

자치경찰제의 효율적인 운영방안에 대한 연구*

– 제주특별자치도 자치경찰공무원의 인식을 중심으로 –

A Study on Efficient Operation of Municipal Police System

– With Emphasis on the Awareness of Municipal Police Officers in Jeju Special Self-governing Province –

In Jong Ko**, Young Hoon Kang***

Department of Public Administration, Jeju National University, 102 Jejudaehak-ro, Jeju-si, Jeju Special Self-Governing Province, Korea

Abstract

This study was conducted to understand the awareness of Jeju Special Self-governing Province's municipal police officers for the efficient operation of municipal police system to derive priority on the parts to supplement or improve since the introduction of municipal police system. The areas of evaluation were human resources/organization, finance, operation, and law and systems for the efficient operation of municipal police system. Ten factors were selected for each area and AHP method was used to assess their relative importance and priority. As a result, it was found that the municipal police system has secured enough manpower and doubled the overall budget during the last nine years for a positive response overall, but the authority and performance of municipal police was still limited. Considering the weights and priority of policy part for the efficient operation of municipal police system, it was found that security of position in the Constitution, identity of Jeju Municipal Police Model, and amendment of related laws and regulations in the area of laws • systems were most important. In terms of the specific policies of each part, securing enough manpower was the priority in the human resources • organization aspect, budget foundation in the financial aspect, expansion of

* 이 논문은 2014학년도 제주대학교 학술진흥연구비 지원사업에 의해 연구되었음.

** First author, E-mail. safeworld@jejunu.ac.kr

*** Corresponding author. Tel. +82-64-754-2933. E-mail. younghoo@cheju.ac.kr

Submission & Publication Process

Received: Dec. 31, 2014 / Revised: Jan. 8, 2015 / Accepted: Jan. 15, 2015

municipal police's authority in the operation aspect, and the identity of Jeju Municipal Police Model in the laws • systems aspect. Considering the overall complex weights and priority, the identity of Jeju Municipal Police Model(laws • systems) was the top priority and the expansion of municipal police's authority(operation) was the second. Although Jeju Special Self-governing Province's municipal police is already nine years old, but it still needs to have a broad scope of authority by amending the laws and regulations to fit the needs of local region and requires active interest and support from the Central Government and the National Assembly to improve the laws • systems aspect as the Municipal Police System is still a toddler in the form of a pilot. Because the authority of municipal police is extremely limited with not much exclusive authority, municipal police is still executing assistant work subordinate to the national police.

Key words: municipal police system, analytic hierarchy process, AHP, priority

국문초록

본 연구에서는 자치경찰제의 효율적인 운영방안에 대해 제주특별자치도 자치경찰공무원의 인식을 통하여 자치경찰제의 도입 이후 보완 또는 개선되어야 할 부분에 대한 우선순위를 도출하고자 하였다. 먼저 평가영역에는 자치경찰제의 효율적 운영방안에 대한 평가영역으로 인사 • 조직적 측면, 재정적 측면, 운영적 측면, 법 • 제도적 측면으로 설정하였고, 각 영역별 대안으로 10개의 평가요소를 설정하여 이들 사이의 상대적 중요도와 우선순위를 측정하기 위하여 AHP기법을 이용하였다. 또한 출범 5년째인 2010년도의 조사와 비교하였다. 분석결과, 자치경찰제를 시행한지 9년째 접어들면서 인원의 확충이 어느 정도 이루어졌고, 전체 예산이 2배로 늘어나 자치경찰제에 대해 전체적으로 긍정적으로 평가하였으나, 자치경찰의 사무에 있어 업무와 권한이 제한적이라는 평가가 나타났다. 자치경찰제의 효율적인 운영을 위한 정책부문에 대한 가중치와 우선순위를 보면, 헌법상 지위보장, 제주자치경찰모델의 정체성 확립, 관련법률의 개정 등 법 • 제도측면이 가장 중요하다고 평가되었다. 각 단계별로 구체적인 정책에 대해서는 인사 • 조직측면에서는 미충원인원의 확보, 재정측면에서는 예산기반구축, 운영측면에서는 자치경찰사무의 확대, 법 • 제도측면에서는 제주자치경찰의모델의 정체성 확립이 각각 1순위로 평가 되었다. 전체 복합가중치와 우선순위를 종합하면 제주자치경찰모델의 정체성 확립(법 • 제도)이 1순위, 자치경찰사무의 확대(운영)가 2순위로 평가되었다. 이는 현재 제주특별자치도의 자치경찰이 지역특색에 맞는 관련 법률의 개정 등을 통해 폭 넓은 권한 이양을 할 수 있어야 하는 과제를 제시하고 있고, 현재 시범운영의 수준을 넘지 못하는 자치경찰제에 대해 중앙정부와 국회 차원의 관심과 법 • 제도적인 측면의 개선 등 적극적인 지원이 필요하다는 것을 알 수 있다. 또한 자치경찰의 권한이 지극히 제한적이고, 고유사무가 많지 않기 때문에 국가경찰의 보조적인 업무를 수행하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

주제어: 자치경찰제, 계층분석기법, AHP, 우선순위

1. 서론

경찰의 개념은 국가의 법체계와 문화 및 시간에 따라서 크게 차이가 나지만 현대의 경찰 개념은 “국민의 생명·신체·재산을 보호하기 위하여 공공의 질서와 안녕의 유지를 위한 범죄 예방과 범집행을 하는 공공서비스”라고 할 수 있다(양영철, 2008: 24). 즉, 국민의 신체·재산·생명을 보호하고 국민이 안심하고 일상생활을 영위할 수 있도록 치안을 확보하는 국가행정집행의 최일선 기관이라고 할 수 있다. 이러한 경찰체계는 중앙집권적인 국가경찰과 지방분권적인 자치경찰로 구분할 수 있는데 우리나라의 경우 전형적인 국가 경찰관을 가지고 경찰활동을 영위해 왔다.

우리나라는 1948년 정부조직법 제정 이후부터 자치경찰제 도입과 관련된 논의가 계속되어 왔고, 1990년대에 지방자치제가 시작되면서 자치경찰제의 도입논의가 가속화되기 시작하였다. 참여정부에서는 ‘분권과 자율’의 국정원리를 바탕으로 ‘자치경찰제의 도입’을 주요정책과제로 추진하였고, ‘자치경찰 법안’을 마련 하였다(옥필훈, 2009: 47-52). 그러나 여당의 반대 등으로 입법화하지 못함으로써 전국적으로 자치경찰이 출범하지는 못하고, 2006년 7월 1일 제주특별자치도의 출범과 함께 국가경찰과는 별도로 자치경찰제도가 시행되고 있다. 제주특별자치도는 ‘도민과 함께하는 자치경찰, 하나 된 제주’를 비전¹⁾으로 주민생활 중심의 자치경찰제를 도입하여 운영하고 있다.

제주특별자치도의 자치경찰의 출범은 자치경찰제의 도입을 본격화시키는 계기를 마련하였다는데 의의가 있지만 여러 가지 문제점을 포함하고 있다. 제주국제공항 관광질서 및 교통질서 확립, 한라산·관광지 등 관광객 보호 및 위반사범 단속, 각종 문화행사의 교통정리 및 경비업무 등의 지역경비, 불합리한 교통 안전시설 개선 등에 긍정적 평가를 받고 있지만(양영철, 2008: 396-399), 권한과 업무의 한정, 국가예산지원의 문제, 인력부족, 인지도의 미흡 등 아직도 해결하여야 할 부분이 많이 있다(옥필훈, 2009: 81). 따라서 본 연구에서는 제주특별자치도의 자치경찰제의 실태를 살펴보고, 운영상의 문제점들에 대해 자치경찰 공무원의 인식조사를 통하여 효율적인 운영방안을 모색하고자 한다.

II. 자치경찰제의 이론적 검토

1. 자치경찰제의 의의

자치경찰제도는 그 나라의 역사적 배경과 정부간의 관계 여건에 따라서 그 형태를 달리 하지만, 지방의 경찰이 자치권을 가지고 주민의 참여를 통해 운영되는 경찰관리 형태를 의미하는 것으로 볼 수 있다. 즉 자치경찰은 소극적으로 지역사회의 안녕질서를 유지하는 기능을 담당하며, 일반 행정으로부터의 독립이라는 경찰자치와 중앙으로부터의 분리라는 지방자치경찰의 두 모습이 복합되어 있다고 보아야 할 것이다. 따라서 진정한 의미의 자치경찰제는 경찰의 국가화를 지양함은 물론 봉사기능을 수행하기 위해 경찰을 지방자치행정의 일부로 포함시킴으로써 경찰권이 주민자치에 의해 사회질서 유지

1) 제주특별자치도 자치경찰단 홈페이지(<http://jmp.jeju.go.kr/>).

를 수행하는 경찰제도라고 할 수 있으며, 일정 지역의 치안에 관한 권한과 책임을 지역주민과 그 대표자가 보유·행사토록 되어 있는 체제를 일컫는다고 할 수 있다(심기환, 2007: 8).

<표 1> 자치경찰에 대한 학자들의 견해

구분	자치경찰의 개념
이황우(1994)	자치경찰제도란 지방분권의 정치사상에 따라 지방경찰이 지방자치단체의 권한과 책임 하에 자치 구역내에서 치안업무를 수행하는 제도
최우용(2003)	경찰행정을 지방 분권화하여 지방자치단체가 그 유지의 권한과 책임을 지고 주민의 생명, 신체 및 인권을 보장하며 나아가 지방자치의 이념을 구체화하고 경찰의 정치적 중립을 보장하기 위한 제도
한국지방행정연구원	지방자치단체의 장 또는 주민을 대표할 수 있는 기관이 지방자치단체를 관할구역으로 하는 경찰 행정관서의 유지에 대한 권한과 책임을 가지고 조직·인사·재정 등에 관하여 경찰행정정책에 주민의 의사를 반영하여 그 주민들에게 직접적 또는 간접적으로 치안 공공 서비스를 제공하는 제도와 활동
경찰청 자치경찰제 실무기획단	자치경찰제는 시·도지사에게 지방경찰을 맡겨 일반행정 뿐 아니라, 치안행정의 업적에 관해서도 차기 선거 때 주민에 의한 심판의 대상이 되도록 하고 주민의 필요에 따라 지역실정에 맞는 치안행정을 전개함으로써 풀뿌리 민주주의의 이념을 더욱 완벽하게 구현하는 제도
한건우(1999)	자치경찰은 지방자치단체가 그 유지의 권한과 책임을 지는 경찰이라고 하고, 지방자치경찰이란 일정한 지역 내의 경찰작용을 지방자치단체의 권한과 책임에 의하여 이루어지는 경찰

※ 자료: 심기환(2007:9-10) 재구성.

즉, 자치경찰이란 지역주민의 의사에 기초하여 경찰활동을 수행하는 경찰을 의미한다. 국가경찰이 전국 단위의 획일적 경찰활동을 수행하는데 효율적인 경찰인데 반하여, 자치경찰은 지역주민의 의사에 기초하여 지역적 특성과 여건을 충분히 반영함으로써 소위, 다양한 ‘맞춤형’ 경찰서비스를 제공할 수 있는 경찰이다. 따라서 자치경찰제도는 지방경찰이 지방자치권에 근거하여 지방자치단체의 권한과 책임하에 지역주민의 의사에 따라서 치안업무를 자주적으로 수행하는 경찰제도이다. 자치단체장 선거 등을 통하여 나타난 주민의사가 치안행정에 적극 반영되는 주민을 위한 경찰제도이다. 또한 중앙정부의 획일적인 지시에서 벗어나 지역주민의 의사와 편의를 우선시하는 제도이다. 뿐만 아니라, 경찰행정에 대한 주민의 참여를 유도하고, 지역치안에 대한 경찰의 책임을 강화하는 제도이다(최종술, 2010: 34).

2. 자치경찰제의 필요성

자치경찰제는 지방자치단체의 권한과 책임하에 그 지역의 특징과 상황에 따라서 지역주민의 의사와 요구에 따라 봉사와 서비스를 제공하고 주민의 참여를 유도하는 자치경찰제의 필요성은 다음과 같다(김봉구, 2014: 258-260)

첫째, 지방행정과 치안행정의 연계성 확보와 관련하여 자치경찰제 실시로 주민생활과 밀접한 치안 서비스를 자치단체의 권한과 책임하에 자율적으로 처리할 수 있는 경찰력을 확보함으로써 주민의 기

대에 부응하는 진정한 의미의 종합행정을 온전히 수행할 수 있게 된다.”는 것이다. 지방행정과 치안행정의 연계를 통해 지방행정상 직접적 행정집행에 대한 강제성을 가지게 된다고 볼 수 있다.

둘째, 과거에는 경찰의 이미지가 범죄자에 대응하여 처벌하는 사람으로 인식이 되었지만 현재는 범법자를 처벌하는 이미지 보다는 지역사회에서의 치안서비스와 봉사를 하는 친절한 경찰의 이미지가 더욱 중요시 되었다. 우리나라 경찰은 경찰력의 분산으로 인한 안보 및 광역경찰기능의 약화, 경찰위계질서의 해이, 지역간 경찰력의 질적 수준 불균형 등을 이유로 중앙집권적 국가경찰체제를 일관되게 유지해왔다. 그러나 선진사회 경찰이 지역주민과 함께 하는 지역사회 경찰활동을 전개하는 새로운 치안질서를 지향하는 흐름 속에서 주민중심 또는 봉사중심의 고객지향적 치안서비스를 제공하지 않을 수 없다. 따라서 경찰서비스를 일관되게 유지하는 것보다는 경찰과 지자체단체가 서로 유기적으로 연동하여 지역마다의 구조와 특성을 파악하고 실정에 맞는 예산을 확보하여 지역주민들이 경찰서비스에 대한 현실적인 제공을 받으면서 범죄에 대한 두려움을 감소시키고 삶의 질을 향상 할 수 있도록 하는 것이 가장 중요하다.

셋째, 자치경찰제는 무엇보다도 국가경찰의 일원구조로부터 나오는 불가피한 폐해를 제도적으로 개선하는 것이다. 자치경찰제를 통해 경찰의 대민서비스를 질적으로 제고시키고 중앙경찰의 권력을 분산시킬 수 있고, 경찰에 대한 주민의 참여를 확대함으로써 지역주민의 의사에 부합되면서 주민의 안전을 지켜주는 친근한 경찰상을 정립할 수 있다. 즉, 늘 가까이에서, 다가가 도움을 줄 수 있는 ‘평화지킴이’(Peace keeper), ‘서비스 제공자’(Service giver)로 경찰의 역할을 확립할 수 있다. 또한 지역사회경찰활동(Community policing)을 통해 협력치안체제를 강화하고 지역사회의 자발적인 협력을 이끌어냄으로써 경찰활동의 효율성도 높일 수 있다.

넷째, 체감치안을 개선하기 위한 목적에서도 자치경찰제도는 도입되어야 한다는 것이다. 국가경찰제도 하에서는 지방경찰에 대한 주민참여와 통제가 불가능하기 때문에 국가경찰은 체감치안에 중점을 두지 않는 경찰이 강하며, 이로 인하여 경찰에 대한 이미지는 매우 부정적이다. 이러한 상황에서 주민들로부터 신뢰받는 경찰이미지를 구축하기 위해서는 주민의 통제 속에서 운영되는 자치경찰제도의 도입은 필수적이다.

3. 선행연구의 검토

자치경찰제의 도입 및 효율적인 운영에 관한 연구로 최기문(2001)은 자치경찰제 도입을 전제로 하여 한국의 실정에 적합한 자치경찰모형을 제시하고 있다. 자치경찰제 도입방안에 대해서 경찰운영의 민주성, 중립성, 효율성, 독립성 측면에서 모두 취약하다는 분석을 하면서 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 민주성을 확보하기 위해서는 경찰 내부적으로는 상향적 의사결정 메커니즘의 개방, 경찰서장에 이르기까지 과감한 권한 위임, 경찰 외부적으로는 자치경찰제의 장을 주민의 참여를 통해 선출할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 또한 주민협력단체, 치안행정협의회, 치안모니터제도 등 다

양한 참여제도를 통해 경찰에 민간의 참여가 활발하게 이루어져야 한다.

둘째, 정치적 중립성 보장을 위한 경찰위원회제도, 경찰청장임기제, 정치권이나 외부기관의 간섭배제 등의 장치가 마련되어야 한다.

셋째, 효율성 측면은 자치경찰제의 지역경찰을 효율적으로 운영과 국가경찰과 자치경찰, 지방자치단체와 지방 경찰조직간의 협력은 물론 경찰과 민간과의 협력 치안체제의 정착이 필요하다.

넷째, 독립성 측면에서는 경찰위원회와 치안행정협의회의 위상강화가 우선적으로 이루어져야 하며, 입법권, 조직권, 예산권에 있어서 자율권이 확대되어야 한다. 특히 지방경찰청장의 인사운용의 자율권, 지방자치단체에서 경찰예산을 지원하는 제도적인 장치를 마련하여 자치단체에서 독자적으로 경찰재정을 가능하도록 하는 방안이 모색되어야 한다.

박희방(2005)은 주민의 복리증진을 위하여 국가경찰 기능과 조화를 이루면서 지방자치행정과 치안행정의 연계성을 확보, 지역특성에 맞는 치안서비스를 제공하고 지역주민의 치안수요를 경찰행정에 구체적으로 반영할 수 있는 우리 실정에 적합한 새로운 지방자치 경찰제를 제시하고 있다.

먼저 조직 측면에서는 국가경찰과 지방자치경찰로 양분하는 2원제 채택을 대 원칙으로 하여 지방자치경찰의 책임과 권한의 소재를 명백히 하기 위해 독립제를 제시하고 있다. 기능적 측면에서는 주민생활과 밀접한 사안은 모두 지방자치경찰이 맡고, 현재 국가경찰이 맡고 있는 사무기능 가운데 지역성이 강한 경찰사무는 지방자치경찰이 담당해야 한다. 지방자치경찰은 자기관할 구역 내에서 활동하는 것이 원칙이지만 타 자치단체와 공동대응 할 필요성이 있으면 상호 협력하는 시스템도 마련되어야 한다. 인사적 측면에서는 지방자치경찰의 모든 인사권은 시장·군수·자치구청장이 갖게 하고, 자치경찰의 장은 시장·군수·자치구청장이 지방의회의 의결을 거쳐 임명하는 것이 바람직하다. 예산적 측면에서 지방자치경찰 운영재원은 자치단체부담을 원칙으로 하되 어느 정도 지방재정자립체계가 마련될 때까지 지방교부세, 국고보조금, 교통법칙금 등으로 지원해야 한다. 마지막으로 운영면에 있어서는 국가·지방자치경찰 상호간에 보완적, 지원적 업무를 원활히 하기 위해서는 광역자치단체장 산하에 지역치안협력관(지방자치경찰담당관)을 두거나 시·도 치안행정위원회의 기능을 살려 지역치안에 대한 국가경찰과 지방자치경찰간의 고리역할을 하게 한다. 또 지방자치경찰 상호 간 또는 국가경찰과 자치경찰 사이에 업무상 갈등이 발생하는 경우, 서로 이견을 조정·해결하기 위해서는 광역단위 치안행정협의제도를 원용하여 국가경찰, 지방자치경찰, 시민단체 등에서 추천한 위원으로 기초단위 치안행정협의회(가칭)을 채택할 수도 있을 것이다.

심기환(2007)은 자치경찰제의 적실성, 치안서비스와 관련된 영향변수의 인과 관계적인 탐색을 통해 효율적인 치안서비스 제공과 함께 우리나라 자치경찰제의 발전방안을 제시하고 있다. 분석결과 보충성의 원칙에 입각한 사무이양과 정치적 중립성 유지, 수사권 독립보장 및 제도마련, 단체장 인사권의 견제 및 통제장치의 마련, 재정적 자율권 부여를 통한 자율적 권한의 부여 강화, 주민협조 및 통제장치의 마련, 자치경찰제의 조기시행 및 시범지역 확대실시, 교육 및 홍보의 강화가 필요하다.

옥필훈(2009)은 제주특별자치도에서 자치경찰제가 실시되고 있는 실태를 통한 효율성을 분석하여

앞으로 전국적으로 시·군·구 단위의 자치경찰제가 실시되는 것을 예상하여 보다 나은 방향성을 제시하고 있다. 인사·조직상 미충원인원의 확보와 정치적 중립성의 확보, 재정적 측면에서 예산기반구축과 예산지원의 확대, 운영적 측면에서는 제주자치경찰사무의 확대, 국가경찰과 자치경찰간 협력 강화 지역사회 봉사자로서의 경찰활동과 거버넌스의 확대, 법·제도적 측면에서는 제주자치경찰모델의 정체성 확립, 관련 법률의 개정과 헌법상 지위 보장이 이루어져야 한다.

위에서 살펴본 선행 연구들은 자치경찰제의 도입방안과 발전방안 등을 제시하고 있다. 본 연구는 위의 연구들에서 제시한 문제점 및 방안들을 종합하여 자치경찰제의 효율적 운영을 위한 분석의 지표로 삼고, 그 지표들에 대한 우선순위를 분석하는데 의의가 있다.

III. 자치경찰제의 사례 분석

1. 제주특별자치도 자치경찰

2006년 7월 1일 제주특별자치도에 전국 최초로 자치경찰이 출범하였다. 제주자치경찰이란 제주특별자치도법에 의하여 제주지역 내에서 주민의 생활안전과 지역교통안전 및 관광객 보호 등 행정사무에 관한 봉사를 강조하며, 지역민과 함께 치안질서를 유지하는 경찰을 말한다(김원중, 2007: 155).

제주자치경찰의 출범은 지방자치단체의 권한과 책임하에 지역주민의 의사에 따라 치안업무를 자주적으로 수행하는 새로운 주민 밀착형 치안시스템을 최초로 운영하는 선진형 제도로써 향후 도입될 전국단위의 자치경찰제에 영향을 미칠 것이다(옥필훈, 2009: 76-77).

2014년 12월 말 현재 제주자치경찰은 국가경찰과 이원적으로 운영되고 있고, 자치경찰의 기획·홍보와 기마대장을 담당하는 경찰정책과, 주민생활안전 및 교통관리 담당의 주민생활안전과, 수사 및 공항안전을 담당하는 민생사법경찰과, 주차민원 및 주차지도를 담당하는 주차지도과, 교통시설을 담당하는 교통정보센터가 있고, 서귀포지역에는 교통생활안전 및 주차지도를 담당하는 서귀포지역경찰대를 두고 있다(4과·1지역대·1센터, 11담당)²⁾

2) 제주특별자치도는 자치경찰단의 사무를 집행하기 위한 보조기관으로 제주시와 서귀포시에 자치경찰대를 설치하여, 각각 경무팀, 생활안전팀(제주시는 2개팀), 관광환경팀으로 편성하여 왔다. 하지만 특별자치도 소속 경찰단과 행정시 소속 경찰대로 분리·운영되면서 소규모 조직임에도 인력과 기능이 중복되고, 이중적 지휘로 인해 업무에 혼선을 빚는 등 비효율성이 지적되어 2012년 1월 9일 그동안의 통합자치경찰단 출범식을 갖고 제주시와 서귀포시에 별도 편제되어있는 조직을 통합하였다. 통합 자치경찰단은 경찰정책과, 주민생활안전과, 특별사법경찰과, 주차지도과 등 4개과, 교통정보센터와 서귀포지역경찰대의 1센터 1지역대로 편제되어 운영하고 있다(제주특별자치도 자치경찰단 홈페이지(<http://jmp.jeju.go.kr/>)).



<그림 1> 제주특별자치도 자치경찰단의 조직구성

2. 제주특별자치도 자치경찰의 현황 및 문제점

본 연구에서는 자치경찰의 운영에 관해 문제점을 살펴보고 이에 대한 정책 대안들의 우선순위를 알아보기 위한 연구로 AHP기법을 이용하기 위해 다음과 같이 인사·조직적 측면, 재정적 측면, 운영적 측면, 법·제도적 측면의 네 가지로 범주화하여 현황 및 문제점을 살펴보았다.

1) 인사·조직적 측면

제주특별자치도 공무원 정원조례³⁾에 의하면 자치경찰의 정원은 127명으로 규정되어 있다. 2010년 당시 현재 자치경찰공무원은 82명(자치경찰단 14명, 제주시 자치경찰대 46명, 서귀포시 자치경찰대에 22명)으로 정원에서 45명이 부족하였으나, 2014년에는 123명까지 충원이 되어 현재 4명이 부족한 실정이다.

외국의 자치경찰 규모를 보면 대체로 국가경찰보다 많거나 적어도 비슷하지만, 현재 제주특별자치도 자치경찰단의 규모로서는 실적평가가 어렵다. 따라서 인원 충원면에서 일반직 공무원의 이관 검토, 국가경찰 일부를 일정 기간 파견을 받아 자치경찰 주요업무를 지원하는 방안 마련 등의 조치가 신속하게 이루어져야 한다(양영철, 2008: 424-425).

3) 2014년 12월 31일 현재 제주특별자치도 공무원 정원조례 제2조 3항의 자치경찰단 및 자치경찰대에 두는 자치경찰공무원의 정원은 126명으로 되어 있으나, 감사위원회 등 파견공무원이 제외된 상태임. 자치경찰단에서는 정원을 127명으로 정하여 신규 임용을 하고 있음.

<표 2> 자치경찰에 대한 학자들의 견해

구분	계	자치경찰공무원								일반공무원		
		계	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경	계	일반직	무기계약직
정원	192	127	1	5	10	15	16	30	50	65	25	40
현원	191	123	-	5	10	16	14	42	36	68	27	41
과부족	-1	-4	-1	-	-	+1	-2	+12	-14	+3	+2	+1

※ 자료: 제주특별자치도의회(2014).

2) 재정적 측면

제주자치경찰의 소요예산은 국비(보조금)일부와 도비로 활용하도록 규정하고 있으며, 자치경찰제가 시행된 첫해인 2006년에는 대부분 국비(83%)로 충당하였다. 그러나 2010년에는 국비 42.0%, 2014년에는 25%.0로 국비의 비율이 점점 낮아지고 있다. 이는 제주특별자치도 자치경찰의 인원과 마찬가지로 국가경찰에 비해 너무 낮은 지원이라고 할 수 있다. 또한 2010년 자치경찰의 전체 예산 58억원 중 국비 약 24억원, 201년에는 전체 예산 115억원 중 국비가 약 29억원인데, 자치경찰의 예산은 거의 2배 가깝게 늘어났지만 국비의 지원은 정체되어 있는 수준으로 보인다. 이것은 국가 차원에서 자치경찰제를 전국적으로 실시할 의지가 부족한 것으로 보인다.

<표 3> 2014년도 제주특별자치도 자치경찰 운영예산(단위: 천원, %)

구분	계	국비		도비	
		금액	비율	금액	비율
총계	11,525,468	2,884,378	25.0	8,641,090	75.0
경상적 경비	2,979,721	491,548	16.5	2,488,173	83.5
사업비	6,448,146	2,158,346	33.5	4,289,800	66.5
행정운영경비	2,097,601	234,484	11.2	1,863,117	88.8

※ 자료: 제주특별자치도의회(2014).

또한 국가균형발전 특별법의 제35조의2 제2항 제2호에서 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 이관되는 특별지방행정기관 이관사무의 수행에 필요한 경비와 자치경찰로 이체(移替)되는 경찰인력에 대한 인건비 상당액 및 그 운영비 일부를 국비로 지원한다고 명시하고 있다. 그러나 경찰인력의 미채용 인원에 대한 인건비는 도비로 확보하여야 하는 문제가 발생하게 된다.

제주자치경찰의 재정자립도가 낮고 국비지원이 미약하면 인력확보와 자치경찰 운영의 차질, 경찰관 개개인의 사기진작의 문제 등이 발생할 수 있다. 결국 재정적인 문제로 도민들이 원하는 경찰의 치안 서비스를 받지 못하거나 상대적으로 낮은 수준의 치안서비스를 받게 된다면 나아가 제주자치경찰의 존립자체에 문제가 발생할 수 있다(김봉구, 2014: 272).

3) 운영적 측면

수사과정상 제주자치경찰은 특별사법경찰업무에 대한 수사권을 직접 행사할 수 있고, 경찰관직무집행법을 준용하여 이에 따라 경찰권의 발동과 함께 도로교통법 혹은 경범죄처벌법에 의해 통고처분권을 행사하는 과정에서 즉결심판의 대상자가 발생하게 되나, 구속이나 구류대상자를 유치할 유치장이 없으며, 즉결심판청구권이 부여되지 않는다. 또한 직무집행에 있어서 행정법규의 위반 등 다른 범죄와 연계되어 있는 경우에는 범죄는 국가경찰에서, 행정법규 위반사항에 대하여는 자치경찰에서 수행하는 이중적인 업무처리가 불가피하게 된다.

무기의 휴대는 도지사의 신청에 의해 제주지방경찰청장의 승인을 받아야하고, 무기 사용시 지방경찰청장 또는 경찰서장에서 통보하도록 규정하고 있다(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제 116조). 이는 경찰관직무집행법은 준용하고 있어 당연히 무기 휴대 및 사용이 가능한 자치경찰공무원에게는 불합리하다고 하겠다.

4) 법·제도적 측면

정체성 측면에서 제주자치경찰은 구조적으로 지방분권이 아니어서 자치경찰 기능이 미약하고 결과적으로 국가경찰의 보조기관으로 평가받고 있다. 또한 법적으로 제주자치경찰은 포괄적인 수사권을 행사할 수 있는 일반적인 형사범에 대한 수사권은 없다. 즉, 강도, 강간, 절도, 폭력 등과 같은 범죄에 대한 수사권이 없고, 일반 형사범에 대한 긴급체포권도 주어지지 않는다. 자치경찰은 일반 형사범은 현행범일 경우에만 체포할 수 있지만, 체포 이후에 경찰서나 순찰지구대에 인계하여야 하고, 경찰관에게 단속과 같은 진술서 작성, 출석요구 등의 복잡한 절차를 거쳐야 한다.

IV. 제주특별자치도 자치경찰제 실증 분석

1. 우선순위 측정을 위한 AHP기법의 선정

우선순위 결정과 같은 가중치부여를 통한 의사결정 문제를 해결하기 위해서는 여러 가지 방법이 제안되었고 있으나, 본 연구에서는 의사결정 기법 중 많이 사용하고 있는 계층분석기법(AHP)을 선정하였다. 계층분석기법(AHP)은 해결해야 할 문제를 몇 개의 계층으로 구성된 구조로 파악한 후 분석과정을 통해 상대적 우선순위를 정하는 기법이다(Saaty, 1980). 이는 의사결정의 계층구조를 구성하고 있는 요소간의 쌍대비교에 의한 판단을 통하여 평가자의 지식, 경험 및 직관을 포착하고자 하는 의사결정방법론으로 이론의 단순성 및 명확성, 적용의 간편성 및 범용성이라는 특징으로 말미암아 여러

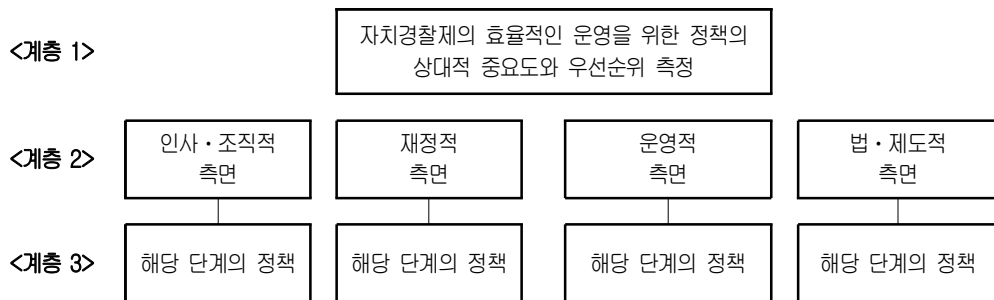
의사결정분야에서 널리 응용되어 왔다(조근태 외, 2005: 3). 또한 평가요소에 대하여 전문가들의 의견을 반영하여 각 속성에 대하여 가중치를 결정하는 것으로 비교적 객관적인 관점에서 각 평가요소에 대하여 가중치를 제공할 수 있다는 장점을 가지고 있다(박경열, 2007: 77-78).

2. 분석 모형

본 연구에서는 선행연구 검토와 제주특별자치도 자치경찰단의 현황분석을 통해 평가 영역 및 평가 지표를 다음과 같이 설정하였다.

먼저 자치경찰의 효율적 운영에 관한 정책의 상대적 중요도와 우선순위를 측정하기 위해 제주특별자치도 자치경찰의 문제점을 인사·조직, 재정, 운영, 법·제도의 유형으로 구분하여 평가영역으로, 문제점에 대한 각 정책들을 평가지표로 설정하였다. 즉, 가장 최상위 목표는 자치경찰제의 효율적인 운영을 위한 정책의 상대적 중요도와 우선순위 측정이고, 그 다음 2단계로 평가영역은 인사·조직적 측면, 재정적 측면, 운영적 측면, 법·제도적 측면으로 하였고, 3단계 평가요소는 각 평가영역별 정책으로 설정하였다.

인사·조직적 측면에는 미충원 인원의 확보, 정치적 중립성의 확보 방안 마련, 재정적 측면에는 예산기반 구축, 예산지원의 확대, 운영적 측면에는 제주자치경찰 사무의 확대, 국가경찰간 협력 강화, 지역사회의 봉사자로서의 경찰활동과 거버넌스의 확대, 법·제도적인 측면에는 제주자치경찰모델의 정체성 확립, 관련법률의 개정, 헌법상 지위 보장으로 설정하였다.



<그림 2> 재난관리단계 활동 평가의 구조

<표 4> 자치경찰제의 효율적 운영방안에 대한 평가영역 및 평가요소

구분		평가영역 및 평가요소
평가목표		자치경찰제의 효율적인 운영을 위한 정책의 상대적 중요도와 우선순위 측정
평가영역		인사·조직적 측면, 재정적 측면, 운영적 측면, 법·제도적 측면
평가 요소	인사·조직적 측면	① 미충원 인원의 확보 ② 정치적 중립성의 확보방안 마련
	재정적 측면	① 예산기반 구축 ② 예산지원의 확대
	운영적 측면	① 자치경찰 사무의 확대 ② 국가경찰간 협력 강화 ③ 지역사회 봉사자로서의 경찰활동과 거버넌스의 확대
	법·제도적 측면	① 제주자치경찰모델의 정체성 확립 ② 관련법률의 개정 ③ 헌법상 지위보장

위의 3계층의 평가요소와 세부내용에 대한 설명은 다음과 같다.

<표 5> 3계층 평가 요소

구분	평가요소	세부내용 및 설명
인사·조직	미충원 인원의 확보	현재 127명의 정원 및 현원에 대한 총원
	정치적 중립성의 확보방안 마련	자치단체장에 대한 정치적 중립성 및 독립성 확보
재정	예산기반 구축	국세수입의 일부양여, 지방교부금 등의 적극 지원
	예산지원 확대	운영비, 범칙금 이관등의 지원분야 확대
운영	자치경찰 사무 확대	인허가 사무에대한 위법사항 또는 자치단체의 법집행업무, 경미사범에 대한 일반수사권 및 즉결심판청구권한 부여
	국가경찰간 협력 강화	업무협약을 뛰어넘는 수사상의 협력과 공조에 대한 연구
	지역사회 봉사자로서의 경찰활동과 거버넌스 확대	민간 부문 및 비영리 부문간 협력적인 네트워크 구축·관리, 시민과 함께하는 순찰 등 지역사회와 파트너 관계 형성
법·제도	제주자치경찰모델의 정체성 확립	도입단위, 직속기관 및 보조기관, 자치경찰의 파출소 이관 등 제주특색에 맞는 모델의 정립
	관련 법률의 개정	관련 법률의 승진, 직무, 예산 등을 지역 실정에 맞게 개정
	헌법상 지위보장	제주특별자치도의 헌법상 지위 보장, 폭 넓은 권한 이양으로 재량권 확대

3. 실증 분석

1) 자료수집과 전문가 조사

본 연구는 자치경찰의 문제점 및 정책에 대한 상대적 중요도와 우선순위를 측정하기 위하여 제주특별자치도의 사례를 분석하였다. 1차 조사(2010년), 2차 조사(2014년) 모두 제주자치경찰 공무원 30명을 대상으로 전문가 조사를 실시하였다. 1차 조사는 2010년 11월 16일부터 19일까지 이루어졌고, 이 중

응답의 누락 등 불확실한 것을 제외한 22명의 응답을 대상으로 하였다. 2차 조사는 2014년 12월 22일부터 26일까지 이루어졌고, 1차 조사와 마찬가지로 응답의 누락 등 불확실한 것을 제외한 18명의 응답을 대상으로 하여 AHP기법을 이용하여 분석하였다.

2) 분석의 신뢰성

AHP기법의 신뢰성 분석은 일관성비율(CR)을 통하여 구할 수 있는데 10%(0.1)보다 작을 때 일관성이 있다고 규정한다. 본 연구에서 상대적 중요도 및 우선순위를 위한 각 계층의 평가영역 및 평가요소의 일관성비율(CR)은 10%(0.1)미만으로 나타났다. 즉 평가목표에 대한 일관성 비율은 1차 조사에서는 0.01으로 나타났고, 각 평가영역별 일관성비율도 0.1미만(인사·조직 0.00, 재정0.00, 운영 0.01, 법제도 0.00)으로 나타났고, 2차 조사에서도 0.1미만(인사·조직 0.00, 재정0.00, 운영 0.00, 법제도 0.00)으로 나타나 일관성 있게 비교함으로써 신뢰성을 확보하였다.

3) 분석의 결과

현재 제주특별자치도 자치경찰제가 효율적으로 운영되고 있다고 생각하는가에 대한 일반 문항에 대해서는 2010년, 2014년 모두 약간의 긍정적인 편으로 나타났고, 평균을 비교해 보았을 때 2010년보다 2014년이 약간 긍정적인 측면이 높은 것으로 나타났다. 이는 자치경찰제를 시행한지 9년째 접어들면서 인원의 확충이 어느 정도 이루어졌고, 전체 예산이 2배로 늘어나 자치경찰들의 여건이 나아진 결과라고 보인다.

<표 6> 자치경찰제 운영의 효율성에 관한 인식

구 분	2010년			2014년		
	빈도(명)	비율(%)	평균	빈도(명)	비율(%)	평균
매우 그렇다	2	9.5	2.86	-	-	2.83
그렇다	2	9.5		7	38.9	
보통이다	14	66.7		7	38.9	
그렇지 않다	3	14.3		4	22.2	
전혀 그렇지 않다	-	-		-	-	
합계	21	100.0		18	100.0	

반면, 효율적으로 운영되지 않는다고 생각하는 응답자들은 2010년도에는 국가경찰과의 업무 중첩(50.0%), 예산 및 제도적인 지원과 관심 부족(25.0%) 등으로 나타났지만, 2014년도에는 모두 자치경찰의 사무에 있어 업무와 권한이 제한적이라고 응답했다. 이는 앞의 제주특별자치도 자치경찰의 현황 및 문제점에서 살펴보았듯이 인원 및 전체 예산은 증가하였으나, 운영적 측면의 자치경찰의 사무가

여전히 제약이 많음을 나타낸다.

(1) 자치경찰제의 효율적인 운영을 위한 정책 우선순위

자치경찰제의 효율적인 운영을 위한 평가영역 중 가장 중점을 두어야 한다고 생각하는 단계는 법·제도(.409) → 운영(.268) → 재정(.166) → 인사·조직(.157)의 순으로 분석되었다. 제주특별자치도의 자치경찰공무원들은 자체경찰제가 효율적으로 운영되기 위해서는 제주특별자치도의 헌법상 지위보장을 비롯한 관련법률의 개정 등 법·제도 개선이 가장 중요하다고 평가하는 것으로 나타났다.

2010년과 2014년 모두 법·제도적인 측면이 1순위로 나타나 자치경찰제가 효율적으로 운영되기 위해서는 많은 개선이 필요할 것으로 보인다. 그 다음으로는 운영적 측면으로 나타났는데, 이는 자치경찰제 시행이 벌써 9년째 접어들고 있지만 법·제도적인 측면의 개선이 이루어지지 않은 결과 여전히 자치경찰의 권한이 제한적이고 사무가 한정적임을 알 수 있다.

<표 7> 평가영역별 우선순위

평가영역		인사·조직	재정	운영	법·제도
2010년	상대적 중요도	.268	.167	.248	.317
	우선순위	2순위	4순위	3순위	1순위
2014년	상대적 중요도	.157	.166	.268	.409
	우선순위	4순위	3순위	2순위	1순위

(2) 각 부문별 정책 우선순위 및 종합 가중치

① 인사·조직적 측면

자치경찰제의 효율적인 운영방안 중 인사·조직측면에서는 미충원 인원의 확보(.749) → 정치적 중립 보장(.251)의 순으로 나타나 현재 127명의 정원 및 현원에 대한 충원이 시급한 것으로 평가되었다.

<표 8> 인사·조직측면의 우선순위

년도	주요활동	단계별 가중치	평가영역별 우선순위
2010년 (.268)	미충원 인원의 확보	.737	1순위
	정치적 중립 보장	.263	2순위
2014년 (.157)	미충원 인원의 확보	.749	1순위
	정치적 중립 보장	.251	2순위

2010년의 경우에는 정원에서 45명이 부족하였으나, 2014년에는 4명 부족으로 많이 충원되었지만 가중치가 조금 증가 한 것으로 볼 때 이는 현재 미충원 인원에 대한 보충의 의미도 있지만 국가경찰과 비교했을 때 전체의 정원에 대한 고려도 필요한 것으로 보인다.

② 재정적 측면

자치경찰제의 효율적인 운영방안 중 재정측면에서는 예산 기반구축(.564) → 예산 지원의 확대(.436)의 순으로 나타났는데, 이는 2010년의 경우에도 동일하게 나타났다. 따라서 예산 기반을 구축하기 위한 세부 항목인 국세수입의 일부양여, 지방교부금 등의 적극적인 지원이 필요한 것으로 평가되었다.

<표 9> 재정측면의 우선순위

년도	주요활동	단계별 가중치	평가영역별 우선순위
2010년 (.167)	예산 기반 구축	.572	1순위
	예산 지원의 확대	.428	2순위
2014년 (.166)	예산 기반 구축	.564	1순위
	예산 지원의 확대	.436	2순위

③ 운영적 측면

자치경찰제의 효율적인 운영방안 중 운영측면에서는 자치경찰 사무의 확대(.601) → 지역사회 봉사자로서의 경찰활동과 거버넌스의 확대(.201) → 국가경찰간 협력 강화(.198)의 순으로 나타나 자치경찰의 사무인 인허가 사무에 대한 위법사항 또는 자치단체의 법집행 업무, 경미사범에 대한 일반수사권 및 즉결심판청구권한 부여 등이 가장 필요한 것으로 평가되었다.

<표 10> 운영측면의 우선순위

년도	주요활동	단계별 가중치	평가영역별 우선순위
2010년 (.248)	자치경찰 사무의 확대	.581	1순위
	국가경찰간 협력 강화	.155	3순위
	지역사회 봉사자로서 경찰활동과 거버넌스 확대	.264	2순위
2014년 (.268)	자치경찰 사무의 확대	.601	1순위
	국가경찰간 협력 강화	.198	3순위
	지역사회 봉사자로서 경찰활동과 거버넌스 확대	.201	2순위

④ 법·제도적 측면

자치경찰제의 효율적인 운영방안 중 법·제도측면에서는 제주자치경찰모델의 정체성확립(.509) → 헌법상 지위보장(.363) → 관련법률의 개정(.128)의 순으로 나타나 제주특색에 맞는 자치경찰제의 모델을 정립하는 것이 가장 중요한 것으로 평가되었다. 그 다음으로 제주특별자치도의 헌법상 지위 보장을 통하여 폭 넓은 권한이양으로 재량권이 확대되는 것을 중요하게 평가하는 것으로 나타났다.

<표 11> 법·제도측면의 우선순위

년도	주요활동	단계별 가중치	평가영역별 우선순위
2010년 (.317)	제주자치경찰모델의 정체성 확립	.356	2순위
	관련 법률의 개정	.246	3순위
	헌법상 지위 보장	.398	1순위
2014년 (.409)	제주자치경찰모델의 정체성 확립	.509	1순위
	관련 법률의 개정	.128	3순위
	헌법상 지위 보장	.363	2순위

⑤ 복합가중치 및 종합 우선순위

제주특별자치도의 자치경찰제의 효율적인 운영방안 전체에 대한 상대적 중요도(복합 가중치)와 우선순위의 분석 결과를 보면 다음과 같다.

<표 12> 자치경찰제 효율적인 운영을 위한 정책의 우선순위

2010년					2014년			
단계	주요활동	단계별 가중치	복합 가중치	전체 우선순위	단계	단계별 가중치	복합 가중치	전체 우선순위
인사·조직 (.268) 2순위	미충원 인원의 확보	.737	0.198	1순위	인사·조직 (.157) 4순위	.749	.118	4순위
	정치적 중립 보장	.263	0.070	8순위		.251	.039	10순위
재정 (.167) 4순위	예산 기반 구축	.572	0.096	5순위	재정 (.166) 3순위	.564	.094	5순위
	예산 지원 확대	.428	0.071	7순위		.436	.072	6순위
운영 (.248) 3순위	자치경찰 사무 확대	.581	0.144	2순위	운영 (.268) 2순위	.601	.161	2순위
	국가경찰간 협력 강화	.155	0.038	10순위		.198	.053	8순위
	지역사회 봉사자로서의 경찰활동과 거버넌스 확대	.264	0.065	9순위		.201	.054	7순위
법·제도 (.317) 1순위	제주자치경찰모델의 정체성 정립	.356	0.113	4순위	법·제도 (.409) 1순위	.509	.208	1순위
	관련법률의 개정	.246	0.078	6순위		.128	.052	9순위
	헌법상 지위보장	.398	0.126	3순위		.363	.148	3순위

전체 평가요소의 복합 가중치 및 우선순위를 분석한 결과 2010년에는 미충원 인원의 확보(0.198) → 자치경찰 사무의 확대(0.144) → 헌법상 지위보장(0.126) → 제주자치경찰모델의 정체성 확립(0.113) → 예산 기반구축(0.096) → 관련법률의 개정(0.078) → 예산 지원의 확대(0.071) → 정치적 중립 보장(0.070) → 지역사회 봉사자로서의 경찰활동과 거버넌스의 확대(0.065) → 국가경찰간 협력 강화(0.038)의 순으로 평가되었고, 2014년에는 제주자치경찰모델의 정체성 확립(0.208) → 자치경찰 사무의 확대(0.161) → 헌법상 지위보장(0.148) → 미충원 인원의 확보(0.118) → 예산 기반구축(0.094) → 예산 지

원의 확대(0.072) → 지역사회 봉사자로서의 경찰활동과 거버넌스의 확대(0.054) → 국가경찰간 협력 강화(0.053) → 관련법률의 개정(0.052) → 정치적 중립 보장(0.039)의 순으로 평가 되었다.

V. 결론 및 제언

우리나라는 자치경찰제 도입에 관련 논의가 계속되어 오다 2006년 7월 1일 제주특별자치도에서 시범적으로 실시하고 있다. 제주특별자치도는 지역중심의 생활치안·사회안전망 확보, 지역치안에 대한 자치행정의 종합성 제고 등 주민생활 중심의 자치경찰제를 운영하고 있다. 출범 9년째 접어든 제주특별자치도 자치경찰은 제주국제공항 관광질서 및 교통질서 확립 등 긍정적 평가와 권한과 업무의 한정, 국가예산지원의 문제, 인력부족 등의 문제를 갖고 있다. 이에 본 연구에서는 자치경찰제의 효율적인 운영방안에 대해 제주특별자치도 자치경찰공무원의 인식을 통하여 분석하였다. 제주특별자치도 자치경찰공무원들은 전국 최초의 자치경찰공무원으로서 현장 경험이 풍부하다고 할 수 있고, 자치경찰제에 대한 이해도가 매우 높다. 따라서 이들의 인식을 중심으로 자치경찰제의 도입 이후 보완 또는 개선되어야 할 부분에 대한 우선순위를 도출하였다.

먼저 현재 제주특별자치도 자치경찰제가 효율적으로 운영되고 있다고 생각하는가에 대한 일반 문항에 대해서는 긍정적인 측면이 약간 높은 것으로 나타났다. 이는 자치경찰제를 시행한 후 인원의 확충이 어느 정도 이루어졌고, 전체 예산이 2배로 늘어나 자치경찰들의 여건이 나아진 결과라고 보인다. 반면, 효율적으로 운영되지 않는다고 생각하는 응답자들은 자치경찰의 사무에 있어 업무와 권한이 제한적이라고 응답했다. 이는 앞의 제주특별자치도 자치경찰의 현황 및 문제점에서 살펴보았듯이 인원 및 전체 예산은 증가하였으나, 운영적 측면의 자치경찰의 사무가 여전히 제약이 많음을 나타낸다.

우선순위를 위한 평가영역에는 자치경찰제 효율적 운영방안에 대한 평가영역으로 인사·조직적 측면, 재정적 측면, 운영적 측면, 법·제도적 측면으로 설정하였고, 각 영역별 대안으로 10개의 평가요소를 설정하였다. 이들 사이의 상대적 중요도와 우선순위를 측정하기 위하여 AHP기법을 이용하였다.

분석결과, 자치경찰제의 효율적인 운영을 위한 정책부문(평가영역)에 대한 가중치와 우선순위를 보면, 헌법상 지위보장, 제주자치경찰모델의 정체성 확립, 관련법률의 개정 등 법·제도측면이 가장 중요하다고 인식하고 있었다. 각 단계별로 구체적인 정책에 대해서는 인사·조직측면에서는 미충원인원의 확보, 재정측면에서는 예산기반구축, 운영측면에서는 자치경찰사무의 확대, 법·제도측면에서는 제주자치경찰모델의 정체성 확립이 각각 1순위로 평가 되었다. 전체 복합가중치와 우선순위를 종합하면 제주자치경찰모델의 정체성 확립(법·제도)이 1순위, 자치경찰사무의 확대(운영)가 2순위로 평가되었다. 이는 현재 제주특별자치도의 자치경찰이 출범 9년째로 접어들고 있지만 지역특색에 맞는 관련 법률의 개정 등을 통해 폭 넓은 권한 이양을 할 수 있어야 하는 과제를 제시하고 있고, 현재 시범운영의 수준을 넘지 못하는 자치경찰제에 대해 중앙정부와 국회 차원에서 관심과 법·제도적인 측면의

개선 등 적극적인 지원이 필요하다는 것을 알 수 있다. 또한 자치경찰의 권한이 지극히 제한적이고, 고유사무가 많지 않기 때문에 국가경찰의 보조적인 업무를 수행하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

자치경찰제의 정착을 위해 법·제도의 정비와 함께 중요한 것은 재정이라고 할 수 있는데 재정적인 측면은 2010년 조사 시에는 4순위로 평가 되었으나, 금번 조사에서는 3순위로 평가 되었다. 현황분석에서도 자치경찰의 전체 예산이 증가하고는 있지만 국비의 지원이 정체되어 있는 것을 알 수 있는데, 자치경찰제를 전국적으로 실시하겠다는 정부의 의지가 다소 부족한 것으로 판단된다.

최근에도 자치경찰제의 도입에 관한 논의는 지속되고는 있지만 진전을 이루고 있지는 않고 있다. 따라서 자치경찰제를 전국적으로 실시하기 위해서는 법·제도의 정비를 통해 지역의 특성에 맞는 자치경찰제 모델을 도입하여야 하고, 적절한 사무를 배분하여야 한다. 그리고 재정지원 등 정부의 적극적인 의지가 필요할 것이다.

본 연구는 제주특별자치도의 자치경찰제의 현재 실태를 살펴보고 보다 바람직한 운영방안에 대한 정책별 우선순위의 도출을 위한 연구로서 의의가 있지만 향후 연구에서는 평가영역 및 평가요소에 대한 지표의 보완과 심층적인 연구가 필요하다. 선행연구와 현황분석을 통하여 평가영역 및 평가요소를 설정하였으나 사전조사 및 면접 등을 추가하여 더욱 세부적으로 지표를 설정하여야 할 것이다.

참고문헌

- 강영규. 2007. 자치경찰의 재정운용에 관한 연구. 동국대학교 박사학위 논문.
- 경찰개혁위원회 실무연구팀. 1999. 자치경찰의 이해. 서울: 경찰청.
- 김만기, 심익섭 외. 1998. 정부조직의 혁신. 서울: 대영문화사.
- 김봉구. 2014. 제주특별자치도 자치경찰의 효율화 방안. 동의대학교 지방자치연구소 법정리뷰 31(1): 253-284.
- 김원중. 2004. 자치경찰제도의 법리적 검토. 한국지방자치학회보. 16(1): 185-202.
- 김원중. 2007. 제주특별자치도 자치경찰의 역할 검토, 지방자치법연구 7(2): P.153-174.
- 김형만 외인. 2007. 비교경찰제도론. 법문사.
- 박경열. 2007. AHP에 의한 메가 스포츠 이벤트의 평가기준 우선순위에 관한 연구. 관광연구논총. 19(2): 71-92.
- 박희방. 2005. 지방자치경찰제에 대한 인식과 도입방향. 충북대학교 박사학위 논문.
- 신기선. 1997. 중앙·지방간 경찰기능의 배분모형에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 심기환. 2006. 지방자치경찰제 시행에 따른 치안 서비스 결정요인에 관한 연구. 건국대학교 박사학위 논문.
- 양영철. 2008. 자치경찰론. 서울: 대영문화사.

- 옥필훈. 2009. 제주자치경찰의 실태와 발전방안에 관한 연구. 원광대학교 박사학위 논문.
- 이영우. 2009. 우리나라 경찰기관 개선론 연구. 청주대학교 박사학위 논문.
- 이종철. 2005. 우리나라 자치경찰제도의 모형 정립과 발전방향에 관한 연구. 경남대학교 박사학위 논문.
- 이황우. 1994. 경찰학 개론 서울: 법문사.
- 조근태 외. 2005. 앞서가는 리더들의 계층분석적 의사결정. 동현출판사.
- 최기문. 2001. 한국적 자치경찰제 확립방안에 관한 연구. 동국대학교 박사학위 논문.
- 최우용. 2003. 자치경찰제 도입논의에 있어서의 문제점. 월간 자치행정 186호. 서울: 지방행정연구소.
- 최종술. 2006. 자치경찰제 관련 법(안)의 비교연구. 사회과학연구. 22(1): 124-127.
- 최종술. 2010. 제주자치경찰 운영성과의 평가와 발전방안에 관한 연구. 사회과학연구. 16(2): 33-62.
- 한건우. 1999. 지방자치경찰의 실시에 따른 법적 문제점. 서울: 치안논총.
- 행정자치부 자치경찰제실무추진단. 2007. 자치경찰제 법안 제정의 기본원칙과 방향: 지방분권의 취지와 국가경찰 체제의 장점을 조화. 지방자치 통권 제 222호.
- Saaty, T. L. 1980. *The Analytic Hierarchy Process*. McGraw-Hill.

고인중: 제주대학교 행정학과에서 박사과정을 수료하여, 현재 제주대학교 행정학과 강사로 재직하고 있다. 주요 관심 분야로는 환경정책, 재난관리, 생태도시 등이며, 논문으로 “교통재난관리체계 구축을 위한 우선순위 연구(2012)”, “재난관리단계 우선순위 연구: 제주특별자치도를 중심으로(2011)” 등이 있다(safeworld@jejunu.ac.kr).

강영훈: 1996년 미국 University of LaVerne에서 행정학박사를 받고(논문:Korean-American's Willingness to Participate in Los Angeles City's Curbside Recycling Program), 현재 제주대학교 행정학과 교수로 재직중이다. 주요 관심분야로는 재난관리, 정보체계, 생태도시 등이며, 저서로는 “ごみの百科事典”(공저, 平成15년), “쓰레기관리 정책론”(2004), 논문으로는 “재난관리단계 우선순위 연구: 제주특별자치도를 중심으로(2011)”, “태풍 ‘나라’로 본 제주특별자치도의 재난관리 분석 및 함의(2008)”, “제주특별자치도 의회의 조례제정 한계와 대응방안(2008)” 등이 있다(younghoo@cheju.ac.kr).