

## 지방분권형 자치경찰제에 관한 연구\*

: 문재인정부의 지방분권추진기구와 현 정부에서  
도입예정인 자치경찰제를 중심으로

### A Study on Decentralized Self-Governing Police System

김 형 섭(Kim, Hyung Sup)\*\*

#### ABSTRACT

The local autonomy system is a system in which local governments in each region handle public tasks in the region under its own responsibility by self-governing bodies, thereby empowering local residents to self- It is an important organizational principle of the governing body. In addition, the most important content in the amendment of the Constitution of the Republic of Korea by the President is the revision of the constitutional amendment related to decentralization based on the citizens' autonomy. In the process of development of local autonomy, the residents' desire for local autonomy is increasing more and more because they are aware that the politics of residents' economic life and cultural welfare are much closer to the local government than the close relationship with the state. It is a reality.

Currently, an Self-governing police system is in operation in Jeju. The Roh Moo-hyun administration decided to build Jeju Island as an international free city with international competitiveness based on the principle of autonomous decentralization. As a pilot self-governing system, it will strengthen the autonomy of the organization, human resources and finance, introduce Self-Governing Police and education self-governing, transfer to seven special central administrative agencies and considerably reduce administrative regulations to create management and investment conditions. To establish a high-tech industry in education, tourism and medical care. However, Self-Governing Police in Jeju Special Self - governing Province have limited role as police under the stigma of half - way police.

The introduction of the Self-Governing Police system is an important issue that directly affects the safety of residents and guarantees of basic rights. Currently, the Jeju Self-Governing Police, which has been introduced for the first time in Korea, is operating in the indifference of all, and there are many parts to be improved. Therefore, it is necessary to study and examine the introduction of the Self-Governing Police system which is suitable for our situation. Based on the present government of the Self-Governing Police government of Moon Jae-in, Considering this, I want to check whether it is an Self-Governing Police system that best matches the position of local autonomous entities.

\* 이 논문은 박사학위논문에서 일부 발췌한 내용임.

\*\* 동아대학교 일반대학원 법학과 박사과정(공법 전공)

Through this, I think we can derive the most suitable introduction to our situation.

Key words: local self-government, Self-Governing police system, Constitution amendment, public finance decentralization, Foreign Self-governing police system, Local Government, right of self-government, Self-governing law

## I. 서론

헌법상의 제도적 보장에는 그 보장내용으로 지방자치에 필수적인 본질적인 내용을 포함하고 있다고 보고 있다. 본질적인 보장내용은 자치기능보장, 자치사무보장, 자치단체보장의 세 가지를 들고 있다.<sup>1)</sup> 지방자치의 제도적 보장이 자치기능, 자치단체, 자치사무의 세 가지를 보장하고 있으나 현행 헌법상에서는 지방자치에 대하여 포괄적인 사항만을 정하고 있다. 이러한 포괄적인 사항만을 정하고 있는 헌법의 지방자치에 대하여 문재인 정부에서 발표한 지방자치에 관한 사항은 좀더 구체적이고 세부적인 사항으로 구분하고 있다. 헌법개정(안)에서의 지방자치권은 주민으로부터 나온다고 명시하여 자치권이 주민에게 있다고 하여 주민이 주인이라는 것을 명확히 밝히고 있다. 또한 지방자치로 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 주민에게 있다고 밝히고 있다.<sup>2)</sup>

또한 문재인정부의 헌법개정(안) 제9장 지방자치를 확인해 보면 대한민국의 지속가능한 성장을 위하여 지방자치를 강화하였다. 지방정부에 조직고권을 부여하고, 행정고권, 입법고권을 강화시키고 재정고권을 보장하였다. 그리고 지방자치제에서 실질적인 민주주의가 실현될 수 있게 지방정부의 자치고권이 주민들로부터 나온다는 것을 명시하였고, 지역주민들이 지방정부를 조직·운영하는 데 참여할 권리를 명확히 하는 헌법적 근거를 마련하였고 생각된다. 헌법개정(안)상 지방자치는 지방분권을 통한 주민의 기본권보장의 강화에 있다고 할 것이며, 이를 통해 국가와 지방자치단체는 대립·예속관계가 아닌 대등한 협력관계<sup>3)</sup>에 있

1) 헌법재판소, 1994. 12. 29, 94헌마201.

2) 대한민국 헌법 개정안 발의안 제121조 ① 지방정부의 자치권은 주민으로부터 나온다. 주민은 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가진다. ② 지방정부의 종류와 구역 등 지방정부에 관한 주요 사항은 법률로 정한다. ③ 주민발안, 주민투표 및 주민소환에 관하여 그 대상, 요건 등 기본적인 사항은 법률로 정하고, 구체적인 내용은 조례로 정한다. ④ 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 원칙에 따라 법률로 정한다. (<https://www1.president.go.kr/Amendment> 방문 2019. 05. 07.)

3) 이와 같은 맥락에서 지역주민들이 안전한 환경에서 생활을 할 권리를 보장하는 경찰제도 역시도 헌법개정(안)에서 추구하는 지방분권의 방향으로 진행되어야 할 것이다. 그리고 국가경찰과 자치경찰의 경우도 양자가 주종관계 또는 보충관계가 아닌 지역주민들의 생명·신체 및 재산의 보호와 사회질서 유지, 공공의 안전 확보 등의 지역적 치안사무를 수행함에 있어서 대등한 협력관계를 위해 상호 협력

는 것이다. 이에 따른 지방분권형 자치경찰제 도입은 주민의 안전과 기본권보장이 직결되는 중요한 문제이며 그간 운영되어온 국가경찰제를 벗어던지고 새로운 제도를 입는 것이다. 현재 우리나라에서 처음으로 도입되어서 시범적으로 운영되고 있는 제주자치경찰제도는 사실상 모두의 무관심속에서 운영되고 있으며 개선해야 할 부분이 많다.

문재인정부 들어 지방자치 또는 지방분권에 대한 논의가 다른 어떤 정부보다 활발히 논의가 되고 있다. 현 정부에서 지방자치라는 용어보다 지방분권이라는 용어를 많이 사용하고 있으며, 특히 연방형 지방분권이라는 표현까지 사용하면서 지방분권을 강조하고 있다. 이처럼 지방이 스스로 자주적으로 지역의 사무를 처리할 수 있도록 지방자치성을 강화하려고 하고 있다.<sup>4)</sup> 이에 문재인정부에서 운영 중인 대통령 소속 자치분권위원회의의 역할과 헌법개정(안) 제97조의 ‘국가자치분권회의’를 알아본다.

우리의 경찰제도는 그동안 중앙집권적 국가경찰의 운영을 통해 치안효율성은 보장받았지만 지역적 특성을 고려하지 않은 경찰운영에 따라 주민들의 요구나 지역현안을 제대로 반영하지 못한다는 평가를 받는다. 이러한 배경에서 광역자치경찰제는 지방자치단체인 시·도 소속으로 자치경찰을 운영하여 경찰체계의 민주화와 주민들에게 다가간 지역치안활동으로 강화시키기 위해 추진해온 사항이다. 자치경찰은 지역의 안전을 위해 경찰과 지방자치단체가 협력해 범죄 취약환경을 개선하고 경찰활동도 주민들의 요구사항을 반영하는 등의 주민 친화적으로 이뤄져야 한다. 또한 자치경찰은 다양한 지역주민의 치안수요에 적극 부응해야 하며 그에 상응하는 권한과 조직 및 인력을 갖춰야 그 정체성이 담보될 수 있다.<sup>5)</sup>

따라서 본 논문에서는 지방분권형 자치경찰제에 관하여 첫째, 문재인정부의 지방분권과 관련해 추진과제를 수행하는 자치분권위원회가 가지는 특징을 분석하고 체계를 알아본다. 둘째, 현재 지방자치단체가 헌법과 법률의 범위내의 자치경찰제 도입에 관한 논의와 헌법에서 보장하는 주민들의 기본권과 지방분권의 의미를 확인하는데 초점을 맞추고자 한다. 끝으로, 자치경찰제도의 도입의 주요쟁점을 분석하여 현재 우리의 자치경찰제도가 시행되기 위해서 필요한 요소가 무엇인지 검토하여 어떠한 방향을 지향하는 것이 자치경찰제도의 원활한 안착을 보장할 수 있는지 알아본다.

하는 관계로 발전해 나가야할 것이다.

4) 김원중, “지방분권개헌에 따른 자치경찰제도 재설정 검토”, 지방자치법연구 통권 제61호 제19권 제1호, 한국지방자치법학회, 2019, 111면.

5) 장교식, “지방분권과 광역단위 자치경찰제 도입에 관한 법적 검토”, 토지공법연구 제85집, 한국토지공법학회, 2019, 313면.

## Ⅱ. 지방분권추진기구의 필요성

지방분권을 종합적·체계적으로 추진하면서 정부의 부처 간에 이기주의를 극복할 수 있는 권한들로 이뤄진 추진기구의 설치야 말로 지방분권 완성의 시작이자 끝이다. 기존에 존재하는 위원회, 협의회 등의 기구로는 한계가 있어 새로운 지방분권 추진기구의 모색은 지방분권의 중요한 과제라고 보여진다.<sup>6)</sup>

문재인정부에는 대통령소속 자치분권위원회가 존재 한다<sup>7)</sup>. 우리나라는 지난 수십년간 압축성장을 통해 세계 10위권의 경제력을 달성했지만, 중앙과 지방의 불균형이 커지면서 사회적, 제도적, 정치적 소외가 더욱 심해지고 있다. 따라서 이제는 새로운 국정운영체제를 만들어가야 하고, 자치분권과 지역 간 균형발전이 그 핵심 대안일 것이다. 대통령소속 자치분권위원회는 문재인정부의 핵심국정과제인 자치분권 실현을 추진하는 자문위원회이자 자치분권 총괄 조정 기구로서 문재인 정부가 추구하는 자치분권<sup>8)</sup>을 통한 포용국가 실현을 추구한다고 말한다. 그리고 무엇보다도 주민이 참여하는 주민중심의 주민자치 등 주민주권 구현이 필요한 시점이다.

〈그림 2-1〉 역대 정부별 지방분권위원회<sup>9)</sup>



6) 최우용, “대통령직속 지방분권추진기구의 필요설”, 한국지방정부학회 학술대회 논문집 제3호, 한국지방정부학회, 2012, 497면.

7) 자치분권위원회에서는 “우리 삶을 바꾸는 자치분권”이라는 비전과 “주민과 함께하는 정부·다양성이 꽃피는 지역·새로움이 넘치는 사회”라는 목표와 “① 주민주권 구현, ② 중앙권한의 획기적인 지방이양, ③ 재정분권의 강력한 추진, ④ 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화, ⑤ 자치단체의 자율성과 책임성 확대, ⑥ 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선”이라는 전략을 가지고 강력한 지방분권의 의지를 표명하고 있다(대통령 소속 자치분권위원회, 2019. 05. 10. 방문,

<http://pcad.go.kr/section/content/content.html?PID=vision>).

8) 2018년 9월에는 자치분권 과제 33개의 발전방안을 담은 ‘자치분권 종합계획’을 확정하고, 그 후속조치로 ‘자치분권 시행계획’을 2019년 2월 수립하여 추진 중에 있다. 실질적인 자치분권 실현을 위해서는 자치분권 관련 법률 제정과 개정이 필요하고, 국회에 제출된 지방이양일괄법제정안과 지방자치법 전부개정안, **자치경찰제 도입**을 위한 경찰법 개정안 등 핵심과제 법률은 지역주민이 피부로 느낄 수 있는 내용을 담고 있다(대통령 소속 자치분권위원회, 2019. 05. 10. 방문,

<http://pcad.go.kr/section/content/content.html?PID=vision>).

9) 대통령소속 자치분권위원회, <http://pcad.go.kr/section/content/content.html?PID=role>, 2019, 05, 10. 방문.

지방분권에 적극적으로 추진하고 있는 외국의 사례를 살펴보면, 먼저 프랑스나 영국의 경우에는 중앙 행정기관 소속하에 지역균형발전 또는 낙후된 지역의 경제발전 등의 사무를 전담하는 별도의 기구를 설치 운영함으로써 효과적으로 관련정책을 수립하거나 집행하고 있다. 특히 주목해야 할 점은 지역균형발전, 지역경제발전 등과 관련이 있는 기능이 여러 개의 기관이나 위원회에 분산되어지지 않고, 이를 DATAR<sup>10)</sup>, RDA<sup>11)</sup>와 같은 특수한 전담 기관에 집중되게 하였다는 점이다. 일본의 경우를 보면 내각에 지방분권추진위원회<sup>12)</sup>와 동일한 위원회를 설치하였고 위원회가 분권의 의제를 개발·논의하여 그 결과를 위원회권고·의견으로 수상에게 전달하면, 수상은 정부법제화를 통해 이를 제도화함으로써 지방분권을 실현해 오고 있다. 분권문제 만큼은 전문위원회와 정부, 정치권의 관계가 협력을 통해 유지되고 있는 것이다. 지금은 수상이 위원장이 되는 지방분권개혁추진본부를 설치하여 지방분권에 국가적 총력을 기울이고 있다. 국가의 최고 행정수반의 적극적 의지와 관여와 모

- 10) 프랑스의 국토개발 및 지역균형발전청(DATAR)은 중앙정부차원에서 1963년 지역균형발전 전략을 추진할 목적으로 설치되었다. 이는 국토의 균형발전을 위하여 중앙부처의 부문별 정책을 조정하고 국가정책과 지방차원에서 수행되는 개발사업간의 조정과 촉진 역할을 담당하는 한편, 공공정책의 지역화사업에 참여하여 지방발전에 기여하였다. DATAR는 수상직속의 상설기관으로 설치된 이래 소속 부처가 수차례 변경되었고, ‘부처간 국가균형발전위원회(CIADT)’, ‘국토정비 및 국가심의회(CNADT)’, ‘지역분산위원회’ 등의 사무처 역할을 담당하였다. DATAR는 그 동안 지역개발을 위한 범부처적인 역할을 종합하여 수행하여 왔으나, 1980년 중반 이후 민영화와 규제완화가 주요 정책과제로 등장하면서 그 역할이 크게 축소되었다. 현재 DATAR의 주요 역할은 프랑스와 유럽연합의 지역정책 조정, 쇠퇴된 산업지역으로의 외국자본 유치, 유럽 다국적기업 본사의 파리지역 유치, 고속도로 망과 같은 대규모 하부구조사업의 조정 등이다. 이 밖에 DATAR는 지역개발을 위한 경제 및 사회발전을 촉진하기 위한 기금 및 유럽개발기금의 재원이용에 대한 기능을 수행하고 있다(최우용, 앞의 논문, 501-502면).
- 11) 영국 RDA법(Regional Development Agencies Act 1998)에 의하여 잉글랜드의 8개 지역에 한 개씩 창설되었고, 2000년에는 추가로 런던지역에도 설치되어 모두 9개 지역에 RDA가 설립되어 있다. RDA는 중앙에 집중된 권한의 지방 분산, 지방의 다양한 이해당사자들의 참여에 입각한 파트너십의 형성, 지방경제의 발전을 목적으로 하는 다양한 노력의 통합 및 조정, 지방의 경제개발 및 공간 이용에 대한 리더십의 확보와 지자체의 의사 반영의 확델르 목표로 창설되었다. 영국의 RDA에 부여된 기능은 당해 지역의 산업 진흥 및 경쟁력 향상에 직접적으로 관련되는 활동의 범위를 훨씬 넘어서, 지역내 취약지구의 물적 재개발, 비즈니스지원 서비스 제공, 인력 교육 및 훈련, 사회적 소외를 해소하기 위한 활동 등도 포함하는 매우 광범위한 것이다. 그러나 주로 RDA가 추진하는 것은 낙후지역의 재개발에 관련된 사업이다. RDA는 지역산업진흥가 보다 관련이 있는 활동들, 예컨대 근로자의 교육 및 훈련, 기업지원서비스, 지역혁신전략 추진, 투자 유치 등도 하고 있다(최우용, 앞의 논문, 502면).
- 12) 지방분권추진위원회는 1995년 7월 지방분권추진법에 근거하여 설치된 내각총리대신의 자문기관이다. 지방분권추진위원회는 총리부에 설치되어져 지방분권추진계획 작성을 위한 지침을 내각총리대신에게 권고할 뿐만 아니라, 지방분권추진계획에 기초한 시책의 실시상황을 감시하고 내각총리대신에게 필요한 의견을 진술하는 것을 주요한 임무로 하고 있는데, 내각총리대신은 권고나 의견을 존중하여야 하고 이를 국회에 보고해야 한다. 지방분권추진위원회는 2001년 6월에 최종보고서를 제출하였으며, 그 동안 5차례 걸친 권고를 하였다. 그 동안 지방분권추진위원회의 의욕적인 활동이 지방분권일괄법의 제정을 이끌어 내는데 상당한 기여를 하였다(최우용, 앞의 논문, 502-503면).

든 정부부처의 협력 없이는 실현할 수 없는 것이 지방분권이라고 보여주고 있다.<sup>13)</sup> 문재인 정부의 자치분권위원회의 조직은 위원회, 본위원회, 분과위원회, 전문위원회, 특별위원회로 구성되어 있다.

## 1. 위원회

위원회의 목적은 자치분권 및 지방행정체제 개편을 추진이다. 기능으로 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다. 1. 자치분권 종합계획 및 연도별 시행계획 수립에 관한 사항. 2. 특별법 제11조부터 제17조까지의 규정에 따른 과제의 추진. 3. 자치분권 과제에 대한 점검 및 평가. 4. 지방자치단체 통합을 위한 기준·통합방안·조정. 5. 통합 지방자치단체에 대한 국가의 지원 및 특례. 6. 지방행정체제 개편 관련 지방자치단체 및 주민의 의견수렴. 7. 읍·면·동의 주민자치 기반 강화. 8. 지방자치와 관련 중앙행정기관의 장의 법령 제정 또는 개정 시 의견제출. 9. 제1호부터 제8호까지에서 규정한 사항에 관하여 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장이 제출한 사항. 10 그 밖에 자치분권 및 지방행정체제 개편 등 지방자치발전을 위하여 필요하다고 위원장이 인정하는 사항을 심의·의결한다.

## 2. 본위원회와 분과위원회

근거는 「지방자치분권 및 지방행정체제에 관한 특별법」이다. 위원은 27명(임기 2년)<sup>14)</sup>이며 위촉권자 대통령이다. 운영은 위원장 주재하며, 정기회의(분기 1회 이상) 및 임시회의(월 1회)를 진행한다. 기능은 “자치분권 종합계획” 수립 및 연도별 시행계획 마련·추진이다. 그리고 권한이양·지방재정 확충 등 주요 분권과제 심의·의결, 자치분권 계획 및 주요 분권 과제 추진상황 점검·평가, 기타 자치분권 추진을 위해 위원장이 인정하는 사항 등을 본위원회 회의에서 논의한다.

분과위원회의 근거는 「지방자치분권 및 지방행정체제에 관한 특별법」이다. 구성은 자치제도<sup>15)</sup>, 재정분권<sup>16)</sup>, 분권제도<sup>17)</sup>의 3개 분과위로 되어있다. 위원수는 분과위원회별 9명 이

13) 최우용, 앞의 논문, 497면.

14) 위촉(24명) : 대통령 6명, 국회의장 10명, 지방4대협의체 8명 추천이다. 당연직(3명) : 기획재정부장관, 행정안전부장관, 국무조정실장이다(대통령소속 자치분권위원회 홈페이지 2019, 05, 10. 방문 <http://pcad.go.kr/section/content/content.html?PID=role>).

15) 자치제도 분과위에서는 “제2국무회의(국가자치분권회의) 제도 도입, 주민직접참여제도 활성화, 마을자치 활성화, 지방의회 권한 강화, 지방자치단체 평가제도 개선, 지방선거제도 개선, 행정체제 개편, 자치경찰제 도입 등”을 담당한다.

16) 재정분권 분과위에서는 “국세-지방세 구조개선, 지방세 비과세·감면 축소, 지방세제 개편, 이전재원 조정 및 재정균형, 지방재정 건전성 강화, 주민참여예산제 확대, 재정위기관리제도 개선등”을 담당한다.

17) 분권제도 분과위에서는 “자치·국가사무의 구분체계 정비, 국가권한·사무의 지방이양, 지방이양일

내로 위원장이 지명 운영한다. 위원장 소집 요구 또는 분과위원장 소집 시 운영되며, 기능은 본 위원회 회의에 부칠 안건의 사전 검토·조정, 조사·연구, 그 밖에 본 위원회가 위임한 사항이다.

### 3. 전문위원회와 특별위원회

전문위원회의 근거는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 시행령 제21조의 2이다. 기능은 본 위원회 또는 분과위원회 위임사항 사전 검토·조정, 조사·연구지원이며, 구성은 중앙권한이양 전문위원회<sup>18)</sup>, 재정분권 전문위원회<sup>19)</sup>, 주민자치 전문위원회<sup>20)</sup>로 구성되어 있다.

특별위원회는 자치경찰제 특별위원회와 세종-제주 자치분권·균형발전 특별위원회가 있다. 자치경찰제 특별위원회 위원수는 8명으로 구성되어 있으며, 기능은 자치경찰제 도입(안) 마련 사전 검토 조정이다. 세종-제주 자치분권·균형발전 특별위원회는 자치분권위원회와 국가균형발전위원회 공동 산하에 설치되어 있으며, 특별위원회 내 세종특별자치시 분과위원회 및 제주특별자치도 분과위원회 2개 분과위원회를 두고 있다. 위원수는 34명(세종분과위 16명, 제주분과위 18명)으로 구성되어 있으며, 세종·제주의 자치분권 확대를 위한 제도개선 사항, 자립적 발전 역량 증진을 통한 지역발전 시책 등을 심의·의결 한다. 절차는 특별위원회에서 심의·의결된 안건은 자치분권위원회·국가균형발전위원회 본회의 상정·의결을 거쳐 확정된다.

### 4. 소결

이러한 대통령 직속의 자치분권위원회의 필요성은, 첫째 중앙부처 간의 이기주의를 극복할 수 있어서 체계적이며 종합적인 지방분권 정책을 수립할 수 있고, 둘째로 대통령의 강력한 지방분권의 의지가 반영되어서 정책결정과 집행과정이 원활하게 이뤄질 수 있고, 셋째는 다른 국정과제와의 조율이 용이하게 되어 불필요한 정책들 간의 갈등을 조기에 차단할 수

팔법 제정, 특별지방행정기관 정비, 지방이양 이행상황 점검·평가, 대도시 특례제도 개선 등”을 담당한다.

18) 중앙권한이양 전문위원회 위원수는 부처기능별로 3개로 운영되며, 총 30명이다(분야별 10명으로 제1분야(사회·문화), 제2분야(산업·건설), 제3분야(농수산·복지)). 기능은 이양대상 기능 발굴 및 이양심의, 지방이양 의결·확정사무 행·재정지원 연계, 특행기관 기능이양, 대도시 특례사항 등 검토이다.

19) 재정분권 전문위원회수는 9명이다. 기능은 재정분권 방안의 위원회 상정안 검토, 확정된 재정분권 방안에 대한 각 부처별 예산반영 방안 및 법률 개정방안 검토 등 이다.

20) 주민자치 전문위원회수는 10명이다. 기능은 주민자치 활성화 정책 및 제도 개선안 검토이다.

있는 점이다. 끝으로 지방분권과 관련 된 현행 헌법 개정<sup>21)</sup>이 필요하다. 지방분권위원회의의 장점이 현행 헌법 하에서는 지방분권의 당위성을 보장받기는 힘들어 보이기 때문이다.

따라서 문재인정부의 헌법개정(안) 제97조에서 명시한 ‘국가자치분권회의’는 우리와 같은 대통령제 하에서 지방분권이라는 국정과제를 수행하기 위해서 필수적인 조항으로 생각된다. 또한 ‘국가자치분권위원회의’라는 헌법적 근거를 바탕으로 둔 지방분권추진기구는 미래의 정부에서 강력한 지방분권의 의지를 실행에 나아가는 방편이 될 수 있을 것이다. 이처럼 앞에서 열거한 대통령 소속 ‘자치분권위원회’의 역할이 미래의 ‘국가자치분권위원회의’ 역할을 수행한다고 보다면 대통령 직속 지방분권추진기구의 역할이 중요한 시점이기도 하다.

### Ⅲ. 지방분권형 자치경찰제의 도입 시 검토사항

#### 1. 지방분권의 개헌논의

지방분권개헌 논의가 시작한 것은 주민의 권리제한이나 의무부과를 위해서 법률의 위임을 요구하고 있는 지방자치법 제22조(구 지방자치법 제15조) 단서에 관한 논쟁에서 비롯되었다. 제주특별자치도의 설치를 준비하는 과정에서 헌법상의 한계에 부딪혔다. 제주도의 자치권을 획기적으로 확대하려는 노무현 정부의 구상은 위헌론에 부딪혀 위축되고, 법률로 개별사무를 일일이 이양할 수밖에 없었다. 그러다 보니 제주특별법은 본문만 428조에 이르는 방대한 분량에도 불구하고 행정권 이양에 치중하고 입법권에 대한 분권은 거의 이루어지지 못하여 제주도의 자율성확대는 기대에 미치지 못하였다.<sup>22)</sup>

지방분권법에 따르면 지방분권은 “국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것”을 의미하며,<sup>23)</sup> 국가와 지방자치단체간의 권한배분과 기능조화를 핵심내용으로 하고 있다. 물론 헌법은 지방분권의 개념규정을 두지 않고, 지방분권의 실체적 규정으로서 지방자치단체의 자치권의 내용만을 두고, 구체적 내용은 법률로 유효하고 있다. 지방자치관련 법률의 개정만으로도

21) 문재인정부는 ‘지방분권위원회’가 명시된 헌법개정(안)을 준비 중이다. 헌법개정(안) 제97조 ① 정부와 지방정부 간 협력을 추진하고 지방자치와 지역 간 균형 발전에 관련되는 중요 정책을 심의하기 위하여 국가자치분권회의를 둔다. ② 국가자치분권회의는 대통령, 국무총리, 법률로 정하는 국무위원과 지방행정부의 장으로 구성한다. ③ 대통령은 국가자치분권회의의 의장이 되고, 국무총리는 부의장이 된다. ④ 국가자치분권회의의 조직과 운영 등 구체적인 사항은 법률로 정한다.

22) 이기우, “지방분권에 관한 헌법개정에 과제”, 공법연구 제46집 제4호, 한국공법학회, 2018, 98면.

23) 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(약칭: 지방분권법) 제2조 제1호 “지방자치분권”(이하 ‘자치분권’이라 한다)이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것을 말한다.



지방분권의 목적을 달성할 수 있지만, 중앙권력을 가진 국회의 입법권에 지방자치의 구체적 내용을 유보함으로써, 불안정한 상태에 머무를 가능성이 있으므로, 지방분권의 구체적인 내용을 헌법에 명문화하고자 하는 것이 최근의 지방분권 개헌논의의 목적이기도 하다. 그래서 개헌안에 법률상 규정되어 있는 지방자치의 내용을 헌법규정으로 격상하는 방안을 포함하고, 나아가 지방자치단체의 권한과 지역주민의 권리를 강화하여야 한다는 공감대가 형성되었다. 그러나 자치권의 구체적인 내용 즉 지방자치단체의 권한과 주민의 권리를 어느 정도 보장할 것인가에 대해서는 각계의 견해가 일치되어있지 않다.

이러한 다양한 견해를 크게 세 가지<sup>24)</sup>로 할 수 있다. 첫째, 지방자치강화형은 지방자치단체의 종류를 명문화하고, 보충성의 원칙과 자기책임의 원칙을 명시하며, 자치사무를 구체적으로 열거하여 중앙으로부터 독립하며, 자치입법권과 자주재정권은 법률에 위반되지 아니하는 범위 내에서의 조례제정권과 지방세의 세목·세율을 결정할 수 있는 권한을 부여하는 유형이다. 둘째 광역자치정부형은 지방자치강화형에 더하여, 국가사무를 열거하고 이외의 사무는 지방사무로 규정하며, 중앙정부의 지휘감독권을 부정하며, 자치입법권을 법률에 준하는 수준과 기능을 보장하고 법률과 충돌하는 경우에는 자치입법을 무효로 할 뿐이며, 지방자치단체의 자주재정권·지방세과세권과 국가의 재정조정·재정지원의 원칙을 규정하는 유형이다.<sup>25)</sup> 세 번째 준연방제형 연방국가와 마찬가지로 연방의 주에 해당하는 지방자치단체를 헌법에서 직접 규정하고, 주 외의 지방자치단체의 유형은 법률로 유보하며, 국가사무를 제한적으로 열거하고, 지방자치단체에게 자치법률제정권을 부여한 후, 국가와 지방자치단체간에 전속적·경합적 입법권을 부여하며, 자치법률에 대한 법률의 우선효력을 인정한다. 그리고 중앙정부와 지방자치단체의 예산운용의 일정부분에 대하여 상호 독립성을 보장하고, 국가와 지방자치단체간의 비용부담과 과세권을 분리하는 것을 내용으로 한다.<sup>26)</sup>

위와 같이 지방분권의 현황과 한계점을 고려한다면 필수적으로 헌법개정을 바탕으로 한 지방분권형 자치경찰제를 시행하는게 순리 상 맞을 것으로 생각된다. 따라서 지방분권과 관련해서 헌법에 명확한 규정을 명시하고 법률상으로 규정된 지방자치의 규정들 또한 헌법개정시에 명문화 시키는 작업이 필요해 보인다. 이와 관련해서 여러 학자들의 견해가 지방자치단체의 권한과 주민들의 권리를 헌법에 명문화 시켜서 강화하자는 의견으로 공감대는 형성되어 있다고 본다.

24) 현행헌법제도 하에서는 지방자치를 강화하는 “지방자치강화형”, 행정개혁을 고려한 “광역자치정부형” 그리고 “준연방제” 수준 등이다.

25) 국가모델로서 이탈리아와 스페인을 예시로 들고 있는 소위 ‘지역국가’와 유사한 점이 있다. 전 훈, “지방분권을 위한 헌법개정-프랑스 모델을 중심으로-”, 지방자치법연구 제8권 제3호, 한국지방자치법학회, 2008, 203면.

26) 고인석, “제주특별자치도의 성과를 담은 헌법개정안”, 제113회 한국헌법학회 정기학술대회 발표자료집, 2018, 국회도서관 제1세미나실, 6면.

## 2. 미국과 일본의 자치경찰제 검토

### 가. 미국

미국의 법체계는 제도 파악이 어렵고, 헌법만 하더라도 연방 1개, 주 50개 등 51개의 헌법이 존재하는 국가이다. 이와 같은 상황에서 미국의 경찰개념을 제시한다는 것은 매우 조심스러운 일이다. 따라서 연방국가의 경찰제도를 단순히 국가경찰과 자치경찰로 2분하는 데는 조심할 필요가 있다. 특히 특정 주 중심으로 경찰개념에 관하여 얘기를 하는 학자들도 있으나, 미국은 주마다 주헌법과 관련 법률에 따라 다른 법률이 존재한다는 사실을 알아야 한다. 따라서 미국 전반의 경찰개념에 대해서 정의한다는 것은 쉬운 일이 아니다.

미국의 경찰개념을 이해하기 위해서는 먼저 연방법체계를 구성하는 원리를 이해해야 한다. 미연방이 성공한 이유는 연방정부가 최소한의 권력만 보유했기 때문이다. 미연방 헌법 수정 제10조에 따라 연방정부의 권력이 분립되어 있다. 그리고 미연방 헌법 수정 제10조에 의해서 경찰권은 각 주에 유보되어 있다. 이러한 이론적 배경에는 연방정부와 주정부를 구성하는 원리가 연방정부에 열거적인 권리만을 부여하고, 연방헌법에 연방정부의 권한으로 열거되어 있지 않은 권한은 주정부의 권한이기 때문이다. 즉 다시 말해 헌법에 의하여 미연방에 위임되지 않은 권한이나 또는 주에 위임되는 것을 금지하지 않은 권한은 각 주나 인민(people)에게 유보된다. 따라서 general police power<sup>27)</sup>는 각 주에게 권한으로 주어지고, 이 때문에 경찰과 관련한 권한 역시도 연방이 아닌 각 주가 가지게 되는 것이다. 주정부는 연방정부의 지방정부가 아니며, 각 주의 지방행정조직은 매우 다양하다. 미국 경찰의 구성형태는 연방경찰, 주경찰, 지방경찰로 나뉜다. 그리고 주정부는 앞에서 설명한 것과 같이 주정부의 고유한 권한으로 경찰권을 가지게 된다. 또한 주정부는 경찰권을 직접 행사하거나 지방자치단체에 위임하여 행사하게 된다.

미국의 경찰은 자치경찰 일원적 체제이다. 미국 자치경찰(Municipal police)은 기초자치단체(Municipality)를 중심으로 조직되어, 국가의 관여가 최소화된 형태로 자율적으로 운영되는 것이 원칙이다. 따라서 미국의 자치경찰은 ‘기초단위 주체적 자치경찰’로 평가할 수 있다.<sup>28)</sup> 영국의 식민지라는 역사적 배경을 통해 미국식 자치경찰은 개인의 자유와 권리에 보다 큰 가치를 부여하고 정부의 권한을 제한하고 지방정부가 경찰권을 통제하는 영국식 전통을 이어받았다.<sup>29)</sup> 경찰권을 국가의 고유한 권한으로 보아 국가경찰제를 유지하는 대륙법

27) 경찰권력이 아닌 일반적 행정권한(복지행정권력)으로 해석.

28) 유주성, “프랑스, 미국, 일본의 자치경찰제와 비교법적 검토”, 동아법학 제80호, 동아대학교 법학연구소, 2018, 49면.

29) 미국의 경찰제도는 대부분 영국을 모델로 하며, 영국의 보안관(Sheriff), 치안관(Constable), 야경순찰(Watchman)제도 등을 도입하였다. 이는 영국이 식민통치를 위하여 미국 내에 지역사회를 기반으로 법집행기관을 조직하였기 때문이다.

계 프랑스와는 달리, 미국은 주민의 합의로부터 경찰권이 나온다는 자치사상에 입각하여 경찰권을 자치권의 내용으로 파악하고 있는 것이다.<sup>30)</sup> 연방헌법에 체계상 연방정부는 경찰과 관련된 역할이 최소화된 형태를 보인다. 이는 연방 헌법 수정 제10조<sup>31)</sup>에 따라 경찰권은 자연스레 연방정부가 아닌, 주정부의 고유권한<sup>32)</sup>으로 해석되고 있기 때문이다.

#### 나. 일본

일본에서 근대적 경찰제도는 명치유신(明治維新) 이후 프랑스와 독일 제도를 모델로 도입되었는데, 경찰사무는 내무성(경보국(警保局))이 소관하고 국가의 지방기관인 경시청과 부현(府縣)을 두었다.<sup>33)</sup> 이러한 과정에서 사법경찰과 행정경찰이 정착하였으며, 경찰은 지극히 광범위하고 강력한 권한을 가졌다. 그러나 제2차 세계대전에서 패배 한 후, 일본을 점령한 연합국총사령부(GHQ)는 기존의 일본의 경찰은 일본의 군국주의를 유지한 것의 하나라고 생각하여 근본적으로 개혁과 해체의 대상으로 생각하였다.

30) 유주성, 앞의 논문, 49면 이하에서 “미국에서 경찰(Police)의 법률적 개념은 ‘사법판사의 감독기능 가운데 시민들 사이의 공공의 안녕을 유지하는 것을 목적으로 한 기능’으로 정의된다.(State ex rel. walsh v.Hine 59 conn.50, 21A, 1024, 1890.)”고 정리한다.

31) 미국 수정 헌법 제10조(주와 인민이 보유하는 권한) 본 헌법에 의하여 미합중국에 위임되지 아니하였거나, 각 주에게 금지되지 아니한 권한들은 각 주나 인민이 보유한다(Amendment 10 - Powers of the States and People. Ratified 12/15/1791. The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.). 세계법제정보센터 2019. 05. 07. 방 문,

[http://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS\\_SEQ=28071&AST\\_SEQ=1061&ETC=0](http://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS_SEQ=28071&AST_SEQ=1061&ETC=0)

32) 이종근, “No Child Left Behind Act 의 헌법적 기초-세출조항 適用上의 위헌성 논란을 중심으로-”, 교육법학연구 제17권 제2호, 대한교육법학회, 2005, 138면 이하에서 미연방 헌법 수정 제10조에 의하여 연방정부에겐 열거적인 권리만을 부여하고, 연방헌법에 연방정부의 권한으로 열거되어 있지 않은 권한은 주정부의 권한이기 때문이다. 주정부에게 금지되어 있지 않은 권한들 역시 주정부의 권한으로 주어진다. 따라서 경찰제도 역시 州정부의 고유한 권한으로서 보장된다. 미연방헌법 하에서의 연방정부의 근본적인 속성 중의 하나는 연방정부는 오직 한정적으로 열거된 권력만을 행사할 수 있다는 것이다. 즉 연방정부의 입법부, 사법부, 행정부는 연방헌법이 각자에게 특별하게 부여해 준 권력만을 행사할 수 있는 것이고 따라서 연방정부의 권한행사는 헌법이 명시적으로 부여해 준 권한목록 내의 행위일 때에만 유효하다는 평가를 받게 된다. 이에 반하여 州정부는 본래적이고도 포괄적인 권력을 갖기 때문에 헌법에서 연방정부의 권한으로 열거하지 않은 사항에 대해서는 연방헌법 수정 제 10조(헌법에 의하여 미국연방에 위임되지 않은 권한이나 州에의 위임이 금지되지 않은 권한은 각기 州나 국민에게 유보된다.”고 규정하고 있다. U. S. CONST. amend. X.)에 의해 州정부가 전권을 갖게 되고 州정부의 권한행사는 연방헌법이 특별히 설정한 제한에 위반하지 않는 한 연방법체계 하에서 유효하게 된다. 따라서 州정부는 ‘일반적 행정권한(general police power)’을 갖게 되는데, 여기에는 州民(state resident)들의 보건, 안전 또는 일반적 복지(general welfare)를 보호·증진할 권한 등이 포함된다. 주민들의 신체와 재산을 보호받을 권리 또는 경찰제도에 관한 문제는 일반적 복지에 해당하는 문제이고 따라서 경찰제도 역시 州정부의 본질적이고 고유한 권한에 속한다.”고 유주해 볼 수 있다.

33) 田村正博, 警察行政法解説 [第二版], 東京法令出版株式會社, 2017, 11頁.

이러한 연합국총사령부의 정책에 따라 새로운 헌법과 형사소송법, 경찰법 등의 여러 법률을 제정·개정을 통하여 강력한 미국 경찰제도의 영향을 받아 지방분권적이고 민주적인 새로운 경찰제도를 마련하였다. 즉, GHQ는 경찰을 철저하게 분산화 함으로써 과대한 경찰권 행사를 방지하고 제2차 세계대전 이전의 경찰제도의 폐해를 제거하여 군국주의의 부활을 방지하기 위하여, 경찰사무의 시정촌(市町村)으로의 이관, 공안위원회제도의 설치 등을 기본으로 하는 경찰제도개혁안을 제시하였다. 이에 따라 1947년 경찰법(법률 제196호, 이하 ‘구경찰법’이라 한다.)이 제정되었고, 1948년 3월 7일부터 시행되었다.<sup>34)</sup>

구경찰법은 권력의 분산과 지방자치를 통한 주민에 의한 통제의 견지에서 철저하게 경찰의 지방분권을 실현하여 시정촌(시 및 인구 5,000명 이상의 시가적 정촌)이 경찰을 가지게 되었다. 그 결과 1,605개에 이르는 다수의 자치단체경찰이 만들어졌다. 이러한 자치경찰은 조직 및 운영상으로도 국가의 지휘감독을 일절 받지 않고 국가로부터 완전히 독립하였다. 이와 같이 구경찰법은 경찰조직의 지방분권과 민주적관리, 정치적 중립성의 확보라는 점에서는 획기적인 의의를 가지는 것이었다. 그러나 그 이면에는 ① 시정촌의 범위를 넘어 행하여지는 범죄에 대응할 능력이 충분하지 않고, ② 조직의 세분화로 인한 세규모로 인하여 사안의 대응능력이 결핍된 경찰이 나타나게 되고, ③ 시정촌경찰과 국가지방경찰의 병존에 의해 조직이 중복되어 비효율적이고, ④ 경찰의 설치운영에 필요한 경비부담의 유무가 자치단체에 따라 다른 불합리함이 있고, ⑤ 국민의 대표로서 선택되어 국민에 대하여 책임을 가지는 내각이 치안책임을 부담할 수 없다는 등의 몇 가지 문제점도 나타났다.<sup>35)</sup>

이러한 문제점을 시정하기 위하여 1954년에 새로운 경찰법(이하, ‘신경찰법’ 또는 ‘현행경찰법’이라 한다.)이 시행되게 되었다. 신경찰법은 민주적이고 능률적인 경찰조직을 만든다는 관점에서 구경찰법의 우수한 점을 유지하면서 문제점을 시정한다는 견지에서, ① 광역지방 자치단체인 도도부현에 경찰을 일원화하고, ② 국가가 경시정 이상의 인사권을 가지는 등 제한된 범위에서 관여하고, ③ 공안위원회가 경찰을 관리하고 정치가의 개입(지휘감독권, 임명권)을 인정하지 않으며, ④ 최소한의 수단에 의해 내각의 치안책임의 확보, 내각과의 의사소통을 도모한다는 것을 기본으로 하고 있다. 그로 인하여 경찰에 대한 민주적인 관리와 능률적인 운영(경찰사무에 대응하는 능력의 소지와 효율성)의 달성, 지방분권과 국가의 관여(경찰사무가 지방적 성격과 국가적 성격을 같이 가는 것의 대응), 정치적 중립성의 보장과 정부의 치안책임의 명확화라는 문제에 관하여 조화로운 해결을 도모하였다. 이 제도의 합리성은 현재에 이르기까지 아무리 제도가 바뀌더라도 유지되고 있다.<sup>36)</sup>

일본은 국가경찰제도와 자치경찰제도를 동시에 가지고 있으며, 자치경찰은 국가경찰에 의

34) 田村正博, 前掲書, 13-14頁; 田村正博, 『昭和21年の警察制度改革審議會答申について(上)(下)』, 警察學論集 第55卷 第7號, 第8號 참조.

35) 田村正博, 前掲書, 15頁.

36) 田村正博, 前掲書, 16頁.

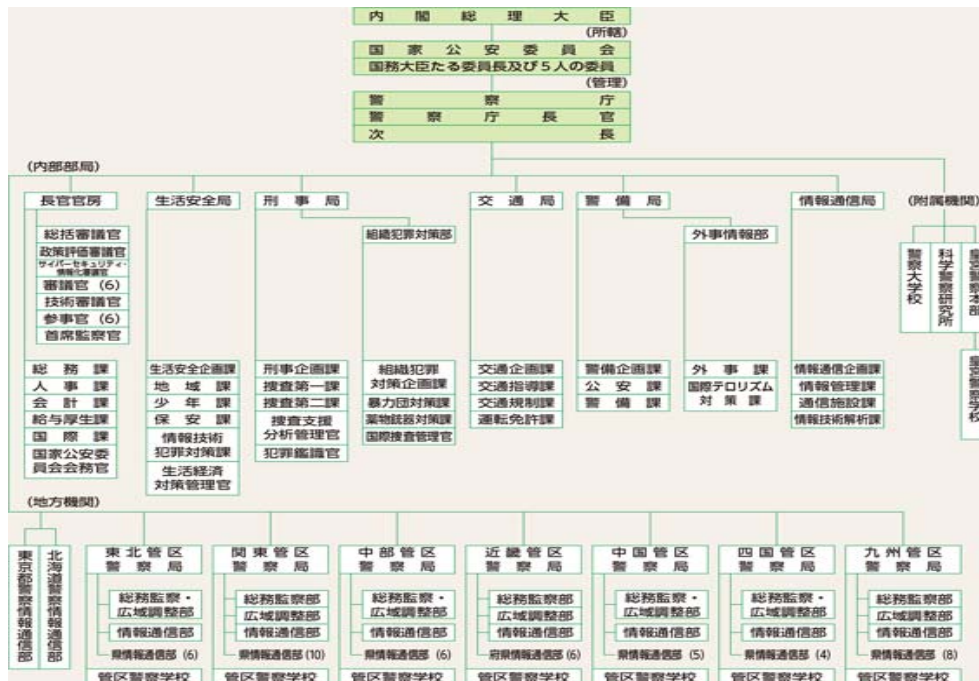
하여 지휘·감독을 받는 체제를 채택하고 있다. 일본의 국가경찰조직은 내각부의 외국(外局)인 국가공안위원회의 관리 아래에 경찰청(警察廳)과 그 지방기관인 관구경찰국으로 구성되어 있다. 국가공안위원회는 국무대신인 위원장 및 5명의 위원으로 구성되는 합의제 행정기관으로서(일본경찰법 제4조 및 제6조), 위원은 5년의 경찰 또는 검찰의 직무를 행하는 직업적 공무원의 경력이 없는 자 중에서 내각총리대신이 양 의원(議院)의 동의를 받아 임명한다(같은 법 제7조). 위원의 임기는 5년으로, 1회에 한하여 재임할 수 있다.

경찰청은 국가공안위원회 아래에 두며, 경찰청의 장은 경찰청장관으로서 국가공안위원회가 내각총리대신의 승인을 받아 임명한다(같은 법 제15조, 제16조). 경찰청에는 장관을 보좌하여 경찰청의 소관사무를 정리하고 각 부국 및 기관의 사무를 감독하는 차장 1을 둔다(같은 법 제18조). 또한, 경찰청에는 장관관방 및 생활안전국, 형사국, 교통국, 경비국, 정보통신국의 5개의 국(局)을 둔다(같은 법 제19조). 관구경찰국은 경찰청의 지방기관으로서, 도호쿠(東北), 칸토(關東), 주부(中部), 긴키(近畿), 추고쿠(中國), 시코쿠(四國), 규슈(九州) 등 전국적으로 7개를 두고 있다(같은 법 제30조). 관구본부 밑에는 부현 경찰대가 설치되어 있다. 관구경찰국의 명칭, 위치 및 관할구역은 다음의 표와 같다(같은 법 제30조 제2항).

〈표 3-1〉 관구경찰국의 명칭, 위치 및 관할구역<sup>37)</sup>

| 명칭           | 위치       | 관할구역  |
|--------------|----------|---|
| 도호쿠(東北)관구경찰국 | 센다이(仙台)  | 靑森縣 岩手縣 宮城縣 秋田縣 山形縣 福島縣                     |
| 칸토(關東)관구경찰국  | 사이타마(埼玉) | 茨城縣 栃木縣 群馬縣 埼玉縣 千葉縣 神奈川縣 新潟縣<br>山梨縣 長野縣 靜岡縣 |
| 주부(中部)관구경찰국  | 나고야(名古屋) | 富山縣 石川縣 福井縣 岐阜縣 愛知縣 三重縣                     |
| 긴키(近畿)관구경찰국  | 오사카(大阪)  | 滋賀縣 京都府 大阪府 兵庫縣 奈良縣 和歌山縣                    |
| 추고쿠(中國)관구경찰국 | 히로시마(廣島) | 鳥取縣 島根縣 岡山縣 廣島縣 山口縣                         |
| 시코쿠(四國)관구경찰국 | 타카마츠(高松) | 德島縣 香川縣 愛媛縣 高知縣                             |
| 큐슈(九州)관구경찰국  | 후쿠오카(福岡) | 福岡縣 佐賀縣 長崎縣 熊本縣 大分縣 宮崎縣 鹿兒島縣<br>沖繩縣         |

37) 일본경찰법 제30조 제2항

〈표 3-2〉 국가경찰조직(2017년도)<sup>38)</sup>

도도부현(都道府縣)에는 도도부현경찰을 둔다. 도도부현경찰도 국가경찰과 마찬가지로 도도부현지사의 소할(所轄) 하에 도도부현공안위원회와 자치경찰의 본부를 둔다(일본경찰법 제38조, 제47조).

도도부현공안위원회는 자치체경찰과 국가지방경찰의 민주적인 운영을 위하여 설립되었다. 공안위원회의 구성방식은 자치체경찰과 도(都) 및 도부현(道府縣)경찰이 각각 다르지만 대개 행정기관의 장이 의회의 동의를 얻어 위원들을 임명하는 형식이다. 도도부현에는 공안위원회와 방면공안위원회를 두는데, 도(都), 도(道), 부(府) 및 지정현(指定縣)에는 5명, 그 이외의 현 및 북해도의 각방면에는 3명의 비상근 위원으로 조직되고, 위원은 도도부현지사가 도도부현의회의 동의를 얻어 임명한다. 다만, 도(道), 부(府) 및 지정현(指定縣)의 경우에는 위원 중 2명의 임명은 당해 도부 및 현이 포괄하는 지정시의 시장이 그 시의회의 동의를 얻어 추천한 자로 한다.<sup>39)</sup>

도도부현경찰의 경비는 도도부현이 부담하는 것이 원칙이며, 도도부현이 부담하는 도도부현의 경비는 예산의 범위에서 정령으로 정하는 바에 따라 국가가 그 일부를 보조한다(경찰법 제37조 제2항 및 제3항). 그러나 도도부현경찰이 부담하는 경비 중, (1) 경시정(警視正) 이상의 계급에 있는 경찰관의 봉급 및 그 밖의 급여, 지방공무원공제조합부단금 및 공무재

38) 平成29年(2017)版 警察白書, 64頁.

39) 平成29年(2017)版 警察白書, 67頁.

해보상에 필요한 경비, (2) 경찰교양시설의 유지관리 및 경찰학교에서의 교육훈련에 필요한 경비, (3) 경찰통신시설의 유지관리 및 그 밖의 경찰통신에 필요한 경비, (4) 범죄감식시설의 유지관리 및 그 밖의 범죄감식에 필요한 경비, (5) 범죄통계에 필요한 경비, (6) 경찰용 차량, 선박 및 경비장비품의 정비에 필요한 경비, (7) 경위(警衛) 및 경비에 필요한 경비, (8) 국가의 공안에 관한 범죄 및 그 밖의 특수한 범죄의 수사에 필요한 경비, (9) 무력공격 사태 등의 대처조치, 긴급대처사태의 긴급대처조치 및 국가기관과 공동으로 행하는 이들 조치에 관한 훈련에 필요한 경비, (10) 국제연합안전보장이사회결의 제1267호 등에 입각한 일본이 실시하는 국제테러리스트 재산의 동결 등에 관한 특별조치법(2014년 법률 제124호) 제3장의 규정에 의한 조치에 필요한 경비, (11) 범죄피해자등급부금에 관한 사무의 처리에 필요한 경비, (12) 제21조 제22호<sup>40)</sup>에서 규정하는 급부금에 관한 사무의 처리에 관한 경비, (13) 제21조 제23호<sup>41)</sup>에서 규정하는 국외범죄피해조위금등에 관한 사무의 처리에 필요한 경비 등의 비용은 국가가 부담한다(같은 조 제1항).

따라서 일본 자치경찰의 특징은 국가경찰제도와 자치경찰제도를 동시에 가지고 있으며, 자치경찰에 대하여 국가가 강한 지휘·감독권을 가지는 절충형제도라고 할 수 있다.

### 3. 지방분권형 자치경찰제의 재정 검토

지방자치단체의 재정자립도는 지방자치단체 간에도 차이가 크다. 같은 광역자치단체라 하더라도 특별시·광역시의 자립도는 도 단위와 비교해서 두 배 가까이 되고 있는 실정이다. 특별시·광역시 등의 재정자립도는 평균 65.7%인 반면 도 단위 재정자립도는 39.0%에 불과하며 특별시·광역시 간에도 현격한 차이를 나타내고 있다. 서울특별시의 재정자립도는 84.3%인데 반하여 광주광역시의 재정자립도는 49.0% 수준이다. 또한 도 단위에서도 경기도의 경우 평균 69.9% 인데 반하여 전남도의 경우에는 평균 26.4%의 재정자립도를 나타내고 있는 실정이다. 기초자치단체 간의 경우에도 시(37.9%), 군(18.5%), 자치구(30.3%)간의 격차가 크게 벌어져 있으며 10%이하의 재정자립도를 가지고 있는 군 단위 자치단체도 전체 243개 자치단체의 11.9%인 29개소에 이르고 있다. 이처럼 지방자치단체의 재정자립도는 대체적으로 매우 열악하여 해당 지방세 수입으로 지방자치단체의 인건비도 해결하지 못하는 지역이 전체 243개 자치단체의 50.6%인 123개 단체이며 자체수입으로 인건비 미해결 단체는 29.2%인 71개 단체로 나타나고 있다.

40) 옴진리교범죄피해자등을 구제하기 위한 급부금의 지급에 관한 법률 제3조 제1항에서 규정하는 급부금에 관한 것.

41) 국외범죄피해조위금등의 지급에 관한 법률 제3조에서 규정하는 국외범죄피해조위금등에 관한 것.

〈표 3-2〉 한국·일본 중앙정부와 지방자치단체의 재정규모 비교<sup>42)</sup>

(단위 : 억원, 억엔)

| 구 분   | 한 국       |            |             | 일 본     |            |             |
|-------|-----------|------------|-------------|---------|------------|-------------|
|       | 중앙정부      | 지방자치<br>단체 | 지방예산<br>구성비 | 중앙정부    | 지방자치<br>단체 | 지방예산<br>구성비 |
| 2016년 | 2,683,872 | 2,035,504  | 43.1%       | 967,218 | 876,702    | 47.5%       |
| 2017년 | 2,750,104 | 2,159,861  | 44.0%       | 974,547 | 879,986    | 47.5%       |
| 2018년 | 3,014,172 | 2,378,971  | 44.1%       | 977,128 | 881,087    | 47.5%       |

주) 한국은 일반회계 당초예산 총계, 일본은 지방재정계획(총무성, 2018년)의 보통회계 총계를 기준

〈표 3-3〉 한국·일본 중앙정부와 지방자치단체의 세입 재원별 비교<sup>43)</sup>

(단위 : 억원, 억엔)

| 구 분             | 한 국       |       | 일 본     |       |
|-----------------|-----------|-------|---------|-------|
|                 | 2018년     | 구성비   | 2018년   | 구성비   |
| 계               | 2,378,971 | 100%  | 881,087 | 100%  |
| 지방세<br>수입       | 789,907   | 33.2% | 395,022 | 44.8% |
| 세외수입            | 101,765   | 4.3%  | 59,037  | 6.7%  |
| 지방<br>교부세       | 376,380   | 15.8% | 164,312 | 18.6% |
| 조정<br>교부금       | 97,421    | 4.1%  | -       | -     |
| 지방<br>양여세등      | -         | -     | 27,298  | 3.1%  |
| 보조금             | 882,057   | 37.1% | 143,200 | 16.3% |
| 지방채             | 8,479     | 0.4%  | 92,218  | 10.5% |
| 보전수입등<br>및 내부거래 | 122,962   | 5.1%  | -       | -     |

주) 당초예산 총계 기준(한국은 일반회계 당초예산 총계, 일본은 지방재정계획상의 보통회계 총계를 기준)

42) 행정안전부, 『2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)』, 행정안전부, 2018, 152면.

43) 행정안전부, 앞의 책, 152면.



〈표 3-4〉 연도별 재정자립도 추이(당초예산)<sup>44)</sup>

(단위 : %)

| 연도별   | 전국<br>평균        | 특별시<br>광역시<br>특별자치시 | 도<br>특별자치도     | 시              | 군              | 자치구            |
|-------|-----------------|---------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 2013년 | 51.1            | 66.8                | 34.1           | 36.8           | 16.1           | 33.9           |
| 2014년 | 50.3<br>(44.8)  | 64.8<br>(61.5)      | 33.2<br>(29.0) | 36.5<br>(31.7) | 16.6<br>(11.4) | 31.1<br>(27.2) |
| 2015년 | 50.6<br>(45.1)  | 65.8<br>(61.2)      | 34.8<br>(30.3) | 35.9<br>(31.1) | 17.0<br>(11.6) | 29.2<br>(25.8) |
| 2016년 | 52.5<br>(46.6)  | 66.6<br>(62.3)      | 35.9<br>(31.9) | 37.4<br>(32.1) | 18.0<br>(12.0) | 29.7<br>(26.0) |
| 2017년 | 53.7<br>(47.2)  | 67.0<br>(63.4)      | 38.3<br>(33.7) | 39.2<br>(33.3) | 18.8<br>(12.3) | 30.8<br>(25.9) |
| 2018년 | 53.4*<br>(46.8) | 65.7<br>(62.1)      | 39.0<br>(34.2) | 37.9<br>(32.3) | 18.5<br>(12.2) | 30.3<br>(24.7) |

주) 1. 전국평균은 예산순계, 자치단체별은 예산총계 기준임

2. ( )은 2014년도 세입과목 개편 전 기준으로 산정한 재정자립도임

\* 2018년도 재정자립도 전국평균은 53.4%이며, 작년(53.7%) 대비 0.3% 감소한 사유는 자체수입증가(9.7조, 8.5% 증가) 대비 총예산(17.5조, 9.1% 증가)이 다소 크게 증가함에 따라 감소한 것으로 판단

〈표 3-5〉 인건비 미해결단체 현황<sup>45)</sup>

(단위 : 단체수)

| 구분              |     | 계              | 시·도          | 시             | 군             | 자치구           |
|-----------------|-----|----------------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| 계               |     | 243            | 17           | 75            | 82            | 69            |
| 지방세<br>수입<br>기준 | 해결  | 120<br>(49.4%) | 17<br>(100%) | 58<br>(77.3%) | 13<br>(15.9%) | 32<br>(46.4%) |
|                 | 미해결 | 123<br>(50.6%) | 0(0.0%)      | 17<br>(22.7%) | 69<br>(84.1%) | 37<br>(53.6%) |
| 자체<br>수입<br>기준  | 해결  | 12<br>(70.8%)  | 17<br>(100%) | 71<br>(94.7%) | 26<br>(31.7%) | 58<br>(84.1%) |
|                 | 미해결 | 71<br>(29.2%)  | 0(0.0%)      | 4<br>(5.3%)   | 56<br>(68.3%) | 11<br>(15.9%) |

44) 행정안전부, 앞의 책, 290면.

45) 행정안전부, 앞의 책, 399면.

따라서 위에서 살펴본 것처럼 우리나라 자치단체의 재정여건에서 자치경찰제도를 정착시켜 나가기 위해서는 먼저 자치단체의 재정여건을 개선시켜 나가는 것이 무엇보다 중요하며, 국가의 전폭적인 지원이 필요한 시점이다. 헌법에서 보장하고 있는 지역주민들의 기본권보장을 위해서 지방자치단체의 폭넓은 권한을 이양하고, 재정적인 부분 역시 재정분권을 위해 헌법과 관련 법률의 제·개정이 필요한 시점이다.

#### IV. 현 정부의 자치경찰제와 관련한 법제화 방안

현 정부가 연방형 지방분권이라는 자치분권을 강력하게 추진하려는 의도 하에 지방자치를 실현하려는 것에는 다소 고무적이라 할 수 있다. 그러나 지방분권의 기저에는 국가의 권한을 나누어 주려는 권한 분배적 성격이 더 강하다고 볼 수 있다. 실질적으로 명목상은 자치분권이라는 주장을 펼치고 있으나, 헌법개정(안)과 정부의 자치경찰제도(안)의 내용을 보게 되면 자치분권이 아니라 중앙의 권한을 지방에 일부 분배하는 식의 형태를 가지고 있다고 보여 진다. 따라서 지방분권이라는 지방자치를 달성하기 위해서는 단순한 권한분배에 의한 자치가 아니라 자치분권이라는 국가와 지방자치단체가 상호 독립된 인격체로서 업무를 수행할 수 있게 제도적 방향이 설정되어야 한다.<sup>46)</sup>

지방자치는 풀뿌리 민주주의가 가장 기본적이며, 이러한 민주주의를 실현하기 위해서는 지방자치단체라는 법 인격체에 자치권이 부여되고, 지방자치가 보장되어야 한다. 지역의 치안은 지역민이 거주하는 가장 낮은 단계인 법인격체인 지방자치단체에 권한을 부여하여 자치사무를 처리하는 것이 지역의 치안확보와 지방자치라는 제도적 취지에 부합하게 된다. 따라서 지역의 치안은 최소단위에서 자치권을 가진 법인격체인 기관인 기초단위에 권한을 부여하고 제도를 도입하는 것이 지방자치와 지역의 치안확보를 위해 필요하다.<sup>47)</sup>

##### 1. 헌법개정(안) 제124조 제4항에 대한 수정

문재인정부에서의 헌법개정(안)에서 지방분권과 관련되는 조항은 총 5개의 조항으로 구성되어진다. 제97조<sup>48)</sup>와 제9장(지방자치) 제121조에서 제124조<sup>49)</sup>까지 이다. 본고에서 필자

46) 김원중, 앞의 논문, 2019, 122-123면.

47) 지방분권추진위원회, 『자치경찰제 도입방안』, 연구보고서, 2009, 21-23면 참조.

48) 정부와 지방정부 간 협력을 추진하고 지방자치와 지역 간 균형 발전에 관련되는 중요 정책을 심의하기 위하여 국가자치분권회의를 두고 대통령을 의장으로 회의를 진행을 주요내용으로 한다.

49) 121조는 제1항에서 자치권, 제2항은 지방자치단체의 종류, 제3항은 주민의 권리, 제4항은 국가와 지방자치단체간의 사무배분에 대하여 규정한다. 제122조는 제1항은 지방의회, 제2항에서는 지방의회 구성방법을 규정한다. 제123조는 제1항은 지방의회 조례제정권, 제2항에서는 지방자치단체장의 자치

는 이중에서도 헌법개정(안) 제124조의 지방정부 재정조정에서 좀 더 명확한 헌법의 근거규정을 위하여 새로운 추가사항을 요구한다.

필자는 문재인정부의 헌법개정(안) 제124조 ④항에서 “국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적정한 재정조정을 시행한다.”보다 ④항에서 “국가와 지방정부 간, 지방정부 ‘상호 간은 재정분권을 위하여’ 법률로 정하는 바에 따라 적정한 재정조정을 시행한다.”로 수정했으면 하는 바이다. 재정분권이란 지방정부가 중앙정부예산에 의해 구속된 지방정부가 아닌, 독립적인 지위를 가지기위한 지방정부의 최우선 요소이자 과제이기 때문이다. 따라서 헌법에 “재정분권”이란 의미가 빠진 국가와 지방정부 간의 재정조정은 중국적으로 현행 헌법과 같이 법률에 의한 국가와 입법기관의 우위를 재확인하는 것 일 수밖에 없다.

‘재정분권’이 없는 국가와 지방정부간의 “조정”이란 단어는 결국엔 법률에 의한 국가와 지방정부 간에 있어서 일방적인 종속의 강요라고밖에 생각되지 않기 때문이다. 따라서 재정분권이 가능해지면 지방자치단체의 사무가 연속적으로 수행될 수 있다. 그리고 지방자치단체는 일시적인 단체가 아닌 주민들의 생활이 지속가능하게 하는 기능을 하는 단체이다. 이런 지방자치단체의 예산은 원칙적으로 지방자치단체의 공적 사무수행을 위해 필요한 수단이다. 또한 지방자치단체의 행정에 대한 조종과 통제의 기능도 가지는 중요한 기능을 한다.

이처럼 정부의 헌법개정(안)은 대한민국과 지방자치단체가 지속가능한 성장을 위해 지방자치를 강화했고, 미래지향적인 국가발전을 위해 국가자치분권회의와 지방정부에 자주조직권, 자치행정권, 자치입법권, 자치재정권을 보장하였다. 또한 지방자치에서 실질적 민주주의가 실현될 수 있도록 지방정부의 자치권이 주민으로부터 나온다는 것을 명시하였고, 주민이 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가진다는 점을 명확히 하였으니, 자치재정권과 관련해서도 헌법적 근거로서의 ‘재정분권’이 추가된 조항을 신설하여 진정한 자치분권을 실행했으면 한다. 아래의 표는 헌법개정(안)의 제124조에 “재정분권을 위하여”를 추가한 표이다.

〈표 4-1〉 현행 헌법과 개정(안)의 내용

| 헌법 개정(안)  | 헌법 개정(안) 추가사항  |
|---|--|
| 제9장(지방자치)<br><br>제124조 ① ② ③ 생략<br>④ 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적정한 재정조정을 시행한다. | 제9장(지방자치)<br><br>제124조 ① ② ③ 생략<br>④ 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간은 “ <b>재정분권을 위하여</b> ” 법률로 정하는 바에 따라 적정한 재정조정을 시행한다. |

규칙제정권을 정하고, 제124조 제1항은 지방정부의 비용부담, 제2항은 지방정부의 지방자치조세권, 제3항은 조세의 배분, 제4항은 재정조정을 정하고 있다.

## 2. 경찰법 일부개정법률(안)의 수정

경찰법 일부개정법률(안) 중에서 ‘국가수사본부’에 대한 수정·추가를 요구한다. 국회에 입안된 경찰법 일부개정법률(안)의 주요내용은 우리나라 경찰이 중앙집권적 단일조직으로 치안·정보·보안·경비·교통 등을 독점하고 있고, 특히 정보수집 독점권까지 보유하면서 범죄 정보 외에도 정책정보나 상황정보라는 이름을 붙여 사회 각계의 정보를 수집해 왔다고 한다. 따라서 경찰 인사의 정치적 중립성과 독립성을 강화하고 수사권 조정으로 인한 경찰권 비대화의 우려를 사전에 차단하기 위하여 경찰 분권화(행정경찰·사법경찰·정보경찰 분리)가 요구되는 상황이다. 이를 해결하기 위해선 경찰위원회의 위원 임명에 국회의 통제장치를 도입하고, 경찰청장 임명에 대한 정치적 중립성을 확보하도록 하는 방법을 제시하였다(안 제6조제1항). 그리고 경찰청 내에 ‘국가수사본부’를 설치하여 행정경찰과 사법경찰을 분리하되 행정경찰이 사법경찰 수사에 개입할 수 없도록 제도적 수단을 마련하였다(안 제11조의2 신설). 특히 수사부서에 근무하지 아니하는 경찰공무원의 부당한 수사개입을 금지하고 위반 시 처벌하도록 하였다(안 제24조제3항, 제27조 신설). 이와 같이 앞으로 ‘국가수사본부’의 역할이 경찰의 주요업무에 있어서 아주 중요한 조직과 기능으로 보여 진다. 이 중에서도 제11조의 ‘국가수사본부’에 대한 새로운 수정·추가사항을 요구한다.

경찰법 일부개정법률(안)에서 신설된 제11조의2 ④을 보면 “국가수사본부장은 국가수사본부 사무 및 국가경찰의 수사에 관한 사무를 총괄하고, 전국 지방경찰청 또는 경찰서 수사부서 소속 국가경찰 및 공무원을 지휘·감독한다.”고 명시하였다. 그럼 이러한 국가수사본부장은 누구의 지휘·감독을 받는 것인가가 중요해진다. 신설된 제11조 ④을 보면 “경찰청장은 수사사무에 관하여 일반적으로 국가수사본부장만을 지휘·감독하고 구체적 사건에 관여하지 못한다.”고 명시하였다. 즉 국가수사본부장은 독립된 지위를 가지는 것이 아니라 경찰청장의 지휘·감독을 받는 것이다. 이러한 국가수사본부장은 다시 제11조2의 ④에 의하여 지방경찰청을 지휘·감독한다. 이러한 조직구조라면 현행 국가경찰과 달라진 법이 무엇인지 모르겠다. 지방경찰청은 지방분권에 의하여 지역의 치안과 주민들의 안전을 위하여 독자적으로 운영·관리 되어야 한다. 따라서 국가경찰로부터의 지휘·감독은 최소한의 범위 내에서 이뤄져야한다.

이에 경찰법 일부개정법률(안)의 제11조의2 ④은 “국가수사본부장은 국가수사본부 사무 및 국가경찰의 수사에 관한 사무를 총괄하고, 경찰서 수사부서 소속 국가경찰 및 공무원을 지휘·감독한다. 그리고 전국단위수사·국가재난·국가안전보장에 관련한 사항만 전국 지방경찰청을 지휘·감독한다.”로 수정해야 한다. 이로써 전국 지방경찰청과 경찰서의 고유한 자치사무를 국가경찰의 영향에서 벗어나 자유로이 행사할 수 있다고 생각된다. 국가경찰에 의한 부당개입이 줄어들고 오직 지역주민들의 안전에만 전념할 수 있을 것이다. 아래의 표는 경찰법 일부개정법률(안)의 제11조의2 ④에 “그리고 전국단위수사·국가재난·국가안전

보장에 관련한 사항만 전국 지방경찰청을 지휘·감독한다.”를 추가한 표이다.

〈표 4-15〉 현행 경찰법과 개정(안)의 내용

| 경찰법 일부개정법률(안)  | 경찰법 일부개정법률(안) 추가사항  |
|--|---|
| <p>&lt;신 설&gt;<br/>제11조의2(국가수사본부장) ①·②·③·⑤·⑥ 생략<br/>④ 국가수사본부장은 국가수사본부 사무 및 국가경찰의 수사에 관한 사무를 총괄하고, 전국 지방경찰청 또는 경찰서 수사부서 소속 국가경찰 및 공무원을 지휘·감독한다.</p> | <p>&lt;신 설&gt;<br/>제11조의2(국가수사본부장) ①·②·③·⑤·⑥ 생략<br/>④ 국가수사본부장은 국가수사본부 사무 및 국가경찰의 수사에 관한 사무를 총괄하고, 경찰서 수사부서 소속 국가경찰 및 공무원을 지휘·감독한다. “그리고 전국단위수사·국가재난·국가안전보장에 관련한 사항만” 전국 지방경찰청을 지휘·감독한다.</p> |

이처럼 헌법개정(안)과 경찰법 일부개정법률(안)의 수정을 통해 지역주민들의 안전과 기본권 보장이라는 의미에서의 지방분권형 자치경찰제가 시행되며, 지방자치단체의 고유한 자치사무 보장이 연착륙할 수 있기를 기대해 본다.

## V. 결론

지난 2018년 11월에 공개된 자치분권위원회 산하 자치경찰위원회에서 논의된 결과인 ‘자치경찰제 특별위원회안’에 따르면 광역단위 자치경찰제를 2019년부터 시범실시를 통하여 단계적으로 추진하며 2021년에는 전국으로 실시하고 2022년에는 단계적으로 자치경찰사무를 확대하도록 하고 있다. 본고는 헌법이 보장하는 지방자치제와 주민의 기본권을 통해 실현되는 광역자치경찰제 도입으로 주민들의 기본권실현이라는 사항을 확인하고, 지방분권을 종합적이고 체계적으로 추진하고 정부부처간의 부처이기주의를 극복할 수 있는 강력한 추진기구의 설치야 말로 지방분권을 완성하는 시작이자 끝이라고 생각해서 대통령 직속의 지방분권추진위원회 역할을 강조했다. 이는 기존의 위원회, 협의회 등의 추진기구로는 한계가 있어 새로운 추진기구의 모색이야 말로 지방분권의 중요한 과제라 생각되기 때문이다. 또한 문재인정부 역시 대통령소속 자치분권위원회를 통해 국가와 지방자치단체의 지방분권사항으로 자치경찰제의 빠른 정착을 위해 노력하고 있고, 헌법개정(안) 제97조를 통해 ‘국가자치분권회의’를 설치한다고 한다. 이는 우리와 같은 대통령제 하에서 지방분권이라는 국정과제를 수행하기 위해서 필수적인 조항으로 생각이 든다.

또한 자치경찰제 도입과 관련한 법제화를 고민해보고 헌법개정(안)의 제124조 제4항 수정과 경찰법 일부법률개정(안) 제11조2의 제4항을 통한 지방분권형 자치경찰제에 관해 알아보았다. 먼저 헌법개정(안) 제124조 ④항에서 “국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적정한 재정조정을 시행한다.”보다 ④항에서 “국가와 지방정부 간, 지방정부 ‘상호 간은 재정분권을 위하여’ 법률로 정하는 바에 따라 적정한 재정조정을 시행한다.”로 수정했으면 하는 바이다. 재정분권이란 예산에 의해 구속된 지방정부가 아닌, 독립적인 지위를 가지기위한 지방정부의 최우선 요소이자 과제이기 때문이다. 따라서 “재정분권”이 없는 국가와 지방정부간의 “조정”이란 단어는 결국엔 법률에 의한 국가와 지방정부 간 종속의 강요라고밖에 생각되지 않기 때문이다. 재정분권이 가능해지면 지방자치단체의 사무가 연속적으로 수행될 수 있다. 그리고 우리의 지방자치단체는 재정자립이 미약하다. 이 또한 자치경찰제도의 시행에 걸림돌이 될 수도 있다.

둘째로는 경찰법 일부개정법률(안)에서 신설된 제11조의2 ④은 “국가수사본부장은 국가수사본부 사무 및 국가경찰의 수사에 관한 사무를 총괄하고, 경찰서 수사부서 소속 국가경찰 및 공무원을 지휘·감독한다. ‘그리고 전국단위수사·국가재난·국가안전보장에 관련한 사항만 전국 지방경찰청을 지휘·감독 한다.’”고 수정해야 한다. 이로써 전국 지방경찰청과 경찰서의 고유한 자치사무를 국가경찰의 영향에서 벗어나 자유로이 행사할 수 있다고 생각된다. 국가경찰에 의한 부당개입이 줄어들고 오직 지역주민들의 안전에만 전념할 수 있을 것이다.

이상으로 문재인정부가 추진하는 자치경찰제를 검토해 보았다. 본고는 큰 틀에서 현재 문재인정부의 광역자치경찰 정부(안)을 바탕으로, 광역자치경찰이 현재 국가·지역적인 재정 상황과 치안수요 등을 고려한 광역자치단체 입장에서 자치경찰제를 검토했다.

『지방분권 및 행정체제개편에 관한 특별법』 제 12조에 따르면 “국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제를 도입하여야 한다.”고 규정하고 있어서 이 법을 근거로 현재 대통령 소속 자치분권위원회에서 광역자치경찰제 도입방안을 마련하고 있고, 여당의 국회의원들은 관련 법률을 개정하기 위한 법안을 상정한 상태이다. 2019년 현재 제주특별자치도내에 제주자치경찰의 비율을 35%까지 증원할 계획이다. 또한 각계의 의견수렴과 자치분권위원회의 심의·의결을 거쳐 경찰청 등 소관부처는 자치경찰제 관련 법안을 마련하여 2019년 하반기에는 서울과 세종시 등에서 자치경찰제를 시행할 예정이며, 2021년에는 전국으로 확대를 목표로 한다. 그리고 자치경찰제의 안정적인 정착을 위해서 2022년까지 단계적으로 각 지방자치경찰의 자치경찰사무를 확대한다는 방침을 목표로 하고 있다.

현재 시행 예정인 광역자치경찰제도는 지방자치단체의 주민들이 안전한 환경에서 생활을 할 기본권과 관련되어 있다. 따라서 주민들의 생명·신체·재산 보호하기 위한 사회적 안전망으로써 주민생활과 밀접한 관계에 있으며, 지역주민들의 지방분권이라는 열망 속에서

태어난 시대적 요청이라고 볼 수 있다. 이에 정부는 지방분권을 실행하면서도 주민들의 안전과 관련된 치안부분은 어느 한 부분도 공백 없이 실행될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

## 참고문헌

### 국내문헌

#### 1. 단행본

- 김남철, 『행정법강론』, 박영사, 2018.  
박균성, 『행정법 강의』, 박영사, 2019.  
성낙인, 『헌법학』, 박영사, 2017.  
허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2019.  
허영, 『헌법이론과 헌법』, 박영사, 2017.  
홍정선, 『新 지방자치법』 제4판, 박영사, 2018.

#### 2. 연구보고서

- 행정안전부, 『2018년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)』, 행정안전부, 2018.  
지방분권추진위원회, 『자치경찰제 도입방안』, 연구보고서, 2009.

#### 3. 논문 및 기타

- 고인석, “제주특별자치도의 성과를 담은 헌법개정안”, 제113회 한국헌법학회 정기학술대회 발표자료집, 2018.  
김원중, “지방분권개헌에 따른 자치경찰제도 재설정 검토”, 지방자치법연구 통권 제61호 제19권 제1호, 한국지방자치법학회, 2019.  
유주성, “프랑스, 미국, 일본의 자치경찰제와 비교법적 검토”, 동아법학 제80호, 동아대학교 법학연구소, 2018.  
이기우, “지방분권에 관한 헌법개정에 과제”, 공법연구 제46집 제4호, 한국공법학회, 2018.  
이종근, “No Child Left Behind Act 의 헌법적 기초-세출조항 適用上의 위헌성 논란을 중심으로-”, 교육법학연구 제17권 제2호, 대한교육법학회, 2005.  
장교식, “지방분권과 광역단위 자치경찰제 도입에 관한 법적 검토”, 토지공법연구 제85집, 한국토지공법학회, 2019.  
전훈, “지방분권을 위한 헌법개정-프랑스 모델을 중심으로-”, 지방자치법연구 제8권 제3호, 한국지방자치법학회, 2008.  
최우용, “대통령직속 지방분권추진기구의 필요설”, 한국지방정부학회 학술대회 논문집 제3호, 한국지방정부학회, 2012.



#### 4. 외국 문헌

田村正博, 『警察行政法解説 [第二版]』, 東京法令出版株式會社, 2017.  
田村正博, 『昭和21年の警察制度改革審議會答申について(上)(下)』, 警察學論集.  
平成29年(2017)版 警察白書.

#### 주요 홈페이지

<http://jmp.jeju.go.kr>  
<http://likms.assembly.go.kr>  
<http://pcad.go.kr>,  
<http://world.moleg.go.kr>  
<http://www.moleg.go.kr>  
<https://www.npa.go.jp>  
<https://www1.president.go.kr>

투고일자 : 2019. 06. 06

수정일자 : 2019. 06. 28

게재일자 : 2019. 06. 30

## &lt;국문초록&gt;

## 지방분권형 자치경찰제에 관한 연구

: 문재인정부의 지방분권추진기구와 현 정부에서  
도입예정인 자치경찰제를 중심으로

김 형 섭

지방자치제도는 각 지역의 지방자치단체가 지역 내의 공공과제를 자치기구에 의해 스스로의 책임 하에 처리함으로써 국가적 과제를 덜어 지역주민들의 자치역량을 고취시켜 정치의 민주화와 권력의 분립을 실현하는 자유민주적 통치기구의 중요한 조직원리이다. 또한 대통령 발의 대한민국헌법 개정(안)에서 가장 핵심적 내용은 주민자치권에 근거한 지방분권 관련 헌법개정이 가장 중심적 내용이다. 그동안 지방자치의 발전과정에서 주민의 경제생활과 문화복지 등의 정책에 있어서 국가와의 밀접도보다는 지방자치단체와의 밀접도가 훨씬 높은 것을 인지하게 됨으로써 지방자치에 대한 주민의 욕구는 더욱 증가하고 있는 것이 현실이다.

이에 지방자치의 실현을 위하여 지방분권이 절실히 요구되고 있는 시점이다. 지방분권(decentralization)은 계층적인 국가조직의 외부에서 고유한 법인격을 가진 행정주체에게 행정사무를 배분하는 것으로 정의된다. 즉, 지방분권은 중앙에 집중된 국가의 권한을 지방에 분산시키고자 하는 원리인 동시에 국가와 지방자치단체의 역할을 합리적이고도 적절하게 분담시켜 지방자치단체에게 역할의 중점을 부여하는 원리, 또는 중앙정부에 집중되어 있는 권한과 재원을 지방자치단체에 이양하고 국가의 관여를 최소화 시켜서 지방자치단체의 자율성과 독립성을 보장해 주는 정치형태로 정의되고 있다.

현재 제주특별자치도에서 자치경찰제도가 시행중이다. 노무현 참여정부에서는 제주도를 자치분권의 이념을 기반으로 해서 국제적으로 경쟁력을 갖추고, 명실상부한 국제자유도시로 조성·추진하기로 했다. 시범적 자치제도로 조직과 인사 및 재정 등에 관련한 자치권 강화, 자치경찰과 교육자치의 도입, 7개의 특별중앙행정기관에 대한 이관을 추진하고, 각종의 행정규제를 대폭적으로 완화하여 경영·투자여건의 조성을 통하여 교육과 관광 및 의료 분야의 첨단산업을 집중적으로 육성할 계획을 수립했었다. 하지만 제주특별자치도의 자치경찰은 반쪽자리 경찰이라는 오명 하에 경찰로서의 역할이 제한적이다.

자치경찰제 도입은 주민의 안전과 기본권보장이 직결되는 중요한 문제이며 그간 운영되어 온 국가경찰제를 벗어던지고 새로운 제도를 입는 것이다. 현재 우리나라에서 처음으로 도입되어서 시범적으로 운영되고 있는 제주자치경찰은 실질적으로 모두의 무관심속에서 운영되고 있으며 개선해야 할 부분이 많다. 따라서 우리 실정에 맞는 지방분권형 자치경찰제 도입안을 연구·검토해 보고, 큰 틀에서 현재 문재인정부의 광역자치경찰 정부(안)을 바탕으로, 광역자치경찰이 현재 국가·지역적인 재정상황과 치안수요 등을 고려해서 지방자치단체의 입장에 가장 부합하는 자치경찰제인지 확인해 보고자 한다. 이를 통해 우리 실정에 가장 적합한 도입(안)을 도출해 낼 수 있으리라 생각 된다.

주제어: 지방자치, 지방분권, 자치경찰제, 헌법개정(안), 재정분권, 외국의 자치경찰, 지방자치단체, 자치권, 자치법규, 자치분권위원회

