자치경찰제 도입을 위한 서울시의 바람직한 운영 방안

신경수*

A Comparative Study on the Introduction Model of Korean Autonomous Police System: A Focus on the Application Model of Seoul City

Shin kyeongsu*

요약 : 이 연구는 자치경찰제 도입을 위한 서울시의 바람직한 운영 방안은 무엇인가에 대한 의문에서 출발한다. 자치경찰제도는 경찰의 권력을 분산하고 주민중심 치안행정 구현이라는 실체적 목적과 함께 범죄로부터의 자유를 실현할 수 있는 안전한 자치단체를 완성하는데 그 취지가 있다. 특히 서울시는 한 해만 총 30만 건이 넘는 범죄가 발생하며, 112신고 건수는 물론 5대 강력범죄도 전국에서 가장 높은 지역으로 치안안전을 위해서는 자치경찰제 운영을 위한 서울시만의 분명한 방향성이 있어야 한다. 서울시 치안환경은 지역별로 다르게 나타나는데, 세부적으로 살인죄는 영등포구에서 가장 많이 발생하고, 강간과 강제추행 등 성범죄는 강남구에서 가장 많이 발생하고 있다. 따라서 범죄 대책 마련과 지속가능한 치안정책은 자치구별 성격에 맞게 상대적인 접근이 필요하며, 지속적인 후속연구가 필요하다. 이 연구는 바람직한 서울시의 자치경찰제 운영 방안에 대해 몇 가지 제언을 하고자 한다. 궁극적으로 서울시의 자치경찰권 행사가 제대로 작동하려면 온전한 자치경찰권 이양이 이루어져야 한다. 또한 자치구 특성에 맞춘 치안행정 분권화와 경력배치의 합리성, 그리고 약자 보호를 위한 치안 사각지대 해소에 서울시만의 고유한 전략이 수립되어야 한다. 여기에 자치경찰 감독 기능 강화를 위한 서울시만의 모델을 제시하고, 장기적으로 치안책임자에 대한 임명 권한을 시장에게 부여할 것을 제언하였다.

주제어 : 자치경찰, 이원화 모델, 일원화 모델, 서울시 모델, 국가경찰

ABSTRACT : This article starts with the question of what is the desirable operation plan of Seoul city for the introduction of the self-governing police system. The autonomous police system is intended to disperse the power of the police and to complete a safe self-governing body that can realize freedom from crime with the practical purpose of implementing the resident-centered security administration. In particular, the city of Seoul has more than 300,000 crimes a year, and the number of 112 reported cases as well as the five major violent crimes are the highest in the nation. For security safety, Seoul should have a clear direction for the operation of the self-governing police system. The security environment in Seoul is different by region, In detail, murder is the most common in Yeongdeungpo-gu, and sex crimes such as rape and forced harassment are the most common in Gangnam-gu. Therefore, the preparation of crime measures and sustainable security policies require a relative approach to suit the characteristics of each autonomous region, and continuous follow-up studies are needed. Therefore, this study proposes some suggestions for the desirable operation of the self-governing police system in Seoul. Ultimately, in order for the exercise of self-governing police rights in Seoul to work properly, a complete transfer of self-governing police rights must be made. In addition, Seoul's unique strategy should be established in decentralizing the security administration according to the characteristics of the autonomous region, rationality of career arrangement, and resolution of blind spot for the protection of the weak. In addition, it proposed a model of Seoul City to strengthen the function of self-governing police supervision, and proposed to give the mayor the authority to appoint the security officer in the long term.

KeyWords : The autonomous police, dualized model, unified model, Seoul model, national police

* 경찰대학 치안정책연구소 사회안정안보연구실 연구관/정치학박사

I. 서론

2020년 8월 4일 제21대 국회 김영배 의원은 경찰법·경찰공무원법 전부개정법률안[1]을 대표 발의하며, 광역(시·도 경찰청)과 기초(경찰서)단위의 조직을 일원화하는 새로운 자치경찰제 모델을 제시하였고, 2021년 7월 전면시행하게 되었다. 이는 지난 2019년 3월 국가경찰과 자치경찰을 이원화한 광역단위 자치경찰제 법률안[2]과는 전혀 다른 형태의 모델로 자치경찰 신설에 따른 예산지출 문제와 경찰 내부 구성원의 우려와 비판의 목소리를 감안한 절충안으로 해석된다.

그동안 자치경찰제 도입에 대한 논의는 경찰의 역사적 경로 과정에서 형성된 자연스러운 결과라기보다는 권력기관의 권한을 분산하고, 민주적 통제 절차를 강화하기 위한 전략적 차원의 문제로 치부되었고, 팽팽한 찬·반 대립과 함께 쉽게 구현되지 않았다.

특히 오랫동안 중앙정부 주도의 국가경찰제 모델이 전국 18개 지방경찰청을 수직적·종속적 관계로 통제·관리하여 왔기 때문에 경찰권 행사는 지역과 주민 주도형이 아닌 국가주도형 치안정책이 이어지면서 경찰권한도 계속 비대해진다는 지적이 지속되었다.

지방자치의 본래적 함의가 단순히 현존하는 지역과 그 지역 사람들의 집합체를 의미하는 것이 아니라, 주민 개인의 총체와 일상 생활공간을 모두 포함한 행복추구권 개념으로 확장되었다는 점에서 자치경찰제 도입은 주민의 복리증진과 지역발전을 위한 필요적 선택이자 중앙정부 중심의 한계성을 벗어나 지방정부로서의 모습을 온전히 완성할 수 있는 초석임을 강조한다. 물론 중앙정부와 지방정부 간의 경찰권 행사를 다루는 방식은 나라마다 분명한 차이가 있고, 이러한 경찰권을 어떻게 운영하는 것이 바람직한가에 관한 생각도 저마다 다르다. 이는 자치경찰제가 지역성을 회복하는 상징성을 갖게 할 수 있으나, 자칫 치안의 일관성을 부족하게 하여 지역별 치안불균형을 초래하고, 치안안전의 위험성까지 증가할 수 있는 역효과에 대한 고민 때문이다.

이 글은 자치경찰제 도입을 위한 서울시의 바람직한 운영 방안은 무엇인가? 에 대한 의문에서 출발한다. 특히 서울은 오랜 역사를 가진 정치·경제·사회의 중심지이자, 거대인구를 포용하는 도시라는 점에서 치안안전의 기본권 보장은 반드시 관철되어야 하는 필수조건이 된다. 하지만 동일한 서울지역 내에서도 자치구별 인구와 치안환경은 모두 다를 수 있다. 실례로 송파구는 서울에서 인구가 가장 많은 자치구(현재 67만 명)이나 5대 강력범죄 발생은 오히려 강남구(54만 명)가 더욱 높게 나타난다. 특히 성폭력 범죄는 강남구가 약 2배 정도 높은 차이가 발생하는데, 이러한 치안에 대한 자치구별 차이를 감안하지 않고, 동일한 형태의 일관된 경찰권이 행사된다면 여전히 자치구의 환경은 통일성과 효율성만을 강조하는 국가주도형 치안체계에서 벗어날 수 없게 된다.

자치경찰제는 범죄라는 공포로부터의 자유를

1) 의안번호 2684

2) 제20대 국회 홍익표 의원 대표발의안

실현하는 실천적 문제임과 동시에 주민주도형 치안행정 구현과 지역사회 안전의 가치를 부양한다는 거시적 결핍상태를 해갈해야 할 중대성을 가진다. 물론 범죄행위에 대한 분노와 불안감을 호소하는 주민의 입장에서 이를 해결해 줄 주체가 국가경찰이든 자치경찰이든 크게 중요성을 갖지 않을 수 있지만, 분명한 것은 치안에 대한 불안요소는 행정주체가 해결해줘야 할 의무이자 역할이라는 측면에서 예산과 인력의 안정성을 갖춘 경찰시스템이 현실적으로 치안안전에 부합한다는 점이다. 그렇기에 자치경찰제 도입은 분명한 관점과 제도적 뒷받침으로 주민이 원하는 방향으로 운영되어야 할 것이다.

현재 진행되고 있는 자치경찰제 모델은 여전히 자치경찰에 대한 정체성을 명징하게 드러내기에는 한계가 있다. 그렇기에 서울시 자치경찰제가 온전하게 시행되기 위해서는 각종 연구와 표준화 과정 등 복잡하고 긴 일련의 과정을 거쳐야 할 것이다.

우선 이 글에서는 논의를 일관성 있게 전개하기 위한 몇 가지 관점을 정립하고, 자치경찰제의 지향점이 되는 도입방안의 기대역할을 살펴본 후, 현재 제시되고 있는 자치경찰제 모델이 지방자치 시대에 과연 적실성 있는 방안이라 할 수 있는지를 검토하고자 한다. 이를 위해 선행연구를 기초로 홍익표 의원 발의안(이하, '이원화 모델')과 김영배 의원 발의안(이하, '일원화 모델'), 그리고 서울시에서 제시한 모델(이하, '서울시 모델')을 비교 검토하여 문제점을 파악하고, 보완책을 제시하는 시사점을 도출하여 그에 따른 바람직한 서울시 자치경찰제 운용방안을 모색해보고자 한다.

이 글에서 가장 강조하고자 하는 핵심은 주민들은 자신의 생활공간의 환경에 의존하며 안락한 삶을 추구한다는 점이다. 그렇기에 자치경찰제는 강제력이 아닌 자발적인 공감과 이해에 기초하여야 한다는 점을 주지하고자 하며, 한번 구축된 체계는 쉽게 변화되기 어려운 만큼, 자치경찰제의 출발점이 매우 중요하다는 점을 강조하고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 자치경찰제 도입 논의와 필요성

현대사적 의미에서 한국 자치경찰제 논의는 비교적 짧은 역사를 갖는데, 몇 번의 법안 상정이 있었으나,[3] 실질적인 논의는 1999년 5월 김대중 정부가 제시한 일본식 자치경찰제 모델이다. 그러나 자치경찰제를 검·경 수사권 조정과 함께 연계 추진하면서 검찰의 반대 등 이해관계 기관과 정치권의 첨예한 대립 끝에 논의만 하고 중단되었다.

당시 제시안은 경찰청과 소속기관 직원 및 전국 경정 이상의 경찰관은 국가공무원으로 남겨두고, 광역자치단체를 기준으로 시·도경찰청 공무원은 지방공무원으로 전환하여 국가경찰-지방경찰 간 상호교류가 가능하게 한 모델로시·도에 경찰위원회를 합의제 행정관청으로 설치하고, 소요경비는

3) ① 1953.9.28. 정부 제출 경찰법안 ② 1960.6.9. 경찰 중립화 법안 기초 특별위원장 발의 경찰법안(4대 국회 야당 주도 의원 발의, 임기 만료 자동폐기) ③ 1960.12.5. 경찰법안(5대 국회 의원 발의, 5.16으로 국회 종료 자동폐기) ④ 1988.10.24. 경찰법안(야3당주도 의원 발의 3건) ⑤ 1989.11.30. 경찰법안(야당 주도 의원 발의 단일안) 등이 존재한다(조성규, 2017:86-87; 양영철, 2015:128-136).

지방자치단체가 부담하도록 하였다.

이어 2003년 노무현 정부는 대통령 직속 자문기구인 '정부혁신지방분권위원회'를 설치하여 기초단위에서 자치경찰의 도입을 조례에 따라 선택할 수 있도록 하고, (김기갑, 2019:136) 생활안전, 지역교통, 경비업무 등 일반예방경찰의 일부 기능을 국가경찰로부터 인수하면서 지역적으로는 국가경찰과 병존하는 모델을 제시하였다, 시·도에는 치안행정위원회를 시·군에는 지역치안협의회를 두고, 국가는 재정지원을 할 수 있도록 하였다(김수연, 2019:40-41).

2008년 5월 이명박 정부는 기초단위 자치경찰제 도입방안을 확정한 후, 대통령 소속 지방분권촉진위원회와 지방행정체제 개편위원회가 이관을 받아 전국 기초자치단체를 축소하는 지방행정체제 개편안과 함께 국회에 제출하였다. 이는 자치경찰이 생활안전, 지역교통, 경비업무 등 일반예방경찰의 일부 기능을 지역적으로 병존하는 국가경찰과 공동으로 사무를 수행하고, 구체적 역할 분담은 업무협약을 통해 결정하도록 하였다. 또한, 지방자치단체에서 도입을 선택할 수 있도록 자치경찰위원회와 자치경찰대를 설치하고, 재정은 지방자치단체가 원칙적으로 조달하나 일부를 국가가 지원하는 방식을 제안하였다. 이후, 박근혜 정부는 2014년 11월 대통령 직속 자문기구인 지방자치발전위원회를 통해 희망하는 기초자치단체 단위에서 주민 생활 밀착형 사무에 제한하는 안을 제시하였는데, 이는 시·군·구에 자치경찰단과 심의의결기구인 자치경찰위원회를 설치하고, 지방소비세와 과태료, 범칙금 등으로 재원을 조달하도록 방식으로 별도의 법률안이 제출되지 않고 논의가 중단되었다.

이와 같은 자치경찰제 도입 논의는 대부분 이해관계 충돌로 인해 국회 임기만료까지 통과되지 못하고 자동 폐기되다 문재인 대통령 직속 자문기구인 자치분권위원회에서 자치경찰제 실현을 위한 계획 수립을 담당하면서 본격적으로 추진되었고, 2018년 11월 광역단위 자치경찰제 도입 모델이 제시되었다.

2019년 3월 제20대 국회 홍익표 의원이 경찰법 전부개정안을 발의하면서 국가경찰 사무는 특별한 제한 없이 현재의 경찰사무를 모두 수행하고, 자치경찰은 시·도지사 소속의 시·도경찰위원회 관리 하에 자치경찰본부를 두고 시·군·구 단위 자치경찰대는 시·도지사가 임명하는 자치경찰본부장의 소속으로 지휘·감독을 받도록 하였다. 이는 생활안전, 지역교통, 경비업무 등의 임무와 민생범죄수사까지 국가경찰과 중첩하여 담당하도록 하고 있는데, 이 법률안도 기간만료로 인해 폐기되었다.

2020년 8월 제21대 국회 김영배 의원은 새롭게 자치경찰을 신설하지 않고, 기존의 국가경찰 신분을 모두 유지하되 자치경찰사무만을 구분하여 업무 혼잡을 방지하는 일원화 모델을 발의하여 의안이 통과되었다.

2) 필요성

자치경찰이라는 용어의 명시적 정의는 없으나, 개념적으로 '지역주민의 의사에 기하여 치안임무를 자주적으로 수행하는 경찰'(최우용, 2005:266), 또는 제도상 표현으로 '지방자치단체에서 설치, 유지, 운영에 관한 책임을 가지는 경찰'(안영진, 2014:358; 김남진 외, 2008:250; 강주영, 2013:31)로 대신할 수 있다. 일부 자치경찰에 대하여 지방자치단체장이 반드시 책임을 져야 한다(박진현, 2000:318-319)는 표현도 있으나, 자치란 지역주민에 의한다는 것을 의미할 뿐, 반드시 지방자치단체장을 거쳐야 하는 것은 아니라는 의견도 상존한다(안영훈

외, 2008:16).

자치경찰제 도입의 우선적 목적은 자기책임(주민자치)의 실현이며, 이를 구현하기 위한 조직·인사·재정 및 사무집행 등과 관련한 권한 등이 국가가 아닌 지방자치단체의 지휘·감독을 통해 경찰사무가 수행되는 것을 의미한다. 이와 관련하여 별도의 견제 장치가 마련되지 않는 한, 자치단체장의 유착관계 등 자치경찰을 지방자치단체장의 직속으로 두고 지휘·감독을 받게 하는 구조는 자칫 자치경찰의 독립성, 중립성, 민주성을 오히려 침해할 수 있다는 입장(김남욱, 2018:12-13)도 있으나, 경찰이란 공공의 안녕과 질서에 대한 위험방지를 임무로 일반통치권에 기한 명령과 강제력을 수반하는 작용(김남진 외, 2008:246-247)으로 지역주민을 위한 위험방지 기능은 일반적인 자치권의 문제로 귀결되는 지역적 관련성을 가진다. 따라서 자치경찰은 주민선출에 의해 독임하는 지방자치단체장의 사무에 포함된다고 봄이 타당하다.

수사권도 자치경찰에 이관할 수 있는지에 대한 필요성 여부가 문제된다. 프랑스 혁명을 통해 뿌리내린 삼권분립 체계에 따르면 사법권을 행사하는 수사경찰은 원칙적으로 자치경찰사무가 될 수 없고, 자치사무가 아닌 위임사무로서 별도의 법적 위임이 필요하다(조성규, 2017:100). 반면, 영미법계는 법을 집행하고 범죄를 진압하며 질서를 유지하는 치안서비스 제공이 경찰의 본질적 역할이기 때문에 수사경찰을 포함한 제도적 경찰권이 모두 자치경찰에 포함될 수 있다고 본다.

경찰권 행사의 궁극적인 목적은 공공질서 유지라고 할 수 있다. 수사권이 분리된 경찰 활동은 그동안 한국의 역사적 경로 과정에서 볼 때 주민들이 쉽게 이해하기 어렵고, 치안체계 역시 비효율적으로 진행될 수 있다. 따라서 자치경찰사무에 일반예방경찰을 넘어 수사경찰까지 포섭할 수 있을지에 관하여는, 지역적 한계를 벗어나지 않는 한 선택의 문제일 뿐이라고 보아야 할 것이다. 이는 자치단체가 치안행정의 민주성과 효율성 중에 무엇을 더 강조할 것인지와 관련되는데, 민주성을 최대화한다면 기초자치단체까지 자치경찰을 도입하여야 하고, 효율성만을 강조한다면 여러 논란에도 불구하고 국가경찰을 유지하는 것이 맞는 결론일 수 있다(김수연, 2019:46). 따라서 광역·기초단위 일원화 모델은 분권과 자치라는 가치와 효율성 간 양자의 조화라고 볼 수도 있고, 다소 부족한 것으로 볼 여지도 있다.

결론적으로 자치경찰은 지역주민의 인격성을 수동형에서 능동형으로 발전시킬 수 있는 근간이다. 국가경찰을 통해 제한된 통제권 속에서 법규를 받아들이던 환경은 주민중심의 창의성과 다양성을 갖춘 치안행정으로 지방정부라는 주민공동체의 존재근거를 제공해 줄 수 있다. 자치경찰제 도입의 이상적·희망적 필요성은 그동안 중앙정부에 의존하던 국가경찰의 주권성이 이제 지방정부로 이전되어 주민에 근거하여 경찰권의 힘을 설명할 수 있는 상태로 이행할 수 있다는 점에 있다.

2. 선행연구 검토

그동안 자치경찰에 대한 도입 필요성과 운영 방안에 관한 연구는 적지 않게 이루어져 왔다. 크게 구분하여 2018년 이원화 모델이 발표되기 이전에는 제도적 관점에서 자치경찰 도입에 관한 필요성 연구가 주류를 이루고 있던 반면, 이후에는 국가경찰-자치경찰 이원화 모델에 대한 평가와 운영 방안이 상당수를 차지하고 있다. 부문별로 제주자치경찰

제에 대한 연구도 많이 진행되었으나, 본 연구에 필요한 서울시 자치경찰제 운영 방안에 있어 규모 등에서 차이가 있어 검토하지 않았다. 아울러 일원화 모델은 제시된 기간이 짧아 서울연구원 세미나(2020.8.13.) 등 일부에 불과하여 연구 자료가 부족한 실정이다.

우선, 자치경찰제 확대 및 강화 방안에 대해 안영훈·강기홍(2008)은 자치경찰은 "지방자치정부가 자치행정권을 갖고 관할지역 주민을 위한 자치경찰 서비스를 자율적으로 제공하는 자치정부의 한 집행조직이고, 기구, 인력 및 재정, 지휘체계 등이 직접적으로 자치정부에 귀속되는 경우"라고 정의하며, 자치경찰의 인사권, 재정 운영 등이 직접적으로 기초정부의 수장인 시장에게 귀속된 프랑스, 스페인, 이탈리아의 자치경찰제의 본래적 역할을 한다고 보았다. 신현기(2010; 2017)는 지방자치제와 함께 자치경찰제 도입의 필요성에 대해 집중적으로 논의하며, 자치경찰제 도입에 따른 방향과 법안을 다양하게 제시하고 있다. 특히, 인사·조직·재정 등에 대한 세부적인 분석으로 서울형 자치경찰제 모형을 제시하였다. 남재성(2010)은 자치경찰제 도입의 필요성 및 도입 단위와 범위, 그리고 관리유형과 인사, 재원, 기대효과 등 6개의 변수에 대하여 인식정도를 분석하였다. 분석 결과, 자치경찰제의 조속한 도입과 광역단위의 범위가 적절하며, 인권에 대한 존중과 대국민 치안서비스 기능을 강화하는 등 자치경찰제 도입 장치를 마련하고자 하였다. 또한 양영철(2013)은 제주자치경찰의 사례를 분석하여 사무, 조직, 재정, 인사 등 자치경찰제 도입에 따른 문제점을 도출하고 그에 대한 대안을 제시하였다. 끝으로 김일봉·백석기(2011)의 연구는 제주자치경찰의 한계점을 분명하게 분석하면서 자치경찰제 도입은 신중한 재검토가 필요하다고 주장하였다.

이원화 모델에 대해 이훈재(2018)는 자치경찰제 도입은 자치경찰과 지역주민과의 신뢰 관계 선순환구조 형성과 종합적 지방행정 실천을 위해 필요하다고 주장하며, 현재 지방경찰청의 조직과 기능이 그대로 광역시·도지사 소속으로 편제되어 자치경찰이 운영되어야 한다고 서울시에서 제시한 연방제 수준 자치경찰제 모델을 지지하였다. 이기춘(2018)은 문재인 정부가 제시한 자치경찰제(안)는 경찰의 권력을 자치권력으로 옮기는 것에 중심을 두어 국민의 희망 사항 확인과 법이론적 근거 확보에는 오히려 관심이 적어 보인다고 비판하며, 전국적 치안불균형 문제, 지자체 사이의 조정자 소임을 수행을 주체가 필요하다는 점에서 광역형 자치경찰제도가 타당하다고 주장하고 있다. 또한 이영남(2018)은 이원화 방식은 국가경찰이 현행 그대로 지방 치안의 대부분을 담당하면서 자치경찰이 제한적인 경찰권을 행사하는 것은 헌법적 가치에 위배된다고 주장하며 서울시에서 제시한 전국단위 경찰사무 외 전부 지방 이관 방식을 민주성에 부합한다고 보았다. 이상훈(2019)은 홍익표 의원 발의안 모델을 대상으로 지방정부의 장의 책임성을 강화하여야 함을 강조하며, 경찰권 남용에 대한 통제방안으로 지방의회 역할 강화를 주문하고 있다. 김하경(2018)은 헌법상 보장된 지방자치제도가 주민에 의해 선출된 지방자치단체장이 자치경찰권을 행사하지 못함으로써 무색해진다며, 자치경찰조직을 자치경찰법으로 제정할 것을 제안한다. 아울러 기초단위 자치경찰제 도입 시 제기되는 광역범죄 치안 공백, 지방 토호 세력과의 유착 우려 방지를 위해 광역단위 시행이 타당하다고 보았다. 엄응용 외(2020)는 제주자치경찰제와 광역단위 자치경찰제 도입(안)을 비교검토하고, 일원화 모델을 제주형 모델의 한계성을 일부 극복한 것으로 왔으나,

자치경찰의 독립성과 분권성 실현에서 미흡하다고 지적하고 있다. 특히 행안부 장관의 자치경찰 사무 시정명령을 지방의회 권한으로 이전할 것을 주지하였다.

그 외 허경미(2019)는 지방자치법상 자치단체장의 자치권 또는 제한 여부에 대해 기술하며, 시·군·구 자치단체장의 자치경찰대장 임명 추천권 등 재량권 확대를 주장하였다. 아울러 자치단체장의 정치적 중립성만을 강조하여 광역경찰위원회 제도를 도입하는 것을 모순이라고 지적하고 있다.

최근 일원화 모델이 입법 발의되면서 김원중(2020)은 일선 경찰기관의 국가화로 주민수요에 부응하는 자치경찰조직이 사실상 부재하였음을 강조하며, 지역 치안 수요에 대응한 전권한적 경찰사무 부여를 제안하였다. 또한 황문규(2020)는 일원화 모델은 경찰권의 분권화 취지가 퇴색되었고, 지방행정과 치안행정의 연계성 및 지역 특성에 적합한 치안서비스 제공이 사실상 불가능하다고 주장한다. 박동균(2020)은 국가·자치경찰 조직을 일원화한 데다 경찰청장이 국가수사본부장에 구체적이지 않은 일반적인 수사지휘를 할 수 있다는 점에서 실질적인 자치경찰 제도의 의미는 퇴색되었다고 비판하였다.

이처럼 자치경찰제 도입과 관련하여 다양한 연구가 진행되었는데, 문재인 정부 들어 도입에 대한 논의보다는 이원화·일원화 모델의 문제점과 해결방안 모색을 중심으로 연구가 진행되어 왔다. 이에 본 연구에서는 제기된 문제점을 보완하여 실질적으로 추진이 가능한 서울시 자치경찰제 운영 방안을 제안하고자 한다.

3. 서울시 치안환경

2020년 11월 현재 서울시 인구는 약 971만 명[4]으로 국내 전체인구(5,178만 명) 중 경기도(1,335만 명)에 이어 두 번째로 많은 인구수를 보여주고 있다. 비록 서울의 총면적은 605㎢[5]로 한국 전체면적의 0.6%에 불과하나, 정치·경제·사회·문화·교통의 중심지이자 국가 수도로서 인구 밀도(15,964명/㎢)는 가장 높은 것으로 나타나고 있다.

반드시 인구수와 인구 밀집에 따라 범죄가 비례

〈표 1〉 광역단위별 범죄 발생 현황

구분	총계	강력범죄	폭력범죄	지능범죄	풍속범죄	기타
서울	305,909	6,977	42,224	78,857	4,893	41,566
부산	119,267	1,716	14,497	31,357	1,773	21,714
인천	93,347	1,749	10,134	21,318	1,391	15,665
대구	75,707	1,095	9,249	18,218	997	8,450
광주	44.102	753	4,922	9,651	470	4,788

자료출처: 경찰청 범죄통계(2019)

4) KOSIS(행정안전부, 주민등록인구 현황)

5) 이는 일본 도쿄(622㎢)와 비슷한 규모로 영국 런던(1,572㎢)보다 작지만, 프랑스 파리(105㎢)보다는 넓다.

적으로 발생한다고 볼 수는 없으나, 사람이 많을수록 범죄 발생률이 상대적으로 높은 것이 사실이다. 실제로 〈표 1〉은 2019년 기준 전국 광역단위 지역의 범죄 발생 통계 현황을 보여주는데, 서울시는 한 해만 총 30만 건이 넘는 범죄가 발생한 것으로 집계되었다. 이러한 수치는 부산(인구수: 340만 명), 인천(인구수: 294만 명), 대구(인구수: 242만 명)지역을 모두 합친 숫자보다 많다는 것을 말해준다.

또한 서울은 강력범죄뿐만 아니라 전체적인 112신고 건수도 타지방보다 월등하게 높다. 2018년 기준 서울은 총 4,145천 건의 신고접수·처리가 이루어졌는데, 경기도 전체 신고 건수 4,375천 건과는 차이가 발생하였으나, 기타 지방 부산(1,309천 건), 인천(1,213천 건), 대구(901천 건), 대전(532천 건)과 비교하여 큰 격차를 보인다.

서울시 내 25개 자치구와 424개의 행정 동에서 발생하는 범죄 건수는 지역별로 상당한 편차가 발생하는데, 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 같은 서울지역임에도 불구하고 도봉구는 연간 2,249건(전체 2.2%)의 살인·강도 등 5대 강력범죄가 발생한 반면, 강남구는 7,513건(7.36%)으로 약 5,000건 이상의 격차가 발생하는 차이를 보이고 있다. 물론 강남구의 인구는 약 54만 명으로 도봉구의 32만 명에 비해 약 22만 명의 차이가 있으나, 강남구에 이어 두 번째로 범죄 발생 건수가 많은 영등포구의 경우는 인구 37만 명으로 도봉구와 큰 차이가 나지 않았음에도 발생 건수에선 약 3천 건 정도 차이가 발생한 것을 볼 수 있다. 또한 서울에서 가장 많은 인구를 보유하고 있는 송파구(67만 명)는 강남·영등포구에 이어 3위에 머무르고 있어, 인구와 범죄 발생의 상관관계가 반드시 비례하지 않는다는 점을 알 수 있다.

세부적으로 살인죄는 영등포구에서 가장 많이 발생한 것으로 나타나지만, 강간과 강제추행 등 성범죄는 강남구에서 가장 많이 발생한 것으로 집계됐다. 아울러 서울시 전체에서 발생한 성 관련 범죄는 6,412건으로 강남구(600건), 마포구(473건), 서초구(470건), 영등포구(391건), 관악구(352건) 등 5개 자치구가 약 35.6%(2,286건)을 차지하며, 특정 지역에서 발생비율이 높다는 것을 알 수 있다. 특히 성범죄는 유동 인구가 많은 지하철에서 발생빈도가 높게 증가하고 있는데, 경찰청에서 공개하는 지하철 디지털 성범죄 위험도에 따르면 영등포구의 경우 당산역과 여의도역에서 높게 발생하고, 강남구는 강남역과 서초역에서 성범죄가 가장 많이 발생한다는 점에서 범죄 발생은 환경요인과 무관치 않다는 점을 알 수 있다.

강남, 중구, 종로구 등 도심 상업지역의 경우 상시적 거주 인구는 적지만, 유동 인구와 유흥시설이 상대적으로 많아 범죄 발생비율이 높다고 볼 수 있다. 반면 광진구는 상시 거주 인구지역으로 정주인구 지역 중 5대 범죄 발생 건수가 상대적으로 높은 것으로 드러났다. 아울러 성동구와 도봉구는 비교적 범죄 발생 숫자가 적은 편인데, 이는 유흥가보다는 일반주택가 중심의 주거지역이 많이 차지하고 있기 때문으로 보인다. 하지만 같은 유사한 주거지역임에도 노원구와 강동서는 폭력 건수가 높게 나타나고 있어 단순하게 인구에 따라 범죄 발생이 차이가 나는 절대적 접근보다는 유흥시설 등 치안 위험요인에 따라 다르게 나타난다는 것을 알 수 있다. 아울러 2019년 현재 서울시의 자동차 등록대수는 312만 대로 경기도(576만 대)에 이어 전국에서 두 번째로 많고, 교통사고 인명피해 현황 역시 경기도 다음으로 많이 나타나고 있다.

〈표 2〉 서울시 지역별 5대 범죄 발생 현황(2018년 기준)

구분	합계	살인	강도	강간강제추행	절도	폭력
서울시 전체	101,948	143	143	6,412	39,175	56,075
강남구	7,513	10	14	600	3,004	3,885
영등포구	5,840	17	8	391	2,292	3,132
송파구	5,807	5	6	309	2,352	3,135
마포구	5,172	6	6	473	2,011	2,676
관악구	5,026	9	10	352	2,012	2,643
구로구	4,810	8	9	250	1,717	2,826
서초구	4,726	5	5	470	1,851	2,395
강서구	4,629	11	6	269	1,724	2,619
중랑구	4,288	4	3	174	1,526	2,581
중구	4,030	2	11	207	1,855	1,955
노원구	4,007	5	5	194	1,422	2,381
강동구	3,919	3	7	170	1,515	2,224
광진구	3,915	7	2	229	1,769	1,908
종로구	3,690	6	3	236	1,483	1,962
동대문구	3,680	2	5	145	1,447	2,081
은평구	3,590	8	1	188	1,278	2,115
양천구	3,515	2	4	120	1,384	2,005
강북구	3,437	8	7	188	1,112	2,122
용산구	3,411	1	3	331	1,096	1,980
금천구	3,293	6	7	200	1,168	1,912
동작구	3,100	3	7	288	1,151	1,651
성북구	3,042	7	1	183	1,164	1,687
서대문구	2,802	5	3	206	1,062	1,526
성동구	2,457	2	5	126	999	1,325
도봉구	2,249	1	5	113	781	1,349

자료출처: 서울 열린데이터 광장(2020.8.16. 방문)

2019년 기준 서울시 전역의 일일 평균 교통량은 10,586천 대로 이는 런던, 도쿄 등 세계 주요 도시와 비교하여 크게 차이가 나지 않으나, 교통사고 사망자 수는 약 2~4배 많은 수준[6]으로 높게 나타나고 있다. 그중에서도 교통사고가 유독 다발적으로 발생하는 지역은 강남구이며, 매봉역사거리, 청화아파트, 청담사거리, 강남경찰서 앞, 역삼로 등에서 집중적으로 발생한다. 이는 물리적 환경이라 할 수 있는 안전한 도로 환경 구축과 별도로 특정 지역에 두드러지게 나타나는 현상으로 해석할 수 있다. 이처럼 서울시의 치안환경은 많은 인구와 인프라 등과 지역별 특성에 따른 범죄위험이 상대적으로 타 시·도보다 높게 나타난다. 지난 2019년 행정안전부가 조사한 전국 지역안전지수 결과보고

6) 안전저널(http://www.anjunj.com) 20.8.23. 방문

서에 따르면 서울시는 범죄 분야에서 최하위등급인 5등급을 부여받았다. 그 중 종로구와 중구지역은 2014년부터 5년 연속으로 계속 최하위등급을 받고 있는데, 이는 상대적으로 자신의 자치구에 대한 치안환경에 매우 불안한 요인을 많이 가지고 있음을 보여준다.

〈표 3〉 서울시 지역별 범죄지수 등급 현황

구분	지역
1등급(0)	▪ 없음
2등급(6)	▪ 성동구, 성북구, 도봉구, 은평구, 노원구, 양천구
3등급(9)	▪ 동대문구, 서대문구, 강서구, 구로구, 동작구, 관악구, 서초구, 송파구, 강동구
4등급(8)	▪ 용산구, 광진구, 중랑구, 강북구, 마포구, 금천구, 영등포구, 강남구
5등급(2)	▪ 종로구, 중구

자료출처: 행정안전부 지역안전지수(2019)

서울시 내 25개 자치구 주민의 체감안전 비율은 대부분 3등급(9곳) 또는 4등급(8곳)에서 머무르고 있는데, 치안에 있어 가장 안전을 느끼는 1등급을 받은 자치구는 단 한 곳도 없으며, 2등급도 6곳에 불과하다. 이처럼 자치구별 치안안전에 대한 체감률과 범죄 발생비율이 상이한 서울시는 해당 자치구 하나가 지방 소도시 시·군보다 규모가 큰 경우가 많고, 특정 범죄가 특정 지역에서 집중적으로 발생하는 범죄 비율이 차이가 나고 있어 전국적 통일성과 표준화를 목표로 하는 국가경찰제를 운영하는 것보다 해당 지역에서 빈번히 발생하는 범죄를 분석하고, 그 유형과 패턴에 적합한 대책을 세우는 것이 범죄 경감에 효율적일 수 있다.

이에 자치구별 특성에 맞는 범죄예방 대책 마련과 지속가능한 치안관리가 가능하도록 현재 시행중인 국가경찰 치안정책과 다양한 자치경찰정책을 평가하고 지속적인 모니터링과 연구가 필요하다. 지역 간 격차가 크게 나타나는 범죄 발생률의 경우, 지역마다 치안서비스 범역이 다르기 때문에 지역 특성에 따른 집중분야 및 인원 배치가 결정되어야 할 것이다. 이는 서울시 차원의 적극적인 개입과 자원투자가 필요하며, 가장 취약한 지역에 우선적으로 인력과 예산이 반영될 수 있도록 단계적 전략이 중요하다.

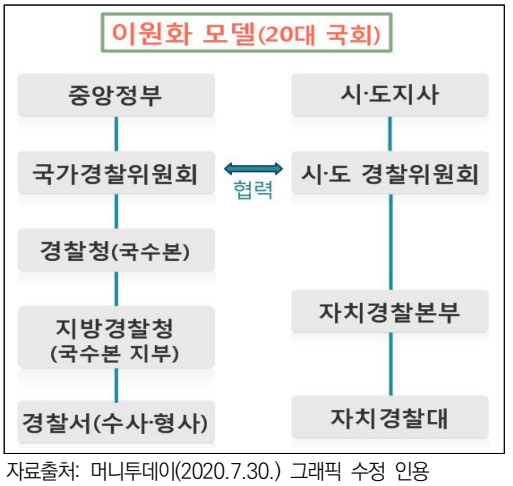
Ⅲ. 자치경찰제 모델 비교

1. 이원화 모델

1) 주요 내용

이원화 모델은 기존의 국가경찰제 시스템을 유지한 채, 광역단위 자치도별로 자치경찰을 새롭게 신설하여 국가경찰과 자치경찰이 혼재하는 운영방식을 말한다.

〈그림 1〉 이원화 모델 조직도



자료출처: 머니투데이(2020.7.30.) 그래픽 수정 인용

이는 국가경찰 조직을 그대로 존치한다는 점에서 온전한 자치경찰제의 모습과는 다르며, 여전히 경찰권력이 국가에 집중된 형태를 이어간다는 측면에서 비판을 받았다(조성재·승재현, 2020:232).

또한 이 모델은 노무현 정부에서 국가경찰인 지방경찰청과 경찰서가 시·도지사 소속으로 완전히 이관되어 운영되는 기초단위 자치경찰제와는 예산과 조직 등 여러 가지 요소를 감안하여 수정된 대안적 모델로서 차이가 있다.

시·도지사에게 자치경찰본부장과 자치경찰대장에 대한 임명권을 부여해 자치분권의 기본 취지를 구현하고자 하였고, 정치적 중립성 보장을 위해 독립된 합의제 행정기관인 시·도경찰위원회를 두어 지역 치안정책에 대한 심의 및 의결, 자치경찰본부장·대장 추천, 그리고 인사위원회 운영과 고충 심사 등의 임무를 수행토록 하였다. 이는 자칫 시·도지사가 독점할 수 있는 경찰권 행사에 대한 견제와 균형이 이루어질 수 있도록 한 조치로 볼 수 있다. 아울러 시·도경찰위원회 관리 하에 시·도 단위에는 자치경찰본부를 두고 시·군·구 단위에는 자치경찰대를 설치하며, 시·도의회에서 제정하는 조례에 따라 자치경찰대장 소속으로 지구대·파출소를 둘 수 있게 하였다.

이와 함께 국가경찰은 경찰청-지방경찰청-경찰서-순찰대 편제로 국가경찰기관에 112종합상황실을 설치하여 국가·자치경찰 합동근무와 112 신고대응 및 경찰관의 출동·응원을 총괄 지휘한다. 국가경찰의 순찰대는 국가경찰 사무의 일선 집행기관으로서 역할을 담당한다.

특히 이원화 모델은 국가경찰은 수사·정보·보안·외사기능과 전국단위 규모의 치안사무와 통일을 필요로 하는 민생치안 사무를 담당하고, 자치경찰은 생활안전·교통 등 주민밀착형 치안활동 및 이와 근접한 수사를 하는 방향으로 사무를 분장하였다.

〈표 4〉 자치경찰 및 국가경찰 사무배분

구분	자치경찰	국가경찰
주요 사무	▪ 생활안전, 여성·청소년, 교통, 지역경비 등 주민밀착형 사무 및 지구대·파출소 ▪ 민생치안 밀접 수사(교통사고, 가정폭력 등)	▪ 정보·보안·외사·경비 및 112 상황실 ▪ 민생치안사무 중 전국적 규모나 통일적인 처리를 필요로 하는 사무(협약으로 규정) 및 순찰대

이처럼 자치경찰의 주요 사무는 지방자치단체의 행정력과 연계하여 주민중심의 생활안전, 지역 내 교통안전, 공공시설 및 행사장 경비 등 주민밀착형 사무를 수행하고, 수사사무에 있어서는 성·가정·학교폭력에 대한 수사, 자치경찰에 대한 공무집행방해 수사, 뺑소니, 사망, 교특법상 12개 중대사고 및 물피 도주를 제외한 대부분의 교통사고 수사를 담당한다. 특히 민생치안 수사권과 관련하여 현장보존 등 초동조치권 및 국가경찰에 적용되는 경찰관직무집행법을 전면적으로 준용한다.

자치경찰 사무수행은 기존 경찰관직무집행법을 준용하는데, 만약 자치경찰 사무에 해당하지 않은 범죄를 발견했을 때는 즉시 초동조치 후 국가경찰에 관련 증거 또는 범인을 인계·인도한다. 따라서 자치경찰도 긴급 상황에 대비하여 무기를 휴대하고 사용하는 것이 가능하나, 휴대 시에는 자치경찰청장의 승인을 받아야 하고, 사용 시에는 청장 또는 서장에게 의무적으로 통보하게 되어있다. 끝으로 자치경찰도 제복을 착용하나 국가경찰과는 구별되게 착용함으로써 외관상 차이를 두고 있다.

또한 자치경찰과 국가경찰은 상호 간 자료와 기술을 제공하는 것을 의무사항으로 두며, 유·무선 통신망 및 시설물을 공동으로 이용하는 등 적극적인

〈표 5〉 자치경찰 사무 주요 내용

구분	주요 내용
주민기초 생활과 밀접	▪ 가정·학교폭력: 폭행·협박·명예훼손·모욕 범죄 수사 ▪ 성폭력: 공연음란, 성적 목적을 위한 다중이용장소 침입 ▪ 교통사고: 뺑소니, 사망, 처벌특례 12개항, 물피도주 제외한 사고조사 ▪ 실종: 범죄의심 없는 가출인·단순 미귀가자(만 18세 이상)
현장 법집행력 확보	▪ 자치경찰이 단속한 음주·무면허운전 사건 ▪ 자치경찰의 공무집행을 방해하는 범죄 ▪ 관공서 주취소란 사범
특별사법 경찰수사	▪ 지자체 특사경 사무 36종
지자체 의무·책무 결부	▪ 개인정보 침해, 성매매, 사회복지 관련 수사 등

협조를 요구하고 있고, 긴급한 경우에는 상호 간 응원을 요청할 수 있다고 명시하고 있다. 그리고 국가·자치경찰관서의 장은 정당한 이유 없이 그 요청을 거절할 수 없게 하였다. 아울러 응원에 파견된 경찰관은 응원을 요청한 국가·자치경찰관서장의 지휘에 따르며, 응원 절차와 규모, 경비부담 등 일체는 국가-자치경찰 간 협약으로 결정하도록 하였다.

112신고의 경우, 상황실로부터 출동 요구를 받은 경우 소관사무와 관계없이 즉시 현장에 임장하여 조치하도록 하고 있는데, 시·도지사는 112종합상황실에 소속 자치경찰공무원을 파견하도록 하고 있다. 또한 지방행정-치안행정 간 협의·조정을 위해 시·도지사 소속으로 치안행정협의회를 설치하고, 국가-자치경찰간 분쟁은 지방자치법 제168조(총리소속 행정협의조정위원회), 자치-자치경찰간 분쟁은 지방자치법 제148조(행정안전부 중앙분쟁위원회)를 따르도록 규정하고 있다.

2) 평가

강학상 이원화 모델은 자치경찰이 국가경찰과 완전히 분리되어 운영되는 것을 말하며, 자치경찰 조직이 지방자치단체 하나의 조직으로 인식되어야 한다. 하지만 광역단위 자치경찰제 이원화 모델은 국가경찰을 그대로 존치하면서 신규인력과 일부 사무만을 자치경찰로 분리하는 방식으로, 국가경찰 기능의 약화 혹은 조직 위상 격하에 대한 우려와 경찰 내부의 반발을 지나치게 방어적인 측면에서 대응하였다는 비판을 받고 있다(이상훈, 2019: 66). 아울러 하나의 치안 현장에 국가경찰과 자치경찰이 중첩된 이중구조 치안 시스템으로 설계되어 이에 따른 혼선이 치안 업무의 비효율성과 시민불편을 자초할 수 있다는 비평을 받았다.

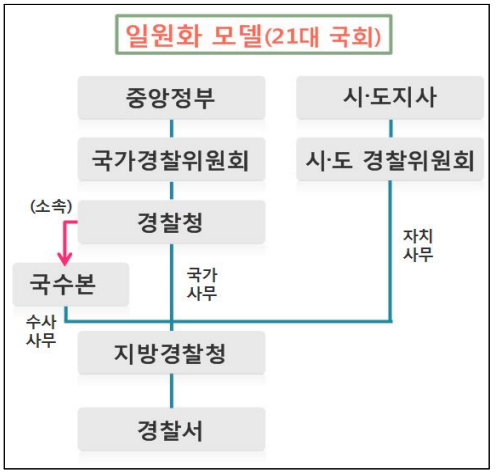
물론 국가경찰제로 유지된 현재의 치안력이 크게 훼손되지 않는 상태에서 자치경찰이 신설되어 그동안 국가경찰 활동이 미치지 못했던 치안안전의 사각지대를 해소할 수 있다는 장점(황문규, 2020:14-15)도 있으나, 주민의 입장에서 볼 때 경찰권 행사의 주체가 누구든지 간에 우선적으로 자신의 불안과 위협요인을 해결해주는 것이 무엇보다 중요하다. 실례로 성폭력 범죄는 경찰이 주로 피신조서를 받지만, 그 외 나머지 사무처리는 해바라기센터 등 지원기관에서 처리하므로 이를 자치경찰이 담당하는 것은 바람직하지 않다. 반대로 가정폭력 범죄가 단순 폭력이 아닌 생명을 위협하는 흉기를 소지하는 사례가 많아 이는 적극적 수사권을 가진 국가경찰이 담당하는 것이 타당할 수 있다.

지난 세월 동안 경찰권 행사를 국가 사무의 일환으로 생각하며, 치안안전의 주체는 당연히 국가 또는 중앙정부의 몫이라고 여겼던 일련의 선입견 혹은 관행적 관념이 온전한 주민중심의 주체성을

갖기 위해서는 자치경찰의 의식적 주민주체성이 보장 우선하여 치안문제에 대응할 수 있다는 영역을 보장해 주고, 국가경찰은 보충적으로 처리할 수 있는 업무한계를 명확히 구분할 필요가 있다.

더욱이 상당수의 국가경찰이 자치경찰의 상급기관으로 공존하게 되는 이 모델체계는 시·도지사 또는 시·도자치경찰위원회의 지휘통제권이 제대로 작동할지도 의문이다. 아울러 자치경찰이 지역별 특화사무를 수행할 수 있는 장점이 있다면, 국가경찰에서 이관되는 사무 수행이 온전하게 시행되어야 하며 사무 범위가 지나치게 축소되거나, 일반 행정사무에 불과한 사례가 없어야 한다.

〈그림 2〉 일원화 모델 조직도



자료출처: 머니투데이(2020.7.30.) 그래픽 수정 인용

2. 일원화 모델

1) 주요 내용

일원화 모델은 현재 국가경찰시스템의 틀을 그대로 유지한 채, 자치경찰의 일부 요소를 첨가하는 방식으로 정리할 수 있다. 구성적 측면에서 국가경찰 조직으로 경찰청을 두고, 시·도 경찰청, 경찰서 등 경찰기관을 지역적 분장 기관으로 구분하는데, 경찰수사에 관한 사무를 총괄하기 위하여 경찰청장 소속으로 국가수사본부를 설치한다. 또한 현재 지방경찰청의 명칭을 시·도경찰청으로 변경하고, 시·도지사 소속으로 시·도경찰청과 시·도경찰청 소속으로 경찰서를 설치하는 방식이다. 따라서 지구대·파출소는 현재와 같이 동일하게 경찰서장 소속으로 설치·운영된다.

시·도지사 소속으로 합의제 행정기관인 시·도자치경찰위원회를 설치하여 자치경찰사무를 관장하고 있으나, 자치경찰의 신분은 모두 국가직공무원을 그대로 유지하게 된다. 아울러 현 계급과 같이 일원화된 계급 체계를 그대로 승계한다. 물론 대통령령에 따라 경찰청장이 임용권 일부를 시·도지사에게 위임할 수 있고, 시·도지사는 시·도자치경찰위원회와 시·도경찰청장에게 다시 위임할 수 있도록 하고 있다.

시·도자치경찰위원회의 구성은 위원장 및 상임위원 1명을 포함하여 총 7명의 위원으로 하였고, 주요 심의내용과 의결사항은 자치경찰사무 관련 예산과 장비 등 주요 치안정책과 자치경찰사무와 관련된 중요 사건·사고 및 현안 점검, 그리고 자치경찰사무에 관한 규칙의 제정·개정 또는 폐지 등이다. 또한 시·도경찰위원회의 사무처리를 위해 사무기구를 설치할 수 있게 하여 지방공무원법을 적용받음에도 불구하고 국가경찰공무원을 둘 수 있도록 규정하고 있다.

자치경찰은 경찰사무의 범위 내에서 관할 지역에서 발생하는 생활안전·교통·경비·수사의 업무를 수행하며, 자치경찰 사무의 구체적인 사항 및 범위는 대통령령으로 규정한다고 명시하고 있다. 반대로 국가경찰은 자치경찰이 수행하는 사무를 제외한

모든 분야를 담당한다. 다만, 국가경찰사무는 시·도경찰청장이 경찰청장의 지휘·감독을 받아 수행하는 반면, 자치경찰사무는 시·도경찰청장이 시·도자치경찰위원회의 지휘·감독을 받아 수행하여야 한다.

직무수행은 사실상 현 체제와 큰 변화가 없고, 조직 차원에서의 소속 변화만 있을 뿐이다. 예산의 측면에서 국가는 지자체가 이관받은 사무를 원활히 수행할 수 있도록 인력·장비 등 소요 비용에 대하여 재정적으로 지원하게 되어 있고, 자치경찰의 예산은 경찰청장의 의견을 들어 시·도자치경찰위원회의 심의·의결을 거쳐 시·도지사가 수립하게 되어 있다.

2) 평가

일원화 모델은 온전한 자치경찰 실현이라는 본질적 의미에서도 방향이 많이 비켜가는 모델임을 알 수 있다. 이는 외국사례에서도 보기 힘든 구조인데, 국가경찰체제를 그대로 유지한 채 자치경찰을 운영하는 것이 과연 가능한 지조차 의문이 들 수 있다.

무엇보다 일원화 모델의 가장 큰 문제점은 조직 자체의 변화와 주민만족도가 어느 정도인지 판단하는 것보다 업무를 수행하는 경찰공무원에 대한 이해도가 매우 낮다는 점에 있다. 치안사무를 수행하는 것은 조직 그 자체가 아니라 조직을 구성하고 있는 경찰공무원들이다. 이들은 국가 또는 자치경찰사무를 수행하는 구성원이기에 앞서 소속감과 동질감을 가진 하나의 인격체로서 작용하는 객체이다.

인격이 법적 권리와 의무의 주체가 될 수 있는 자격을 의미한다는 점에서 사람은 누구나 자신이 누구인지에 대한 명확한 이해와 주체성에서 에너지 역량을 산출하며, 헌신을 자발적으로 발산하게 된다. 하지만 일원화 모델은 국가라는 명시적 조직 소속감을 부여해놓고도 행동과 행위는 지역자치단체를 위해 봉사하라는 분리된 심적 감정을 강조하고 있는 셈이다.

일원화 모델의 본질은 국가경찰의 큰 틀 안에서 자치경찰이 존재하는 형태로 실질적인 자치경찰제로서 작용하기 어려움이 있으며, 일부기능에 한해 자치단체에 위임해 지방경찰 수무를 수행하는 초보적 단계의 방식을 말한다. 이는 자치경찰제의 전면적 시행이 시기상조로 판단될 경우 일부지역에서 가능한 예비적·점진적 차원에서 시행된다는 면에서는 충분한 의미가 있을 수 있으나, 일괄적 시행으로 소속감만을 변경하는 수준으로는 아무런 성장을 하지 못할 수 있는 모델이 될 수 있다.

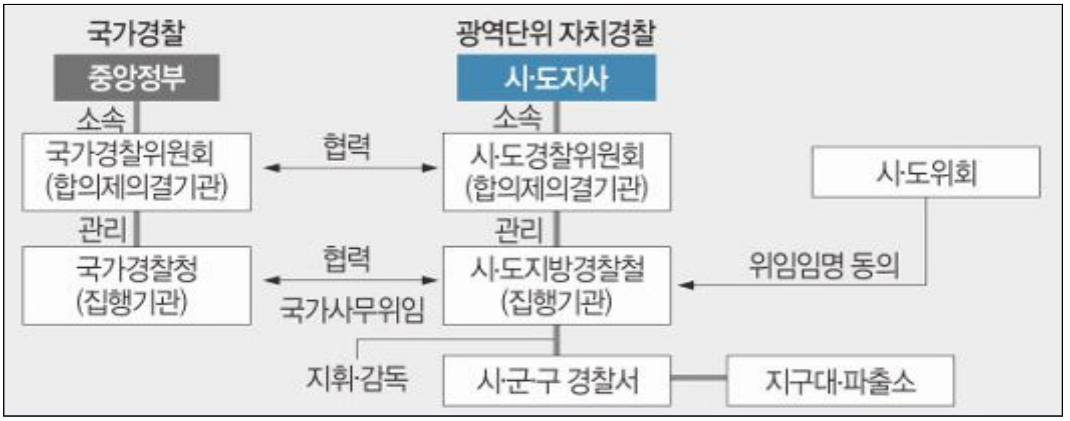
3. 서울시 모델

1) 주요 내용

2018년 2월 6일 서울시 민생사법경찰단은 '서울시 광역단위 자치경찰 모델(안) 학술용역 결과보고회'를 개최하였고, 현재 서울지방경찰청 이하 경찰서 및 지구대·파출소 등 국가경찰의 모든 조직과 인력, 사무와 재정을 광역단위 지방자치단체로 이관해 중앙-지방정부 간 연방제 수준의 자치경찰제 방안을 제시하였다.

또한 경찰의 정치적 중립성 확보를 위해 자치경찰청장·자치경찰서장 등의 주요 인사권을 합의제 행정기관인 시·도자치경찰위원회가 시·도의회의 동의를 거쳐 3배수 추천하고, 시·도지사가 행사하도록 하였고, 자치경찰서장의 경우는 필요시 시·군·구청장과 협의할 수 있도록 하였다.

〈그림 3〉 서울시 자치경찰 모델



자료출처: 국민일보(2018.2.7.) "경찰 업무 80% 자치경찰에 이관해야"

자치경찰의 신분은 모두 지방직공무원으로 보임하는 등 신분 관계를 명확하게 규정하여 운영 안정화 시행에 신속한 정착을 도모하고자 하였다. 특히 국가경찰에 배정된 경찰예산을 특별회계 또는 교부금 등의 형태로 활용하여 자치경찰에 전용하여 운영하면서 이후 지방세의 조정과 세외수입 발굴 등을 통해 재원을 넓힐 것을 권고하여 시민 비용부담 최소화를 방안을 제시하였다.

자치경찰에 대한 관리·감독기구인 시·도자치경찰위원회는 시·도자치단체장과 시·도지방의회와는 독립된 합의제 행정기관이나 위원은 시·도의회 동의를 거쳐 시·도지사가 임면한다. 시·도자치경찰위원회는 국가경찰위원회와 대등한 관계에서 상호간 협력적·우호적 관계를 가지며, 외부적 기능으로 각각 독립적으로 활동하며 공조하자는 것이고, 내부적 기능으로는 자치경찰조직과 인력의 위법행위를 견제하고, 인권침해 행위를 감시하는 등 감독자 역할을 수행한다.

서울시 모델은 기존의 국가경찰이 수행하던 모든 사무 즉, 수사권까지 포함해 국가경찰은 특정 지역이 아닌 국가 전체에 통일성을 기하여야 하는 국가안보·국제범죄·전국적 사건에 대한 일부 사무만 예외적으로 존치하는 보충성 원칙을 제시하였다.

이처럼 경찰권 행사의 전면적 이관을 요구하는 서울시 모델은 만약 국가경찰과 자치경찰이 병존하면 주민 입장에서 어느 기관으로 치안문제를 문의하거나 참여할지 혼란스러울 수 있기 때문에 이를 최소화하기 위해서는 전국단위 활동을 중심으로 하는 국가경찰을 일부사무 영역으로 축소 또는 특화시키고, 광역단위 이하는 모두 자치경찰사무로 이관하여 치안공백 없이 안정화, 그리고 진정한 주민참여가 가능하게 해야 한다는 원칙에서 비롯되었다.

결국 서울시 모델은 직무수행은 기존 국가경찰의 임무를 그대로 수용하기 때문에 아무런 변화가 발생하지 않는다. 다만, 업무가 주민중심의 근린치안에 집중하며, 대통령 경호를 위한 경비·경호 경찰업무, 대규모 집회시위 시 동원되는 응원경찰, 북한이탈주민관리 등 안보업무 등 국가경찰사무를 제외한 모든 경찰관직무집행법상 업무를 수행한다.

여기에 서울시 특별사법경찰이 수행하고 있는 민생사법경찰단 업무인 디지털·방문판매·환경보전·

〈표 6〉 서울시 모델 주요내용

구분	주요 내용
조직	▪ 현행 국가경찰 조직 중 경찰청만을 국가경찰로 남겨두는 형태 ▪ 시·도지사 소속하에 자치경찰위원회-시도 지방경찰청-경찰서를 두는 형태
시·도자치 경찰위원회	▪ 합의제 의결기관으로 시·도자치경찰위원회 설치(7인으로 구성, 시·도의회 동의→시·도지사 임면 ▪ 시·도지방경찰청장에 대한 임명 및 해임 제청권, 자치경찰의 인사권과 치안정책수립 사항 심의·의결
사무	▪ 원칙적으로 현 경찰사무를 모두 자치경찰 사무화 ▪ 정보·보안·외사·전국적 수사사무만 국가경찰이 담당, 그 외 모든 사무(일반수사 포함)는 자치경찰이 수행
인사	▪ 자치경찰에 대한 인사권은 시·도지사에게 부여 ▪ 지방경찰청장은 시도 경찰위원회 3배수 추천을 받아 시·도지사가 임면 ▪ 경찰서장은 마찬가지로 시도 경찰위원회 3배수 추천을 받아 시·도지사가 임면하되, 필요시 시·군·구청장 협의 ▪ 자치경찰은 시·도지사 소속 특정직 지방공무원
인력	▪ 현행 지방경찰청을 자치경찰로 그대로 이관하고 신규채용 최소화 ▪ 단, 일괄적인 전환이 법적·제도적 한계가 있는 경우에는 시·도지사가 지휘·감독권을 보유하는 것을 전제로 1단계 국가공무원 유지 → 2단계 지방공무원화 검토
재정	▪ 국세와 지방세의 세원조정과 연계 검토 ▪ 세원조정 전까지 현행 지방경찰청 예산을 자치경찰에 재배정하는 방안 ▪ 사무이관 시 국가경찰 건물·장비 등을 시·도에 이관
상호관계	▪ 수사관할조정위원회(가칭) 설치, 국가경찰과 자치경찰의 수사우선권 문제 해결

자료출처: 정웅석, 2010:50; 김흥주·이시원, "세종형 자치경찰제 도입방안", 2019:53 수정인용

상표수사와 대부업·식품안전·보건의약·주택·복지수사를 단계적으로 자치경찰제로의 전환하여 업무를 수행하게 된다.

이에 필요한 재정부담은 국세와 지방세 세원 조정과 연계·검토하여 조정 전까지는 치안특별교부금 형태의 국가예산을 사용하는데, 기존의 국가경찰 건물·장비 등도 시·도자치단체가 경찰권과 동시에 이관받아 업무를 수행하게 된다.

2) 평가

서울시 모델은 이원화·일원화 모델과는 자치경찰의 위상과 실질적 측면에서 큰 차이를 보인다. 〈표 7〉에서 보듯이 서울시는 자치경찰제 모델(안)을 제시하기 위해 별도로 추진계획을 세워 진행하였다.

서울시 모델이 구성하고 있는 담당업무는 주민과 가장 가깝게 밀착된 자치경찰이 모든 경찰 사무를 수행하는 것을 원칙으로 하고, 국가경찰은 예외적으로 수행해야 한다고 보고 있다. 자치경찰이 관할구역 안에서 발생하는 모든 범죄를 수사할 수 있도록 수사권을 부여해 현장에서 즉시 대응할 수 있도록 하는 것은 일견 타당하다.

다만, 지역특화중심이므로 경찰권 행사가 운영되다 보니 다른 지역 자치경찰과의 유기적인 업무협조가 필요할 경우 어려움이 생길 수 있다. 또한 지방자치단체의 영향력에 자치경찰권이 예속될 경우, 행정 권력에 경찰권이 휘둘리거나 토착 세력과의 결착 등으로 인한 폐단도 충분히 우려된다. 지역 내에서의 인사로 경찰공무원 사회에 무사안일주의가 확대될 가능성도 무시할 수 없다. 치안서비스 수준이나 지역별 상황에 따른 관련 인적, 물적 지원 규모 차이에서 오는 주민반발, 위화감 등의 부작용이 발생할 수 있다. 이와 같은 서울시 모델의 주요 내용은 〈표 7〉에서와 같이 정리하여 볼 수 있다.

〈표 7〉 서울시 자치경찰제 모델(안) 추진 연혁

일시	주요 내용
'17.6.9.	▪ 자치경찰제 도입 대비 '전문가 자문 간담회; 개최
7.18~19.	▪ 시민의견 수렴 '온라인 여론조사' 실시(조사인원 총 2,288명) – 자치경찰제 시행 시 치안서비스 향상 기대(약 73%) – 도입형태 선호도: 광역지자체(44.8%), 기초자치제(14.8%), 혼합형(40.4%) 응답
7.21.	▪ 자치경찰제 도입방향 모색 '대 시민 포럼 개최' – 주민 중심 봉사행정, 지역 특성에 맞는 치안행정서비스 제공 등을 위해 자치경찰 도입 공감 – 실질적인 자치경찰 기능 유지를 위해 현행 지방경찰청의 조직, 인력 등을 지방자치단체 소속으로 이관하는 방안 적극 검토 칠요
7.27.	▪ 자치경찰제 도입대비 'TF팀 구성(구성인원: 시 7, 외부 5 등 총 12명)' – 자치경찰시민회의 지원, 학술용역 자문, 자치경찰 연구 등
8.17.~	▪ 서울시 특별사법경찰 10년, 자치경찰제로의 전환을 위한 발전방안 학술용역 추진 – '08.1.1. 도입된 서울시 특사경 10년 진단을 통한 향후 운영개선 방안 마련 – 서울시에 맞는 광역단위 자치경찰제 모델(안) 마련 – 서울시 특사경이 자치경찰제로의 전환을 위한 발전방안 구상 및 제시
8.31.	▪ 서울시 자치경찰 8대 기본원칙 마련 – 시민의 신뢰와 지지 및 참여 기반, 지방행정과 치안행정의 연계성 확보 – 국가경찰과 자치경찰의 상호협력, 인적·물적 시민부담 최소화 – 시민과 친근한 인권보호 경찰, 정치적 중립성 보장 등
10.19.	▪ 자치경찰 모델안 반영을 위해 행정안전부, 경찰청 등에 건의
11.2.	▪ 서울시 자치경찰 기본원칙 발표

자료출처: 서울시청 자치경찰제 모델(안) 결과보고회(2018), 재정리

4. 소결

2018년 발표한 이원화 모델의 특징은 자치경찰 조직을 별도로 신설해 국가경찰과 완전히 분리하는 것이었다. 당시 문재인 정부는 2022년까지 전체 경찰 인원의 36%인 4만 3,000명을 자치경찰로 전환하고, 광역단위에선 자치경찰본부를 창설하고 기초단위에선 자치경찰대를 신설하는 안을 제시하며, 수사권 조정에 따른 경찰권 강화에 대한 견제와 균형을 맞추고자 하였다. 이는 현직 경찰관이 지금과 동일한 환경에서 전국 지방경찰청·경찰서에서 근무하면서 국가직-지방직공무원으로 신분이 구분된다는 점에서 상호 간 이질감 없는 업무처리가 가능한지에 대한 설명이 부족하였고, 조직 신설에 대해서도 내부적으로는 고위직 증가에 따른 피라미드 구조의 확장 우려, 외부적으로는 코로나 19라는 국가재난 상황에서 자치경찰 창설 비용이 과다하게 투입된다는 우려, 그리고 초기 정립되지 않은 경찰업무 혼선 등에 대한 비판이 지속해서 제기되었다.

하지만 일원화 모델은 경찰 조직의 외형은 지금과 동일하게 유지하되 업무와 지휘체계에서만 구분하는 것으로, 국가경찰과 자치경찰이 기존 사무실에서 함께 근무하면서 경찰청, 국가수사본부, 시·도자치경찰위원회의 지시에 따라 지휘·감독 주체가 분리되었다는 점은 경계 사무가 뚜렷한 업무는 영향이 크지 않을 수 있으나, 아동폭력 같은 지역 사건이 국가적 관심 사안이 되는 경우 등에는 혼선이 발생할 가능성이 적지 않다. 또한 이와 같은 운영방식이 경찰의 비대한 권력화를 막겠다는

본래 취지와 어느 정도의 밀접성을 가졌는지도 의문이다. 물론 이원화·일원화 모델 모두 지휘 기관이 달라지는 만큼 조직체계는 분리되지 않았어도, 분권과 분산의 효과가 나타날 수 있다. 따라서 한국형 모델인 일원화 방식에 대해서는 학계와 당국의 노력이 더욱 필요하며, 지속 가능 요인도 연구해야 할 필요성을 가진다.

이와 별도로 서울시 모델은 전혀 다른 형태를 보여준다. 국가경찰과 자치경찰의 결합 또는 전환으로 표현할 수 있는 이 모델은 지금까지 국가경찰제만을 운영하여 온 역사적 경로에 비추어 볼 때 다소 파격적인 대안모델로 볼 수 있다. 특히 국가경찰 소속의 지방경찰청 이하 단위를 모두 지방자치단체로 이관하여, 주민들로 구성된 시·도 자치경찰위원회에서 자치경찰청장과 자치경찰서장 후보를 3배수로 추천하여 시·도의 장이 임명한다. 그리고 국가경찰 예산을 치안특별교부금으로 전환하여 시·도별 치안서비스의 차등 문제 및 자치경찰의 처우 문제를 해소한다는 것이 주요 논점이다. 결과적으로 이 모델이 추구하는 것은 한국 자치경찰에 대한 협소한 이해를 극복하는 온전한 자치분권의 실현이자 진정한 지방자치의 완성임을 강조한다. 이 때문에 현재 논의되고 있는 일원화 모델은 서울시 모델과 많은 차이가 있다. 일원화 방식이 국가경찰기구를 그대로 둔다는 전제에서 출발함으로써 기존의 특별사법경찰을 확장하는 것과 다름없기 때문이다.

물론 서울시 모델의 전면적 도입은 시행 초기 한동안의 치안 공백을 발생시킬 수 있다는 의구심이 있다. 그동안 축적되어 온 지휘체계가 한순간에 바뀜으로써 가지는 혼란에 대한 걱정에 주민은 오히려 일원화 모델을 더욱 안심하다고 느낄 수 있다. 그러나 중요한 점은 계속 국가경찰제에 익숙하면 자치경찰제 도입으로 얻게 될 치안서비스 향상과 그 구성원들의 역할의 확장성이 오히려 간과할 수 있다는 점이다. 자치경찰제 논의에서 불필요한

〈표 8〉 3개 모델 비교표

구분	이원화 모델	일원화 모델	서울시 모델
주요 내용	▪ 現 국가경찰 조직을 그대로 유지, 사도지사 소속의 별도 자치경찰조직을 신설 ▪ 국가경찰은 모든 경찰사무 수행 가능 ▪ 자치경찰은 생활안전·교통·경비 및 특사경 사무의 일부 수행	▪ 現 국가경찰 조직을 그대로 유지, 민생치안 업무를 자치사무로 분리하여 업무 ▪ 국가직공무원 신분 유지	▪ 現 국가경찰 조직의 지방청 이하를 모두 사도에 이관 ▪ 원칙적으로 모든 경찰사무를 자치경찰사무로 이관 ▪ 국가경찰은 법률에 열거된 정보·보안·외사전국적 수사 등만 예외적으로 담당
장점	▪ 국가경찰이 보지 못한 치안사각지대 발견 ▪ 치안현장에 대한 이해도 증가 ▪ 주민중심 치안행정 자긍심 고취	▪ 자치경찰 신설에 따른 비용부담 없음 ▪ 국가-자치경찰 이원화에 따른 업무혼선 방지, 치안역량 유지 ▪ 경찰내부 만족	▪ 자치경찰의 이상적 모형에 부합 ▪ 지방분권국가를 지향하는 헌법 개정에 부합하는 모형
한계	▪ 범죄신고 시 주민혼란 가중 ▪ 명확하지 못한 사무분장	▪ 자치경찰제 본연의 취지와 부합되지 않음 ▪ 주민중심 경찰활동이 가능한지 의문	▪ 급격한 경찰체제 변동에 따른 주민불안 우려 ▪ 국가경찰조직을 와해할 것이라는 경찰내부 우려와 반발 ▪ 자치경찰이 국가경찰사무에 대한 지휘통제 불응 시 실효적 대책 미흡

자료출처: 정웅석, 2010:51 재정리

논쟁을 줄이기 위해서는 중앙정부가 열린 자세로 전국 지방자치단체의 의견을 수렴하고, 자치단체의 특수한 현실을 충분히 고려해야 한다. 최근 자치경찰제 도입논의가 검·경수사권 조정, 국정원 대공수사권 경찰 이관 등 권력기관 개혁과 함께 경찰의 권한이 비대해지는 것을 예방하기 위한 장치로 추진되고 있는데, 자치경찰제의 진정한 가치는 정치적 입장 혹은 이해관계에 따라 조명되는 것이 아니라 풀뿌리 민주주의를 지향하는 지속가능성 큰 주민자치를 위한 모색 방향에서 출발해야 한다는 점에서 본말이 전도된 발상이라는 생각을 지울 수 없다.

세부적인 형태에서 차이가 있지만 이미 일본, 유럽 일부 등 주요 선진국에선 자치경찰제가 시행 중이다. 물론 한국도 지난 2006년 제주도민들의 주민 투표를 통해 제정된 '제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법'에 의해 국내 유일의 자치경찰제가 도입되었으나. 그마저도 제주도 전체에 대한 전면적 시행이 아닌 제주지방경찰청이라는 국가경찰제가 유지되는 상태에서 일부 사무만을 이관받아 같은 공간에서 공존하는 제한적 수준에서 운영되는 실정이다.

자치경찰제의 장단점은 분명하다. 장점은 국가나 정치권으로부터 중립성을 확보하면서 지역 실정에 맞는 맞춤형 치안행정이 가능하다는 점이다. 책임이 해당 지역민들의 표심(票心)에 영향을 받을 수밖에 없는 자치단체장에게 있기 때문에 질 높은 치안서비스 구현을 유도할 수 있다. 반면 지역특화로 운영되다 보니 다른 지역경찰과의 유기적인 업무 협조가 필요할 경우 어려움이 생길 수 있고, 지역 간 경찰의 법 집행 기준이 달라 법 집행의 안정성을 해칠 수도 있다. 또한 지방정부의 영향력에 휘둘리거나 토착 세력과의 유착 등으로 인한 폐단과 지방재정의 열악성도 우려된다.

이런 점에서 일원화 모델은 국가경찰의 일선 행정기관으로서의 지방정부 역할을 줄일 수 있다는 점에서 매우 긍정적으로 볼 수 있다. 지역주민이 필요로 하는 행정 서비스는 원칙적으로 가까운 지자체가 제공하고, 광역이나 중앙정부는 지자체가 제공하기 어려운 서비스에 한해 보충적 수준에서 제공해야 한다. 이러한 원칙에서 보면 일원화 모델은 타당성을 가진다.

자치경찰제 도입은 국가경찰과 자치경찰의 비중을 얼마로 두어야 한다는 생각에 집착하지 않아야 한다. 오히려 지자체의 자율성을 충분히 보장해 주는 방향으로 더 과감한 기능 이양과 함께 재원 조정안을 마련해 자치경찰제를 논의하여야 한다. 따라서 경찰의 조직구조를 복잡하게 할 이유는 분명하지 않게 된다. 국가경찰은 국제, 마약, 테러 등 국제적이거나 광역적인 수사가 필요한 것에 한정하고, 자치경찰을 지원하는 체제로 바꾸면 된다. 동시에 지방경찰청 이하의 조직은 자치단체장 소속으로 넘겨 지역주민의 통제를 받도록 하면 될 것이다. 경찰권력의 견제와 균형을 통해 효율성을 극대화하려는 방안이 무엇인지 찾는 것이 중요하다.

Ⅴ. 바람직한 서울시 자치경찰제

기존 국가경찰제 조직 형태의 틀을 그대로 유지하되, 시·도자치경찰위원회가 자치경찰사무를 지휘·감독하는 형태의 '광역·기초단위 일원화 모델'을 중심으로 자치경찰제가 본격적으로 가동된다면, 제도 도입에 따른 주민 혼선이 방지된다는 점과 그동안

수행됐던 국가 치안역량이 유동 없이 총량을 그대로 유지할 수 있다는 점 등은 분명한 긍정요인으로 작용할 것이다. 다만, 주민과의 접점을 확대하고, 자치구별 실정에 맞는 다각화된 치안역량을 구현하며, 무엇보다 지역주민과 지역구를 위한 풀뿌리 민주주의가 정착하여 지역민의 숙원을 해결하고 지역 특성에 맞는 정책을 발굴함으로써 지역발전에 공헌한다는 거시적 과제가 발휘될 수 있는지에 대한 궁금증은 여전히 존재한다.

서울시라는 경제·사회 등 복잡하고 종합적인 요인을 모두 갖춘 거대도시에서 국가경찰이 동적 주체가 되어 여전히 치안문제를 해결하고 정책을 모색·시행한다는 것은 그동안의 모습과 크게 다르지 않다. 물론 지역공동체 치안 협의체라는 주민참여 확대 방안이 하나의 대안이 될 수 있지만, 과연 서울시·자치구에 필요한 맞춤형 치안문제를 해결하는 동력이 될 수 있을까? 라는 의구심은 여전히 존재한다. 이에 국가경찰제의 제한된 틀 속에서 벗어나 주민중심 자치경찰의 완전한 구현을 위해서는 어떠한 제도와 의식 위에 자치경찰이 존립할 것인가에 대한 본질적인 물음에 답을 해야 한다.

결론적으로 서울시 자치경찰은 국가가 부분적으로 관리하는 자치가 아닌 실제 지방정부로서 자치경찰제를 수립하는 것을 목표로 추진되어야 한다. 주민 공동의 이익을 대변할 주체는 국가라는 단일체가 아닌 지역이라는 서울이라는 고유명사가 지닌 가치에서 파생되어야 하며, 해당 지역사회의 문제를 해결하고 그 문제를 관리할 책임을 기반으로 운영되어야 한다. 특히 정당과 이익집단의 당리당략에 따라 정책이 결정되면 그 피해는 고스란히 주민의 불편과 불이익으로 전환되며 실로 위태로워질 수 있다. 무엇보다 지방자치의 본질적 원칙과 충돌한다. 분명한 것은 서울시는 지역사회의 이익을 위해 지역문제에 대해 독립적이고 주체적인 결정을 내릴 수 있어야 한다.

이에 본 장에서는 바람직한 서울시의 자치경찰제 운영 방안을 위해 몇 가지 제언을 하고자 한다.

1. 온전한 자치경찰권 확립

서울시 자치경찰권 행사가 제대로 작동하기 위해서는 그에 따른 법칙을 세우고, 그것을 수행할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 서울은 다른 지역보다 범죄 발생이 높게 나타나는 위험요인을 가지고 있는데, 이는 먼저 인구수와 범죄 발생의 연관성을 고려해볼 수 있지만 인구 분산이라는 거시적인 문제를 당장 해결할 수 없다면 그에 대한 실질적인 대책 마련 방안을 모색해야 한다는 당위성을 갖게 한다. 따라서 상습적 범죄발생지 또는 범죄예방이 필요한 우범지대 파악 등 거주민만이 자세히 알 수 있는 치안현장이야 말로 통찰을 기반으로 현재를 진단하고 평가하면서 미래 치안안전을 대비할 수 있는 중요한 가치가 된다.

진정한 주민중심 경찰권 행사를 위해서는 서울시만의 고유한 치안문제를 해결할 수 있는 정체성을 찾고, 치안문화를 구성하는 실천적 행위를 이행할 수 있는 권한이 부여되어야 한다. 도덕적 질서는 법체계와 함께 민심의 적극적인 참여가 있어야 보장되기 때문이다. 이에 국가경찰 신분을 유지하며 자치경찰제 업무를 수행하는 일원화 방식보다는 궁극적으로 책임자 선출과 수사권 부여 등을 포함한 온전한 경찰권 이양이 이루어져야 한다.

일본 도쿄의 자치경찰제 경우 국가경찰이 개입할 수 있는 사무는 공안문제와 전국단위 통일을 기하는 수준의 업무 등으로 한정하고 있고, 그 외 모든

경찰권은 자치경찰이 수행하여 국가경찰의 직접적인 경찰작용이 발생하지 않는다. 실제로 자치경찰인 도도부현경찰은 수사권을 모두 가지고 있어 온전한 자치경찰제를 시행하고 있는 격으로 볼 수 있다. 또한 영국의 잉글랜드·웨일즈 지역치안위원장은 주민투표에 의해 임기 4년의 선출직으로 당선·운영되고 있으며, 수도인 런던시티경찰의 경우는 아예 주민선거에 의해 당선된 시장이 지역치안위원장의 역할을 겸임하여 행정과 치안에 대한 실질적인 책임성을 지게하고 있다.

서울이라는 거대도시의 치안을 책임지는 조직이 갖는 운영방식이 책임성 있는 자치경찰조직으로 운영되는 대신, 국가경찰과 자치경찰이 사실상 함께 근무하는 일원화 모델은 별도의 자치경찰조직이 신설되는 이원화 모델보다 오히려 지역치안에 대한 책임성 원칙에 덜 부합할 수 있다. 국가경찰 사무는 경찰청장의 지휘·감독을 받고, 자치경찰 사무는 시·도지사 소속의 독립된 행정기관인 시·도자치경찰위원회가, 수사경찰 사무는 신설될 국가수사본부장이 지휘·감독하게 될 일원화 모델이 아닌 현 국가경찰 조직의 지방청 이하를 모두 시도에 이관하여 자치경찰의 이상적 모형에 부합한 서울시 모델이 필요하다고 본다.

전면적 이관이 현실적으로 어렵다면, 자치구별 범죄발생률 차이에 따라 국가경찰-서울시 자치경찰을 중첩하여 운영하는 방식도 제언한다. 프랑스의 경우 인구 2만 명을 기준으로 각 도시에 국립경찰과 국립 군·경찰이 구분되어 자치경찰제를 시행하고 있고, 5인 미만의 자치경찰조직을 지자체가 독립적으로 선발하여 운영할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있어 우리에게 주는 시사점이 크다. 서울시도 방대한 영역을 일률적으로 시·도자치경찰위원회에 일임하지 말고, 자치구별 책임성 높은 치안행정구현을 위해 자치구의회의 심의로 자치경찰을 설치 가능케 하여 허용할 필요성이 있다. 이때 자치경찰은 국가직공무원이 아닌 지방직공무원으로 임용하여 자치구 내에서 경찰권을 행사한다.

서울의 바람직한 자치경찰제 도입을 위해서는 여러 단계나 차원의 다양한 방식이 검토되고 제기될 수 있음을 주지하여야 한다. 분명한 것은 서울시는 법적, 제도적 장치를 통해 여러 자치구 사이의 치안 격차를 최소화함으로써 주민들의 삶의 조건을 평등하게 유지하여야 할 의무가 있다. 만약 지금처럼 자치구별 범죄 발생 차이를 방치한다면 자치경찰제가 시행되더라도 치안이 불안한 지역주민의 불만은 팽만해지고, 지역불균등 해소는 복잡해진다. 이를 완화할 수 있는 서울시만의 치안체계를 발전시켜나가야 한다.

주민의 입장에서 자치경찰의 가장 큰 장점으로 볼 수 있는 것은 주민을 위한 치안 서비스가 시행되어 치안체감 만족도가 높아지는 변화이다. 이를 위해 서울시는 국가주도형 자치경찰 모델에만 의존하지 않고, 자치 경험과 사회적 환경, 치안상황과 주민 의식에 따라 신중한 의사결정이 있어야 한다. 따라서 낡은 정체성을 해체하고 새로운 정체성을 재구성할 수 있는 가능성의 세계로의 인식이 필요하다.

2. 서울시 자치경찰의 방향

1) 자치구 특성에 따른 치안행정 분권화 필요

서울시와 자치구 간 치안행정 계획추진의 분권화는 지역별 치안수요의 다양한 변화에 대응하여 역할 분담을 새롭게 개편하는 데 그 의의가 있다.

국가경찰과 시·도자치경찰위원회의 중앙집중식 치안통제는 자칫 형평성을 위시한 차별적·비 주민접촉형 치안행정이 될 수 있다. 국가경찰제도가 지향한 방식이 효율적·일체적 치안 관리가 최우선 과제였다면, 자치경찰은 지역 주권에 따른 삶의 질 향상을 위한 치안 패러다임으로 구축해야만 차별화된 서울시 자치경찰로서 발전할 수 있기 때문이다.

서울시처럼 다양한 주거와 상업 형태가 포진된 지역도 많지 않다. 그렇기에 주거단지 밀집지역과 상업단지가 집중적으로 배치된 지역은 범죄 발생 특성상 상대적인 치안유지 활동이 요구되며, 특히 신시가지·뉴타운에서와 달리 기성 시가지에서의 도보순찰, 가로등·CCTV 등 보전, 정비, 관리를 중요시하여야 할 필요가 있다. 시민 생활과 밀착된 치안환경의 개선이 절실히 요구되는 자치구별로 치안문제를 발굴하고 개선하는 과정에서 거주민들의 요구를 수용할 수 있도록 공동체치안의 협치를 필수적으로 갖춰야 한다.

이를 위해서 자치구의 치안계획 수립 권한과 자율성을 확대할 필요가 있다. 시·도자치경찰위원회가 서울시 전체를 위한 큰 방향성을 제시하고 서울경찰이 이를 추진하지만, 현장성과 전문성을 갖춘 공공행정 서비스를 제공하기 위해서는 해당 자치구에서 치안계획을 일부나마 수행하는 것이 더욱 적합하다. 서울시에서 주관한 치안행정 서비스는 자칫 주민밀착형 치안행정을 놓쳤던 국가경찰의 단점을 그대로 답습할 수 있기 때문이다. 결론적으로 자치구의 특성과 주민수요를 반영할 수 있도록 서울시와 자치구 간의 역할 분담이 규칙과 조례 등에 의해 분명하게 확정될 필요가 있다.

세부적으로 서울시는 총체적 치안관리, 자치구는 지역밀착형 치안계획으로 역할을 분담할 수 있도록 규정을 명시하고, 광역적 성격의 업무는 서울시가 직접 수행하고, 지역적 치안수요 및 주민 안전 만족도 제고, 생활서비스 등과 관련한 업무는 자치구가 고유한 권한을 갖고 수행하는 역할을 분담하여야 한다. 특히 치안 위험 농도가 심각한 수준에 이를 경우 이를 저감하기 위한 권한과 조치를 자치구에 부여하는 등의 실질적인 권한 부여가 필요한데, 그 예로는 제한속도 낮추기, 과속단속카메라 및 과속방지턱 높이를 적용한 고원식 횡단보도 설치, 미끄럼방지포장 등 위법행위 환경 개선에 필요한 조치를 경찰이 할 수 있게 하고, 이를 위반할 시 과태료 처분 등 자치구만의 치안행정 권한이 필요하다.

다만 서울시 25개 자치구는 일반 시·군보다 연결화(Conurbation)되어 있고, 독립적인 생활권으로 명확하게 구분하여 보기는 다소 어려운 측면이 있다. 자치구별로도 재정 등 역량에도 분명한 차이가 있다. 이러한 점을 생각할 때 서울시 권한 중 일부를 자치구로 위임하거나 권한을 점진적으로 확대하는 방향으로 검토할 필요가 있다.

외국 사례 중 프랑스의 지자체는 자치경찰제 도입 여부를 선택할 수 있으며, 자치경찰이 없는 경우에는 국가경찰이 해당 지역 치안업무를 대신하는 방식을 취하고 있다. 그 중 프랑스 니스(Nice) 지역의 자치경찰은 다른 도시의 자치경찰보다 큰 규모로 범죄예방과 진압 분야에 실질적인 공권력을 가지고 있다. 특히 니스의 조례는 보호자 동반 없는 13세 미만 어린이 야간통행금지(23:00~5:00), 관광지 구걸 행위 등 자체적으로 지엽적이지만 지역 치안에 꼭 필요한 위법행위를 처벌하는 법을 제정하여 자치경찰권을 행사하고 있다. 이처럼 서울시도 자치구 또는 자치구의회에 지역 특정 위법행위에 대비 또는 대응할 수 있는 충분한 권한과 역량을 부여하여야 할 것이다.

치안계획은 주민이 참여하는 주민회의와 자치구별 협의회를 개최하고, 관계기관 등과의 협의를 거쳐 최종안은 자치구의회의 의결을 거쳐 승인하는 절차적 정당성이 매우 중요하다. 마을 단위에 설치된 통·반장 제도 등 행정체계를 통해 치안 의견을 수렴하는 것이 가장 효율적인 방법이 될 수 있다.

하지만 이러한 조례가 법령에 대한 근거가 없거나 일탈하고 바뀐 법령을 반영하지 않고 운영하는 등 위법성이 있는 자치법규를 모두 혁파하여 불합리한 자치법규 정비방안을 마련해야 한다. 법령의 근거 없이 국민에게 부담을 주거나 영업과 생활을 규제하는 사례가 없어야 한다. 그러므로 서울시 전체가 대도시인 특성을 고려하여 단계적 지속적인 치안행정 분권화 추진이 이루어져야 할 것이다.

2) 경력배치의 합리성

대도시일수록 치안 인력(또는 경력)은 부족할 수밖에 없다. 그렇다고 양산체제를 갖춰서 생산량을 늘리는 물건처럼 경찰인력을 수요에 맞출 수도 없는 것이 현실이다. 더욱이 일원화 모델은 서울시가 자체적으로 인력수급을 원활하게 해결할 수 있는 구조가 아니기 때문에 자치구별로 투입된 인력이 적정한지 살펴보고, 기존 인력을 재배치하는 방안을 경찰청과 협의하여 실행에 옮기는 것이 우선이다. 자치경찰에 대한 인원 증원은 막대한 사회적 비용이 따르며, 서울시민이 세금 인상으로 이 비용을 전적으로 충당하는 것을 환영하지도 않을 것이다.

따라서 경력에 대한 과수요를 억제하는 것이 중요하며, 인구수와 관계없이 치안환경에 따른 구분을 할 수 있게 서울시가 환경 분석을 명확하게 하고, 경력 운용의 효율성 및 형평성 제고 방안을 제시하여야 한다. 왜냐하면 해당 자치구에 필요한 충분한 경력과 장비를 이미 갖추고 있음에도, 불안한 마음에 인력을 과다하게 보유하는 것만큼 치안불균형을 초래하는 것이 없기 때문이다. 이는 근본적으로 치안불안에 대한 신뢰 문제가 중요한 원인이 되겠으나, 적재적소에 필요한 인력을 배치하지 못한 불균형성에도 기인한다. 따라서 일원화 모델이 도입되기 전에 서울시 치안환경을 보다 객관적으로 진단하고 최적의 배치 방법을 찾아야 한다.

현재 서울시 내에는 31개의 경찰서, 96곳의 지구대와 145곳의 파출소가 운영하고 있으며, 숫자는 경기남부지방경찰청(경찰서 31, 지구대 91, 파출소 152)과 비슷하지만, 서울청 인원은 27,184명으로 경기남부청(16,884명)과 경기북부청(5,961명) 인원을 합친 숫자보다 많은 경력을 보유하고 있다.

문제는 경찰서 인원을 결정하는 기준이 일관적인 평가로 구성된다는 점이다. 자치구별로 필요한 구체적인 치안정책 목표와 연계되지 않은 채 인원 규모가 산정되어 경찰 인력배치의 순효과(net effect)를 평가할 만한 기준조차 모호한 상태이다. 예를 들어 성폭력, 가정폭력, 학교폭력 등과 같은 특정 감축목표 달성을 위한 치안 수요가 높은 자치구라면, 서울시는 이를 고려하여 경찰청과 협의를 통해 그동안의 통계기반의 공급자 위주 인력투입이 아닌, 지역주민의 치안 목표를 확인하여 배치하는 인력 패러다임의 전환이 필요하다.

경찰청 내 정책부서별로 진행되는 단편적 판단으로 경력배치 및 정책 수립이 이루어지다 보면, 실제 현장에서 필요한 세세한 치안유지나 치안 사각지대는 반복적으로 발생하게 된다. 그렇기에 자치경찰이 필요한 인력배치의 적정 규모를 산정할 때, 그 기초가 되는 치안 목표를 기존과 같이 경찰

청이 제시하고 마련하는 방식보다 더욱 구체화할 필요가 있으며, 이에 적정 규모의 도출을 위한 체계적·과학적 방법론을 토대로 인력 운영·계획을 담당할 전담부서를 서울시 주관으로 신설할 것을 제언한다.

또한 본격적인 일원화 모델 시행 전에 경비경찰 동원에 대한 명확한 이해와 기준마련이 필요하다. 특히 서울시는 집회시위 발생비율이 매우 높으며, 경비활동에 동원되는 인원 비중도 타 시·도에 비해 많은 편이다. 실제로 의무경찰이 폐지되면서 대표적인 경비경찰인 서울시 경찰관 기동대(현재 38개)만으로는 대규모 집회시위 발생 때마다 지구대·파출소 등 지역경찰(생활안전경찰)까지 추가로 동원되어 지역치안안전에 큰 부담 요인으로 작용하고 있다. 여기에 국가수사본부 창설로 인해 수사인력마저 자치경찰 인력 외 경력으로 활동한다면 주민접점의 최전선에 있는 자치경찰 사무가 오히려 위축될 여지도 충분하다.

이에 자치경찰은 현장 중심 인력 운영 기조를 바탕으로 집회시위에 필요한 국가적 치안사무에 동원되지 않아야 하며, 오직 지역 치안현장에서 활동하기 위한 다양한 대책을 마련하여야 한다. 물론 서울시를 대상으로 한 집회시위의 경우 자치경찰 경력을 운용할 수 있겠으나, 국가경찰에서 필요한 현원 충원을 자치경찰 사무에 필요한 인력에서 상시로 차출하는 것은 명확한 법규 체계로서 방지하여야 할 것이다. 분명한 것은 자치경찰은 국가경찰의 인력풀이 아니며, 주민을 위한 사무 주체라는 점이다.

경찰청은 지역별로 치안서비스가 고르게 제공될 수 있도록 현 정원이 표준정원보다 많은 관서 인원의 일부를 현 정원이 표준정원에 미달하는 관서로 재배치할 필요가 있다. 그리고 이러한 인력조정은 자치구 행정과 연계될 때 실효성이 높을 수 있다. 기존 국가경찰제 하에서의 경력 재조정을 통한 방식은 인력이 축소되는 경찰관서의 반발과 저항을 초래할 수 있으나, 자치경찰은 사무에 따른 인력배치를 우선하여야 한다. 빈틈없는 치안안전망 구축을 위해서는 해당 지역에 거주하는 주민의 의견이 무엇보다 중요하며, 다양한 치안관련 사안을 공유·분석·활용하는 장을 마련하여야 한다.

5대 강력범죄가 많은 강남구, 영등포구와 같은 지역은 수사경찰인 형사팀 인력과 장비를 더욱 집중적으로 투입하여 활동할 필요가 있다. 반대로 도봉구와 같이 주거지역이 밀집된 곳은 오히려 가정폭력 등 보이지 않는 범죄를 예방 및 조기 적발 하는데 필요한 자치경찰 인력을 집중적으로 배치하여야 한다. 아울러 출·퇴근길 교통 혼잡이 상시로 우려되는 지역과 교통사고 등이 많은 현장에는 교통경찰 경력을 늘리고, 다세대주택이 밀집된 주거지역은 주민접촉형 순찰 요원을 더욱 많이 배치하는 방향으로 인력을 탄력적·지역 특성별로 배치 운영하여야 한다. 이는 단순하게 인구에 비례하여 경찰서 규모를 정할 것이 아니라 범죄별로 전문분야 인원을 배치하는 것이 효과적이기 때문이다. 주민의 처지에서 자신의 거주지에서 빈도 높게 발생하는 범죄에 대한 예방과 발 빠른 처리가 무엇보다 중요하다. 또한 사건처리 과정에서 관련 부서가 불필요하게 많고 절차가 다층적이고 복잡하지 않게 맞춤형 치안환경 전문화 과정이 있어야 한다.

전문화된 경력을 활용하면 지역 내 발생빈도에 따른 불안 요인을 최소화할 수 있을 것이다. 또한 자치경찰이 필요 이상으로 배치되었거나, 다른 분야의 경력배치가 더욱 긴급한 상황이 발생하였다면

다시금 재배치를 통한 인력조정이 이루어져야 할 것이다. 따라서 자치구별 경찰서 간 이동에 대한 문제가 명확히 해결되어야 한다. 자치경찰의 경찰서 인사이동을 거주지 우선으로 배려할지, 아니면 전문분야와 희망 배치로 고려할지를 분명히 하지 않고 제도가 시행되면 혼란이 가중될 수 있다.

끝으로 자치경찰은 24시간 상시 업무체계로 서울시 내 치안상황에 대한 초동조치가 가장 용이할 수 있다. 그렇다고 서울시에서 수행하여야 할 사무까지 모두 자치경찰에게 이관되는 일이 없어야 하며, 이를 주민들이 인식할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 일원화 모델의 내용이 담긴 경찰법전부개정안 제4조 1항 2호에는 '자치경찰사무에 관한 구체적인 사항 및 범위 등은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 시도조례로 정한다.'라고 명시되어 자칫 시·도지사와 시·도경찰위원회의 자의적 판단에 따라 자치경찰 사무가 확대될 수 있다는 우려가 있다. 특히 민원업무의 경우 경찰은 오직 치안사무에 한정하여야 하며, 일반 행정의 영역까지 포함해서는 안 된다. 그것은 경계의 문제가 아닌 치안-행정의 엄격한 견제와 균형의 차원에서 필요하다.

3) 약자 보호를 위한 치안 사각지대 해소

자치경찰이 필요한 이유는 치안 사각지대를 파악하고 직접 현장에 임장하여 주민들 곁에서 치안활동을 하는 것에 있다. 최근 범죄 발생은 통상적으로 알려진 범죄가 아니라 고위험 정신질환자 등 비이성적 행동에 따른 범죄요인이 크게 증가하고 있다. 하지만 비이성적 범죄는 신속한 보호와 치료행위를 연계한 안전 시스템 강화가 필수적이지만, 자치구별로 이를 치료 또는 감호할 수 있는 기반시설에 차이가 있어 경찰권 행사와 보건행정과의 유기적인 업무 흐름을 방해할 수 있다.

이처럼 사회적 우려가 계속해서 고조되는 범죄에 대한 치안행정도 국가주도형 경찰체제와는 다르게 운영되어야 한다. 우선 국가경찰과 지자체가 별도의 조직으로 각각 운영할 때는 상호 간의 협조와 협의라는 별도의 연결고리가 필요하였지만, 자치경찰은 지자체와 하나의 소속감으로 동질성을 가지며 공동연결망을 통해 모든 행정영역을 공용할 수 있어야 한다. 특히 자·타해 우려가 있는 고위험 정신질환자 등에 대한 응급대응을 위해서는 시청뿐만 아니라 관내 병원 등 유관기관과의 유기적인 조치 편람이 구축되어야 하며, 이를 위해 서울시는 정신보건담당부서와 자치경찰 간의 안전 시스템 연계를 위한 정신 응급 대응 협력 프로그램을 마련하여야 한다.

경찰은 위기 상황에 대한 대처 능력이 빠른 집단이다. 하지만 국가사무로 인식하던 국가경찰제하에서는 지자체와의 관계성은 사실상 밀접한 관계라고 볼 수 없었다. 현재 위급상황 시 국가경찰은 소방공무원과 함께 현장으로 출동하여 행정·응급입원 여부 판단 등 위기 평가, 안정유도 및 상담서비스를 제공하고 있는데, 자치경찰 도입 이후에는 24시간 출동이 가능한 지구대·파출소 내 이를 관리할 수 있는 전담 직원을 채용 또는 교육프로그램으로 전문화하여 별도로 배치하여 운영할 것을 제언한다. 이들을 전문직공무원으로 임명하여 그동안 정신건강복지센터 전문 요원이 하던 업무를 병행할 수 있도록 의무화하고, 서울시 내 국공립 의료기관을 지정하여 고위험 정신질환자를 포함하여 행려병사자, 음주 만취자 등 내·외상 치료를 동시에 병행하고, 퇴원 사실을 자치경찰이 즉각적으로 알 수 있게 하는 치안-행정-의료시스템을 갖출

수 있게 조례 등으로 규정을 제정할 필요가 있다.

아울러 가정폭력, 스토킹 등 지속적·반복적으로 여성 안전을 위협하는 범죄에 관해 조례를 통한 실효적 대책 마련하여야 한다. 고위험 아동을 안전하게 보호하기 위해 관계기관과 '예방-대응·수사-재발 방지' 등 단계별 협업 체계를 공고히 구축하여야 한다. 학교폭력·비행 예방 정책 수립에 청소년의 목소리를 직접 반영하고 학교 밖 위기청소년 조기 발견 및 선도·보호 활동에 자치경찰-자치구 간 동시적 운영이 이루어져야 한다.

길거리·병원·대중교통 등 일상과 밀접한 곳에서 발생하는 생활폭력과 5인 미만 소상공인 등 소규모 폐쇄 내집단 불법행위 엄단 및 불법 주·정차 단속 등 어린이 안전을 최우선하고, 초고령사회 대비 고령자 교통안전 종합대책 마련이 우선 해결되어야 한다. 최근 배달앱 이용 증가 등으로 이륜차 사망 사고가 다수 발생하면서 이륜차 교통사고 예방을 위해 사고다발지역을 중심으로 단속과 계도를 강화하고, 상습 법규 위반 운전자 소속 배달 업체는 업주의 관리 감독 해태 여부를 확인해 양벌규정을 적용할 수 있도록 행정벌과 유기적인 연결이 필요하다.

여기에 도로 안전성 제고를 위해 사고 잦은 구간·위험 구간 등 사고 발생확률이 높은 구간을 집중하여 개선하고, 선제적인 치안관리를 위해 자치구별 유지관리 기준을 포함한 치안관리계획을 서울시와 함께 수립하여야 하며 도로관리기관의 교통사고 원인조사 대상을 확대해 기반 미비 사항을 적극 발굴 개선하고, 사고 예방·사고대응 수습 및 시설제도 개선 등을 전담하기 위한 도로시설 안전 전담부서와 공동으로 사무를 추진하여야 한다.

따라서 자치경찰에 대한 현장 권한 부여는 표면상 있는 권리가 아닌 실질적이고 안정화된 체계에 의해 명시되어야 한다. 자치구별 치안안전 경쟁과 신속한 정보화와 같은 외부 환경으로 인해 경찰사무는 더욱 신속하게 환경변화에 대처해야 한다. 이에 발맞추어 경찰지휘부의 의사결정도 과거보다 더욱 정확하고 긴밀하게 이루어져야 한다. 분명 자치경찰은 직능과 사업부 중심의 피라미드 구조가 아닌 평등하고 권력구조가 흐려진 수평화 네트워크 구조로 변화하여야 한다. 자치경찰은 지역에 대해 더 많이 배우고 평등하게 소통할 기회를 다양하게 누리게 되어야 하며, 경찰의 가치 역시 서울시의 발전과 함께 상승하여야 한다. 지리적 위치, 문화의 차이가 분명해지는 자치경찰 시대는 중앙에서 직접 통제와 감독이 불가능해지므로 의사결정권의 현장 권한위임이 필수적 요소가 된다.

4) 자치경찰 감독기능 강화

2017년 9월 8일 경찰개혁위원회는 경찰의 권한 남용 및 인권침해 사안만을 전담하면서, 일반적인 조사권에 더하여 수사권까지 보유하는 별도의 독립적 시민 통제기구를 신설해야 한다는 의견을 경찰청에 권고하였다. 당시 권고안은 2004년 영국이 설치한 독립경찰민원조사위원회(IPCC)를 모델로 구성하면서, 최소 100여 명 정도의 규모로 국무총리실 산하에 설치할 것을 제안하였다. 가칭 '찰인권·감찰 옴부즈맨' 또는 '찰인권·감찰위원회' 명명한 이 조직은 당시 검·경 수사권 조정을 앞두고 검찰 수사권 일부를 경찰이 이양 받을 시 우려되는 경찰의 권력 비대화와 인권침해 논란을 방지하기 위한 자체 개혁방안 조치라고 할 수 있다.

영국은 내부통제 기관으로 경찰민원소(PCA)라는 감찰기구가 있었으나, 내부통제 기관만으로는

경찰권을 견제할 수 없다고 보았다. 이에 IPCC는 경찰경력이 있는 인사를 철저히 배제해 위원의 신뢰성을 높일 수 있도록 하였다. 일본 공안위원회가 경찰의 민원조사처리 및 기강·징계 절차에 관여할 수 없는 구조로 되어있는 것과 달리 IPCC는 인권침해적 수사관행을 포함해 경찰에 의한 기본권 침해와 비리 사항을 경찰 외부에서 감시·조사·수사하고 인권정책을 권고함으로써 외부통제기구가 어떤 역할을 해야 하는지 방향성 제시 차원에서 시사점을 보여준다. 이러한 일련의 권고안은 경찰이 주민 위에서 권력을 가지고 자의적 혹은 과잉 적으로 행사할 수 있다는 의구심에서 출발한다. 실로 경찰이 외부적 감시에 의해 통제받을 때 비로소 시민이 신뢰할 수 있다는 발상은 자유롭게 치안 현장에 매진하여야 할 경찰관의 심리적 압박 요소이자 주민 중심의 능동적 사고에도 영향을 미친다.

그럼에도 불구하고 부정부패의 예방과 척결을 위한 그리고 경찰을 대상으로 하는 민원과 불만의 효과적인 해결을 위해선 부적합한 경찰권 행사에 대한 외부통제 기관은 내·외부적 신뢰 향상과 자기통제를 위해 필요하다고 본다. 물론 일원화 모델 속에서 경찰청 자체 감찰기능과 시·도자치경찰위원회라는 상위기관이 있음에도 추가적으로 또 다른 감시기구를 신설한다는 것이 타당할 것인지에 대해서는 다소 의문의 여지가 있다. 하지만 분명한 것은 경찰을 대상으로 한 민원이 제대로 처리되는지 경찰의 자체 조사결과가 타당한지를 점검하고 감독하여 주민만족도를 높이고 경찰에 대한 주민 신뢰도를 향상하는 한편, 악성민원으로 피해를 입는 억울한 경찰관이 발생하지 않도록 경찰의 권리 신장을 보장해 주는 독립된 외부기구의 존재도 필요하다는 시각에서 합리적 기구가 있어야 할 것이다.

따라서 현재의 복잡하고 중첩되는 경찰 내·외부 통제장치를 모두 통합·정리하고, 영국과 같이 단일한 독립된 감독기구로 대체하는 방안도 고려해 필요가 있다. 이를 위해 경찰청 내 감찰기구 외에 자치경찰의 경우 서울시 내에 있는 감사위원회, 시민감사옴부즈만위원회, 서울민주주의위원회에 감사기구를 통합해 운영할 수 있으나, 자치분권의 온전한 실현을 위해 도입하는 자치경찰에 대한 통제 역시 주민 투표로 선출된 대표기관인 시의회에서 수행하는 것이 일응 타당할 것이다. 물론 행정감사권을 이미 가진 의회에 별도의 치안감찰권을 부여하는 것에 대해 과도한 권한 부여라는 측면도 있지만, 자치경찰의 핵심적 사안은 바로 주민에 의한 경찰이라는 점이다. 자치경찰제 시대의 핵심은 서울시와 서울주민의 위상에 걸맞은 역할을 하고, 현실적인 문제 없이 치안사무를 수행하는 것에 있다. 이것이 결국 자치 분권과 확대, 강화가 결정적인 요인이라고 볼 수 있기 때문이다.

3. 장기적 발전

1) 치안책임자의 임명

자치경찰제는 지방행정과 치안행정 간의 연계 강화를 보다 결속력 있게 하여 주민 주권적 치안시스템을 만들자는 시대적 요구에 부응한다. 이른바 현장밀착형 치안행정을 완성한다는 자치경찰제의 본질은 국가가 아닌 주민책임의 원칙에 의해 스스로를 올바르게 통제하기 위한 수단으로 운영되어야 한다. 이는 자치와 분권, 그리고 전국적 치안균형 발전이라는 거시적인 문제를 차치하더라도 주민의 민주역량을 높이고, 사회적 상호작용 역량을

고조시키는 방안으로 충분한 가치를 가진다고 볼 수 있다.

일원화 모델은 자치분권이 구현하고자 했던 실질적 내용, 즉 치안공동체로서 주민치안에 대한 공동 결정과 같은 문제에 관해서는 그 역할을 제대로 구현할지 의문이다. 일원화 모델에서 자치경찰을 관리 · 감독하는 역할을 수행하는 시·도경찰위원회는 총 7명의 위원으로 구성된 독립된 합의제 행정기관이나, 시·도경찰청장의 인사권을 직접 수행하지 않고, 후보자를 추천하는 역할을 한다. 이후 행안부장관의 제청을 통해 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하는 방식을 취하고 있어, 이원화 모델이 시·도지사에게 자치경찰본부장과 자치경찰대장에 대한 임명권을 부여해 자치분권의 기본 취지를 구현하고자 했던 방식에 비해 오히려 주민자치성 측면에서 미흡하다고 볼 수 있다.

주민은 자신들이 직접 선출한 시·도지사에게 행정권한을 위임하고, 지역발전과 안전의 책임을 지게 하는 대표권을 부여하였다. 이 때문에 주민은 자치단체장이 주민과의 약속을 지키기 위해 지역구 안전에 모든 역량을 발휘할 것을 기대하게 된다. 이렇게 본다면 치안안전에 대한 주민참여 강화 방안의 정점은 치안책임자의 직접 선출에 있을 것이다. 실질적인 자치경찰 실현을 위해 지역경찰의 자치권이 시민에게서 나온다는 것을 명확히 하고, 주민이 지역경찰을 조직하고 운영하는 데에 참여할 권리를 가짐으로써 경찰의 부패와 독주를 견제할 수 있게 된다. 이미 주민발안, 주민투표, 주민소환과 같은 자치행정에 필요한 주민자위권을 선출직 치안책임자에게 행사할 수도 있어 보다 강도 높은 자치성을 갖게 할 수 있다.

물론 치안책임자를 선거를 통해 선출하다 보면 주민이 치안정책보다 자칫 정치 성향에 따라 투표하게 되는 우(憂)를 범할 수 있고, 당선자의 독단적·편향적 치안정책으로 말미암아 그 피해가 고스란히 주민의 몫으로 전가될 수 있다. 그리고 막대한 선거비용에 대한 주민부담과 제도 자체에 대한 사회적 논의가 분명하게 정립되지 않아 크게 문제될 수 있다. 이에 자치단체장에게 치안책임자의 임명 권한을 부여하는 것이 현실적인 주민자치성을 고려하여 가장 타당할 것이다.

당연히 이 경우에도 지역 토호 세력이 및 지방권력과 수사기관이 유착할 수 있다는 우려가 전혀 없는 것은 아니다. 하지만 이러한 불안 요인인 지방분권의 토대 위에서 체계적이고 안정적인 견제장치를 마련해 극복해야 할 문제이지, 국가경찰제를 유지해야 할 근본적인 이유로서 작용해서는 안된다. 정치 현실에서 발생하는 적실성의 문제로 자치경찰제의 순수하고 본질적인 요소를 만연히 배제할 수만도 없을 것이다.

실례로 지난 영국이 자치경찰제를 도입한 이후, 2011년 법을 개정하여 지역치안위원장을 주민 투표로 선출하고, 위원장이 예산 · 재정 업무를 총괄하면서 지방경찰청장의 임면권을 행사하도록 하였다. 이는 중앙정부 및 국가경찰의 개입을 최소화하면서 지역치안은 주민들의 감시 속에 지역에서 주도하도록 하여야 한다는 것을 강조한 정책이었다.

시장의 치안책임자 임명제는 국가경찰제 요소를 해소할 수 있다는 점에서 조금 더 민주적 정당성을 확보한다고 볼 수 있다. 시장이 복수의 후보자를 시의회에 추천하고, 인사청문회 등을 거쳐 검증하고 동의한 후, 시장이 최종 임명하는 방식으로 이루어져야 한다. 때에 따라서는 시의회가 복수의 후보자에 대하여 동의·추천한 후 시장이 한 명을

선택하는 방법도 사용될 수 있을 것이다. 프랑스의 경우처럼 시장이 표면상 자치경찰의 최고책임자로서 활동하는 예도 있으나, 이는 자치경찰제에서 가장 고민되는 행정-경찰권 남용 문제에서 주민의 동의를 받기는 어려울 것이다. 중요한 것은 의회민주주의 실현을 위해서는 자치경찰 책임자 역시 시의회의 동의가 필요하다는 것이다.

국가경찰은 자치경찰에 대한 인사권한을 갖고 있지 않아야 하며, 자치경찰 사무에 대한 지도·시정명령·직무이행명령 시에도 반드시 시도경찰위원회와 시의회를 거치도록 해 민주적으로 통제하여야 한다. 물론 한국 지방의회의 현실을 고려한다면 이러한 시·도의회의 동의 절차 등 일련의 과정은 정치적 세력 분포에 따라 좌고우면할 수 있는 위험이 있어 견제와 균형이 오히려 무너질 수 있다. 따라서 서울시는 정치적 중립성을 강조하는 교육과 실천을 위한 추진과제를 설정하고 진행하여야 하며, 역사적 발전의 하나로 이를 보다 안정적으로 운영할 수 있는 제도적 보완을 구현하여야 할 것이다.

시장이 임명한 서울시 경찰청장과 경찰서장이 생래적으로 정치권력인 시장에게 의존적으로 변질될 가능성을 온전하게 배제할 수는 없을 것이다. 시장에 의한 치안책임자 임명제는 정치적 역학관계에 따라 상이한 결과를 가져올 수 있고, 민주적 정당성을 제대로 확보할 수 없을 수도 있다. 그러나 자치경찰을 독립행정기관으로서의 존재로 인정한다면, 치안책임자의 시장 임명제가 아닌 이유는 분명하고 명확한 근거에 의해 반대되어야 할 것이다.

2) 서울시 치안연구 전담기능 설치

그간 치안(治安, Policing)이라는 단일하고도 복잡한 개념이 '범인 검거'라는 기능적인 측면을 중시하며 평가되어 왔다면, 앞으로는 범죄는 물론 지역적 특성을 이해하고 그 영향력이 미치는 광범위성에 대비한 예방·선제적 치안연구 분야에 집중하여야 할 것이다.

여기서 말하는 치안연구란 범죄의 취약성과 침해 수단에 대응한 연구 활동으로 선도적으로 사고의 가능성과 그 영향을 최소화하는 일련의 노력을 의미하는데, 심각한 범죄 위협을 없애거나 수용 가능한 수준으로 낮추는 데 그 목적이 있다고 할 수 있다. 그렇기에 치안연구 분야는 예상 효과를 고려하여 치밀하게 계획되고 중장기적으로 추진되지 않으면 안 되며, 전문적인 연구 집중성을 갖기 위한 민간 영역이 아닌 서울시 차원의 접근이 필요한 영역이라 할 수 있다.

서울시는 치안이라는 복잡한 현상을 분석하는 연구방법론을 통해, 범죄의 행위나 의식, 범죄구조에 관한 객관성 있고 신빙성 있는 지식을 획득하고자 노력해야 한다. 현실적인 대안을 모색할 방법 자체를 확보하려는 급박성을 대변하는데, 이와 같은 치안연구는 범죄 현상에 관해서 설명하는 이론을 바탕으로 가설을 세우고, 일련의 조사과정을 거쳐 치안환경에 대한 필요한 지식을 생산하여 주민과 공유해야 한다.

대응 중심의 현 국가경찰체계에서 사고를 전환해 서울지역 분석역량 제고를 통해 예방·대비·대응·복구 균형화를 추진하여야 할 것이다. 이를 위해 예방단계에서 취약요소를 수집·예측·제거하고 대비단계에서 매뉴얼 내실화 및 교육·훈련·실시하며 대응 단계에서 실태분석 및 점검하고 복구단계에서 평가·개선 및 백서 제작을 한다.

서울경찰이 가진 자료의 비밀화보다는 공개할 수 있는 자료를 시민에게 제공함으로써 함께 정보를

공유할 수 있는 치안정책이 필요하다. 이를 위해 서울시가 운영하는 빅데이터 캠퍼스[7]는 일반에게 공개되지 않는 유용한 데이터와 분석 인프라를 갖춘 곳으로 신용카드, 대중교통, 유동 인구 등과 같은 시민이 쉽게 접하기 어려운 민간 데이터부터 생활인구 데이터, 사물인터넷(IoT) 데이터 등 상세한 단위까지 포함된 공공 데이터를 열람할 수 있어 학술적·실무적 연구자원으로 유용할 것이다. 시민이 확보하기 어려운 데이터를 활용해 사회·경제 등 다양한 분석과 연구를 진행할 수 있는 집단지성의 장으로 이용자 편의 개선과 분원 확대로 데이터 격차를 조금이나마 해소할 수 있을 것으로 기대한다.

Ⅴ. 결론

최근 코로나-19라는 급격한 감염병 확산에 따른 사회적 격리 운동이 가속화되면서, 점점 고립화·원자화된 비대면(Untact) 사회로 진입하고 있다. 사회적 일원이 아닌 독립적 객체로서 세상과 소통하는 이른바 랜선 문화의 확장은 정보의 신속성과 다양성을 대변하지만, 지엽적이고, 음성적이며, 세분화·다원화된 치안환경을 창출하는 요인이 된다. 그리고 이러한 문화는 조감모형을 중시하는 국가경찰 제도에선 어느 정도 않은 한계성을 가질 수 있다.

자치경찰제를 도입해야 하는 이유는 그동안 전국에서 일률적으로 제공하던 치안서비스를 지자체의 특성과 주민의 요구를 반영한 맞춤형 치안행정으로 전환하기 위함이다. 국가경찰에 의한 일방적 치안행정이 아닌 치안공동체 의식을 가진 주민과 자치경찰 사이의 협력행정으로 진정한 풀뿌리 민주주의를 실현하는 교두보 역할을 수행하자는 것이다.

물론 국가동원체계가 지닌 일사불란함의 장점을 경찰권 행사의 효율성과 동일시한 연유도 있지만, 자치경찰제를 추진해야 할 정도로 주민들의 치안 접근성이 떨어진다고 보는지에 대한 사회적 논의가 정립되지 않았다. 특히 교통·통신의 발달로 전국이 하나의 단위로 묶여있다고 해도 과언이 아닌 한국 사회에서 자치경찰의 불필요성은 논리적으로 타당해 보이기까지 한다. 여기에 코로나-19 팬데믹 현상과 경제 불황으로 사회갈등이 심화되고 있는 작금의 현실에서 경찰권의 분산과 자치분권의 확대라는 자치경찰제 본연의 당위성 피력이 약화될 수 있다.

그러나 치안은 사회관계망서비스와 그 성격이 다르지 않다. 동반자적 입장에서 문제를 해결할 수 있고, 그것이 합리적인 의사결정에 도움이 된다면 그로서 가지는 가치만으로도 충분하다. 다만 무엇이 진정으로 주민이 요구하는 것인지, 어느 것이 진실에 입각한 내용인지에 대해 자치단체가 스스로 명확한 기준과 잣대로 판단할 수 있는 치안사무 역량이 갖춰지는 것이 필요하다.

주민의 안전에 대한 중요성과 치안의식의 발전은 언제나 그 필요성을 요구한다. 국가가 주도하는 형태의 치안체계는 전국단위의 광범위한 빅데이터를 분석하고, 예방하는 처방전에는 능숙할 수 있다. 지역 내 자치구에서 필요한 세세한 소수의견은

7) 빅데이터 캠퍼스는 본원(마포구), 팀스타운(강남구), 서울시립대(동대문구), 서울연구원·AI양재허브(서초구) 등 5개소에 있다.

찾아내지 못할 수 있다. 큰 틀에서 통계 수치에 따라 치안정책을 수립하는 것도 중요하지만, 지역사회의 다양하고 비가시적인 치안 난제를 해결하기 위해 시민들과 아이디어를 공유하며 협력하는 것도 치안환경과 주민의 상황을 침착하게 되돌아볼 수 있는 자치경찰제만의 장점이다.

분명한 것은 지방분권이라는 시대 흐름을 반영하고 안전한 치안강국에 부합하는 자치경찰제가 되려면 실질적인 인사·재정 권한이 확보돼야 한다는 점이다. 경찰권 행사는 법률로 규정된 합법적인 절차적 정당성을 갖고 행해져야 한다. 법은 모든 사람이 사회적 지위와 관계없이 동등한 권리를 지닌다는 법치주의 원리는 국가경찰제와 차이를 갖지 않으나, 공동체 생활을 영위하는 주민들의 삶 속에서 해당 지역과 주민들의 동의를 받아 주체적으로 경찰권을 반영할 수 있는 제도가 바로 자치경찰제이다.

자치경찰제 도입은 당장의 효과보다 장기적이고 거시적인 문제로 접근하여야 한다. 본래 자치경찰의 의미는 지방자치단체가 자치경찰을 직접 운영한다는 것으로 국가직이 아닌 지방직이 되어야 한다는 것을 말하지만, 일원화 모델은 국가직으로 임명된 자치경찰을 얘기하고 있다. 자치경찰제는 해당 지역이 직접 주도권을 갖고 운영되며, 경찰권한을 분산하고 지역 특성과 주민 요구에 부합하는 경찰행정을 제공한다는 목적에서 동일성을 가져야 한다.

사실 자치경찰제는 지방분권화를 완성하기 위한 필연적인 흐름이지만 전면적으로 시행하기엔 기초연구와 실증자료가 부족함을 인정하지 않을 수 없다. 아울러 지역의 상황에 맞는 치안공동체 활성화를 어떻게 구현할 것인가도 현실적인 문제가 된다. 커뮤니티의 도구가 비대면 공간, 즉 온라인을 통한다면 속도와 규모에서 많은 의견수렴이 이루어지고 자유롭게 자치의 문제에 관여할 수 있지만, 치안문제는 그 누구보다 안전성과 유효성, 그리고 비용효과성에 대한 철저한 검증이 필요한 신중한 영역이다. 이 때문에 치안안전 수호라는 최종 목표를 달성하기 위해서는 적대적이고 편향된 인식을 거두고, 상호 동반자적 입장에서 바라볼 수 있는 시민의식과 제도가 갖춰지어야 한다.

어떠한 정책도 처음이 존재하지 않는 경우가 없듯이 시행에 대한 오류를 보완하면서 개선해나가는 것이 중요하다. 따라서 본 연구는 장기적으로 자치경찰이 지방자치와 지방분권 실현을 앞당기는 마중물이 될 수 있도록 서울시가 제안한 연방제 수준의 자치경찰제 모델을 도입할 것을 강조하고 있다.

무엇보다 이 글은 자치경찰제 자체를 완벽한 제도로 보지는 않는다. 다만, 주민을 위한 민주주의 실현과 경찰이라는 공권력 행사에 관한 오남용 사례를 미리 방지하자는 차원에서 필요하다면, 온전하게 지방자치단체와 주민이 책임지고 나아갈 수 있도록 전면적으로 권한을 이양할 것을 주지하고자 함에 목적이 있다. 현실적인 제반 사항을 고려하여 일원화 모델을 도입하였다면, 그 기간을 정하여 궁극적으로는 진정한 의미의 자치경찰이 시행될 것을 확약하여야 한다.

참고문헌

강동식, 1999,「법과 정책」, 5: 343.

권영길, 2020,「지방행정의 이론」, 서울: 영민.

김기갑, 2019,「지방자치법연구」, 19(1): 136.

김기식 외, 2018,「제대로 된 자치경찰제 시행을 위한 제언」: 22.

김남욱, 2018,「지방자치법연구」, 18(3).

김수연, 2019,「공법학연구」, 20(4): 46.

김순은, 2020,「우리나라의 지방자치와 지방분권」, 서울: 조명문화사.

김원중, 2020, "자치경찰제도 도입 방안 전면적 재검토 방향 제시",「토지공법연구」, 90: 232~250.

김원중·황문규, 2020,「일원적 자치경찰제 모델 검토 및 제주자치경찰 경험의 시사점」, 서울연구원·한국경찰학회 공동세미나 자료집.

김하경, 2018, "대한민국 자치경찰제의 현재 그리고 미래",「자치경찰연구」, 11(2): 3~22.

김학경 외, 2012,「경찰학연구」, 12(1): 164.

김학경 외, 2017,「한국경호경비학」, 50.

김형만 외, 2018,「비교경찰제도론」: 151.

박동균, 2020. 8. 21., "자치경찰제의 이슈와 과제",「한국행정학회 공공안전행정연구회 기획학술세미나 자료집」.

박명수, 2009,「국민·인민·시민, 소화」: 17.

박준휘 외, 2019,「한국형 자치경찰제 시행 및 정착에 관한 연구」: 256.

박진현, 2000,「한국경찰학회보」: 9.

박창호, 2012,「경찰개념의 재정립과 경찰권의 배분에 관한 연구」.

신현기, 2017,「자치경찰연구」, 10(1): 29.

신현기, 2010,「한국유럽행정학회보」, 7(1): 9.

안성훈, 2018,「주요 국가 자치경찰제 운영 현황 비교분석」: 45~46면.

안성훈, 2018,「주요 국가 자치경찰제 운영현황 비교분석」: 38.

안영진, 2014,「공법학연구」, 16(1): 358.

안영진, 2014,「공법학연구」, 15(1): 365.

안영훈 외, 2008,「자치경찰제 확대 및 강화 방안」: 16.

안영훈, 2007,「자치경찰 표준운영모델 개발에 관한 연구」, : 31~51.

안영훈·강기홍, 2008,「자치경찰제 확대 및 강화 방안」, 한국지방행정연구원.

양영철, 2015,「한국경찰연구」 14(1): 128~136.

엄응용·김효진·조미애, 2020, "광역단위 자치경찰제의 민주적 운영을 위한 과제",「한국지방자치연구」, 21(4): 127~146.

엄태석, 2015,「지방자치의 이상과 현실」, 서울: 대왕사.

오승은, 2017,「한국지방자치학회보」, 29(3): 283.

외교부, 2018,「프랑스 개황」: 120.

유주성, 2020,「경찰법연구」, 18(1): 192.

유주성, 2018,「동아법학」, 80: 43.

이기춘, 2018, "한국 자치경찰제도의 이상적 모델",「지방자치법연구」, 18(1): 30~65.

이상훈, 2019, "한국 자치경찰제 도입 모형: 정부안(홍익표 이원 대표발의안) 검토를 중심으로",「한국경찰학회보」, 21(2): 52~82.

이영남, 2018, "권력기관 개편안에 따른 자치경찰제도의 실시방향",「한국경찰연구」, 17(3): 145~172.

이훈재, 2018 "참여정부의 자치경찰법안과 문재인정부 자치경찰 도입안의 주요쟁점 심층비교분석",「한국경찰연구」, 17(3): 173~202.

임채호 역, 2008,「영국의 지방정부」: 165~167.

장승수, 2011,「자치경찰연구」, 4(2): 131.

전주열, 2018,「법제연구」, 54: 74~79; 105.

정웅석, 2019, "자치경찰제도와 수사권조정",「형사소송 이론과 실무」, 11(2): 29~59.

정현주, 2019,「지방자치는 우리의 삶을 어떻게 바꾸는가」, 서울: 정한책방.

조성규, 2017,「행정법연구」 50: 86~87; 92~93.

조성재·승재현, 2020, "자치경찰제의 논의의 검토와 향후 과제",「한국치안행정논집」, 17(2): 229~248.

최관, 2012,「지방행정연구」, 26(1): 277.
최돈수, 2018,「경찰복지연구」, 6(2): 219.
최우용, 2005,「지방자치법연구」, 5(2): 266.
최은하, 2016,「지방자치법연구」, 16(4): 144.
표창원, 2002,「한국경찰연구」, 1(1): 82.
한견우, 2017,「법학논총」, 29(3): 541.
허경미, 2019, "자치경찰제법(안)상 자치단체장의 자치권한 행사 제한과 관련된 쟁점",「경찰학논총」, 14(4): 275~303.
황문규, 2017, "문재인 정부의 광역단위 자치경찰제",「시민이 원하는 바람직한 자치경찰제도의 원칙과 방향 학술세미나 자료집」: 4, 서울연구원.
황문규, 2020, "자치경찰제 설계 모델 검토: 자치경찰의 수사를 중심으로",「형사정책」, 32(1): 7~33.

西尾勝, 2007,「地方分権改革」, 東京大学出版会」: 168.
浦中千佳央, 2019,「韓國公安行政學會報」, 75: 12; 15.

Stuart Lister et al., *Policing and Society*, 2015: 359.
Brian, T., 2014, *Safer Communities,* (13)1: 40~50.
http://Jointventure.org/(Joint Venture : Silicon Valley Network)
http://ubin.krihs.re.kr/(국토해양부, 세계의 도시정보)
http://web.mit.edu/cre/research/ncc/casestudies/singapore.html(MIT CRE Case study)
http://www.edb.gov.sg/(EDB Singapore)
Independent Review of Police Officer and Staff Remuneration and Conditions, Final Report – Volume 1, 2012, 115면.
LAVEDAN (F.), 2018, *Gardien de la paix*: 13.
Moss, M. L., 1987, "Telecommunications, World Cities, and Urban Policy", *Urban Studies,* 24(6): 634
Stuart Lister et al., 2015, Policing and Society: 360~361.
Terrill, R., 2016, *World Criminal Justice Systems: A Comparative Survey*: 35; 이성용 외, 2015, 비교경찰론: 101.

원 고 접 수 일 : 2020년 11월 1일
1 차 심 사 완 료 일 : 2020년 11월 13일
최 종 원 고 채 택 일 : 2021년 2월 17일