광대학교에서 경찰학 박사 학위를 취득하고, 현재 경찰대학 경찰학과 교수요원으로 재직중이며, 자치경찰발전연구원 부원장으로 활동하고 있다. 주요 관심 분야는 자치경찰, 경찰 조직문화, 자살이며, 주요 논문으로는 “자치경찰제도의 성공인 정착을 위한 쟁점과 논의(2021)”, “세종특별자치시 자살 감소 방안에 관한 탐색적 연구(2024)” 등이 있다(cisyjy@police.go.kr).