2019 정책이슈리포트

부산광역시



부산형 자치경찰제 추진 모델 개발

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

부산형 자치경찰제 추진 모델 개발

연구진

박재희 | 한국지방행정연구원 부연구위원

한부영 | 한국지방행정연구원 선임연구위원

최선미 | 한국지방행정연구원 객원연구원

CONTENTS

Ⅰ 서론

1. 연구 배경 및 목적 04
2. 연구 범위 및 방법 06

Ⅱ 자치경찰제 도입 배경 및 경찰사무의 배분

1. 자치경찰제 도입 배경 08
2. 경찰사무의 배분 10

Ⅲ 부산광역시 치안 및 경찰 조직 현황

1. 치안현황 및 특성 분석 14
2. 경찰조직체계 및 인력 현황 분석 20

Ⅳ 부산광역시 자치경찰제 모형(안) 설계

1. 방향 23
2. 법·제도 기반 24
3. 조직 24
4. 인력 및 재정수요 예측 31

Ⅴ 부산형 자치경찰제 연계 방안

1. 자치경찰과 특별사법경찰 연계 37
2. 자치경찰과 행정조직 연계 39
3. 자치경찰과 주민참여 연계 43

Ⅵ 결론 49

Ⅰ 서론

1. 연구 배경 및 목적

연구 배경

- 자치경찰제는 지방자치단체가 자체적인 경찰력을 가지고 지역 특성에 맞는 치안서비스를 제공하기 위한 제도로서 도입에 관한 논의는 국민의 정부 이후로 계속되어 왔으나 도입을 위한 입법으로까지 이어지지는 못하였음
  - 국민의 정부에서는 광역단위 자치경찰제 도입 시안이 마련되었으나 추진여건 불비로 시행이 유보되었음
  - 참여정부에서는 2004년 지방분권 특별법이 제정되면서 자치경찰제 도입을 국가의무사항으로 최초로 명문화하였음[1)]

> ※ 제10조(특별행정기관의 정비 등) ③ 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제를 도입하여야 한다.

  - 또한, 2006년 7월 제주특별자치도에 한해 자치경찰제를 도입하였으며 향후 기초자치단체 단위에서 도입하는 것을 전제로 자치분권과 자치경찰에 대한 필요성과 효과에 대한 논의가 진행되었으나 법제화까지 이르지는 못했음
  - 이명박·박근혜 정부에서도 기초단위 선택적 도입안을 유지하였으나 법제화는 무산되었음

1) 현재는 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제12조 ③에 명시되어 있음

- 자치경찰제는 문재인 정부의 100대 국정과제 중 하나이며, 대통령소속 자치분권위원회 자치경찰제 특별위원회는 2018년 11월 13일 광역단위 자치경찰제 도입방안을 내놓았음
  - 2018년 도입방안에서는 서울특별시, 세종특별자치시, 제주특별자치도, 그 외 2개의 자치단체 등 총 5개 지역을 중심으로 2019년부터 시범도입 예정으로 발표하였음
  - 2019년 11월 현재 동향으로는 시범실시지역을 5개 지역에서 2~3개 지역을 추가할 것으로 보이며 국회 법안 통과 지연으로 인하여 2019년 시범 실시는 어려울 것으로 판단됨

- 현재 국회 행정안전위원회에서 자치경찰제 도입을 위한 경찰법개정 논의가 이루어지고 있음[2)]

□ 자치경찰제 도입이 지속적으로 논의된 배경

- 국가경찰제는 지역 특성에 맞는 치안활동 서비스 제공이 어렵고, 민주적인 경찰조직 운영이 어렵다는 한계점에서 비롯된 것으로 보임
  - 중앙집권적 경찰체제에서 다양한 지역주민의 요구를 반영하는 자율적·창의적 치안활동을 기대하기란 쉽지 않음

- 이러한 한계를 극복하고 지역특성에 부합하는 경찰행정, 지역 주민의 복리 및 민생치안 증진에 기여하는 치안행정을 달성하기 위해 경찰제도 및 행정의 분권화가 추진된 것임

- 또한, 경찰행정과 지방행정의 연계성을 확보한 자치분권을 실현하기 위해 지역 주민이 요구하는 치안서비스 제공, 시민이 참여하고 통제하는 경찰권 행사의 중요성이 강조되고 있음

2) 관련 법안이 통과되더라도 6개월이 경과한 날부터 시행에 들어가기 때문에, 시범도시 선정이 아직 확정되지 않은 상태에서 연내 시범도입과 내년도 전면도입은 어려울 것으로 전망됨

- 상술한 바와 같이 자치경찰제 도입의 국정과제 제시, 그에 따른 자치분권 위원회의 도입(안)이 마련됨에 따라 부산광역시는 부산형 자치경찰 모델을 도출해야 할 필요성이 제기됨

- 자치경찰제 도입에 앞서 부산의 치안 여건과 현황의 선제적 분석을 통해 자치경찰제 도입의 기본방향을 설정하고, 자치경찰제 도입에 따른 자치경찰본부 및 자치경찰대의 조직, 인력, 예산 등 자치경찰제 도입방향에 부합하는 부산의 자치경찰제 모델을 구상함

- 본 연구는 부산형 자치경찰 시범실시 모형에 대한 근거자료로 활용하여 자치경찰제가 부산광역시에 안정적으로 정착할 수 있도록 돕는데 있음

연구 목적

- 본 연구의 목적은 자치경찰제 도입 방향에 부합하는 부산형 자치경찰 모델을 제시하는 데 있음

- 이를 통하여 부산의 특수한 치안 수요에 능동적으로 대응하고 부산형 자치경찰제 모형에 대한 근거자료로 활용할 수 있음

- 부산형 자치경찰제 모델을 위한 일반 행정과 경찰의 연계 방향을 제시하여 부산에 자치경찰제도가 성공적으로 정착하도록 기여하는데 있음

- 종국에는 주민이 안심하고 일상생활을 영위할 수 있는 안전한 부산을 만들기 위함임

2. 연구 범위 및 방법

연구 범위

- 본 보고서는 1장 서론, 2장 자치경찰제 도입 배경 및 경찰 사무 배분, 3장 부산광역시

치안 및 경찰조직 현황, 4장 부산형 자치경찰제 모형 설계, 5장 부산광역시 자치경찰제 연계 방안으로 구성하였음

연구 방법

- 연구방법은 각 부문별 연구 내용에 따라 적정방법을 활용함
- 우선, 자치경찰제 도입 배경 및 사무 배분, 부산광역시 치안 및 경찰 조직 현황 등은 관련 법령과 정부 문서 등 기존의 문헌들을 분석하였음
- 부산광역시의 치안 여건에 적합한 부산형 자치경찰제 모형의 도출과 자치경찰제 연계 방안을 제시하기 위해서 전문가 의견조사를 설계하였으며 그 대상은 총 8명으로 관련 분야 학자 및 담당공무원을 중심으로 실시하였음
  - 2개 그룹으로 구분해 제1그룹은 부산광역시와 부산지방경찰청의 담당공무원(일반직, 경찰직)을 중심으로, 제2그룹은 학계전문가(교수, 박사급 연구원)를 중심으로 각각 2019년 10월 16일에서 2019년 10월 23일까지 의견 조사를 실시함

Ⅱ 자치경찰제 도입 배경 및 경찰사무의 배분

1. 자치경찰제 도입 배경

광역단위 자치경찰제 도입의 의의

- 규모의 경제와 치안서비스의 현장 대응성을 고려하여 광역단위 자치경찰제를 도입하고 있으며 이러한 광역단위 자치경찰제 도입은 중앙집권화된 국가경찰의 지역분산, 제주 자치경찰제의 한계 극복, 국가사무와 지방사무를 융합한 치안 서비스 제공 등이 가능할 것으로 기대가 됨

□ 첫째, 중앙 집권화된 국가경찰의 지역 분산

- 국가경찰이 잘하고 있는 부분은 유지하면서 지역의 특성을 고려한 생활안전·교통·치안 등에 대한 대응력을 높이는 것을 우선함. 이러한 국가 경찰권의 분산은 최근 권력기관 개혁의 일환으로 논의되는 수사권 조정 등이 결과적으로 경찰권을 확대하는 방향이라는 점에서 더욱 필요함

□ 둘째, 제주자치경찰제의 한계 극복

- 제주경찰제의 정체성이 지자체의 질서행정을 수행하는 보조기관인지 아니면 경찰인지 모호하다는 지적이 많으며 제주자치경찰제의 성과에 대하여도 회의적인 시각이 존재함
  - 제주자치경찰은 경찰활동에 필요한 조직과 인력이 부족하고, 범죄 진압을 위한 초동조치권이 없음

- 이에 반하여, 자치경찰제 특별위원회안의 자치경찰은 총 4만 3천 명의 인력으로 최일선 종합치안의 출발점인 지구대와 파출소 업무를 사실상 책임지게 됨. 또한, 공무수행 방해사범에 대한 수사권과 더불어 사건사고 현장에서 초동 조치권을 행사할 수 있음
  - 치안의 보조자에 불과했던 제주자치경찰과 달리 치안의 주체로서 지자체의 자원을 활용하여 치안활동의 시너지 효과를 극대화할 것임

□ 셋째, 국가사무와 지방사무를 융합한 치안 서비스 제공

- 교통 사무, 생활 안전 사무, 아동·청소년 사무에 있어서 지방행정과 자치경찰을 연계한 치안 서비스의 제공이 가능할 것으로 기대가 됨
  - 예를 들면, 교통사무에 있어서 교통사고 통계와 시설보완이 합치된 현장 중심 교통행정이 가능함
  - 관계부서와 협업으로 치안현장과 범죄 환경 개선이 합치된 범죄예방환경디자인(CPTED) 추진이 가능함
  - 학교안전 위해요소를 통합적으로 관리(학교안전경찰관, 학교안전지킴이 등)하여 아동·청소년 사회적 안전망 확충이 가능함

자치경찰제 도입 위기 요소

- 전국 경찰공무원대상(8,625명) 설문 조사에서 자치경찰제 도입 반대 의견이 86.8%인 것으로 나타났음[3]. 주요한 이유로는 '광역적 치안상황의 대응이 어렵기 때문에'가 35.8%, '지방 토호 세력과의 유착 가능성 때문에'가 31.6%, '지방 간 재정수준에 따라 격차가 발생할 수 있기 때문에'가 20.4% 순으로 나타났음
  - 자치경찰제를 시범 운영 중인 제주도에서는 자치경찰 도입 반대 의견이 응답자의 77.8%를 차지하였음

3) 국회의원 김영우 의원실(2019.10.4.) 경찰도 반대하는 자치경찰제. 이 설문조사는 경찰청을 비롯한 전국 16개 지방경찰청 및 경찰서, 파출소, 지구대에 근무하고 있는 현직 경찰관이 참여하였음

- 자치경찰로 전환할 의사가 없다는 의견이 응답자의 87%, 자치경찰제를 도입 시기에 대해서도 '준비 기간을 더 늘려야 한다'는 의견이 응답자의 84.3%로 나타났음
- 자치경찰제가 도입되어도 '치안서비스 질은 높아지지 않을 것이다'는 의견이 응답자의 76.3%로 나타났음
- 자치경찰제 도입과 관련해서 응답자의 87.5%가 경찰청 내부 설문조사나 공식적인 의견제시를 한 적이 없다고 밝혔으며 경찰관의 의견반영과 관련해서는 '반영되지 않았다'는 답변이 응답자의 85.4%를 차지하였음
- 자치경찰제와 관련하여 업무 분장, 처우 등에 대한 정보에 대해서는 응답자의 46.4%가 '모른다'고 응답하였고 '잘 알고 있다'는 응답은 응답자의 12.9%에 그쳤음

• 설문조사 결과에 따르면, 현재 국가직 경찰공무원 내부에서도 자치경찰제 도입에 대한 반대 및 우려의 목소리가 더 큰 것으로 나타났으며 자치경찰제와 관련한 업무 분장, 처우 등에 대해서도 아직 의견수렴이 원활히 이루어지지 않은 것으로 나타났음

2. 경찰사무의 배분

자치단체 사무 구분의 일반적 논의

• 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제9조 제1항에서는 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간 사무가 서로 중복되지 않도록 배분되어야 한다고 명시하고 있음

• 자치경찰제를 실시하게 되면 국가경찰과 자치경찰 간 명확한 사무 및 권한 배분은 자치경찰제의 성공을 위한 전제조건으로 중요한 의미를 가지게 됨[4)]

• 국가경찰과 자치경찰 간 사무배분이 어떻게 확정되느냐에 따라 인력추산, 조직형태 설계, 예산추계 등이 달라질 수 있음[5)]

4) 김영식 외(2017), 지역맞춤형 자치경찰 기본운영모델 개발에 관한 연구, 서원대학교 산학협력단
5) 최천근(2014), 국가경찰과 자치경찰 간의 합리적 사무배분에 관한 연구, 한국지방자치학회보, 26(2)

국가경찰과 자치경찰의 사무배분

- 선행연구들을 종합하면, 자치분권 관점에서 일반적으로 국가경찰은 전국적인 규모의 치안수요에 집중할 수 있도록 하고 자치경찰은 지역의 치안수요에 자율적으로 대응하도록 하고 있음. 자치경찰은 주로 생활안전, 교통, 어린이 등 사회적 약자 보호, 위생환경 등 주민생활과 밀접한 분야의 업무를 수행하도록 하고 있으며, 국가경찰은 정보, 보안, 수사 분야 등을 수행하는 방안임

- 자치경찰의 사무에 관한 구체적인 사항은 대통령령, 역할 분담 및 수행 방법은 부산광역시 경찰위원장과 지방경찰청장 간 협약을 통해서 결정될 사항이지만 자치경찰 사무는 주민 생활안전, 교통, 지역경비 등 주민 밀착활동과 관련한 수사로 다음과 같이 예시될 수 있음
  - 생활안전 수행사무는 범죄·안전사고 예방, 순찰 및 112신고 출동, 주민참여 방범활동, 학교폭력 예방 및 대응을 포함
  - 교통 수행사무는 교통법규위반 단속, 교통안전시설 심의·설치·관리, 교통안전 교육·홍보, 어린이 통학버스 신고 등을 포함
  - 지역경비 수행사무는 지자체 및 공공청사 경비, 지역축제 등 행사 경비, 재해·재난 초동조치 대응 등을 포함

- 자치경찰의 주민 밀착형 수사에 대해서는 국가경찰과 자치경찰 간 경계가 애매할 수 있으며, 이에 대한 자치경찰 수사 사무에 대하여 다음 표와 같이 열거하고 있음
  - 주민 기초생활과 밀접한 수사, 공무집행방해 등 현장 법집행력 확보 수사, 특별사법경찰 수사, 지자체 책무와 결부된 수사 담당 등을 포함함

| 자치경찰 수사 사무 현황 |

분야	유형	
주민 기초 생활과 밀접	성폭력	• 음란공연, 성적 목적을 위한 다중이용장소 침입
	가정폭력 학교폭력	• 폭행, 협박, 명예훼손, 모욕
	교통사고	• 교통사고 등(뺑소니, 사망, 12개 항목, 물피 도주 제외)
현장 법집행력 확보	• 음주운전(상습음주운전 및 측정거부 포함), 무면허 운전 • 자치경찰의 공무집행을 방해하는 범죄·관공서 주취소란 사범	
특사경 수사	• 지자체 특사경 사무 36종	
지자체 책무	• 아동복지법, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 위반 사범 등	

출처 : 자치경찰추진본부 내부자료, 자치경찰제 도입방안

공동사무

- 경찰사무의 배분에 있어서 공동사무는 법령상 사무 처리권자를 국가 경찰 및 자치경찰로 규정한 사무와 법령상 특별한 규정이 없음에도 단위 사무를 수행함에 있어서 국가 경찰과 자치경찰이 공동으로 처리하게 될 사무를 의미함

- 공동사무의 존재는 국가 경찰의 관여를 일정부분 인정하거나 국가경찰과 자치경찰 간 사무의 중복성을 인정하여 행정의 안정성을 강조하는 것임. 반면에 국가경찰과 자치경찰 간 사무의 중복과 업무의 혼선, 그리고 업무 떠넘기기 및 권한 갈등으로 인하여 행정의 효율성을 저해한다는 비판이 있음

- 자치경찰제 도입방안에 따르면, 112신고 출동 및 현장 초동조치는 국가경찰과 자치경찰이 공동 대응하여 업무 혼선 및 국민 불편을 최소화하는 것으로 나타남
  - 국가경찰과 자치경찰간 공동사무의 예로는 도로교통법 상 교통사범 단속에 관한 사무, 교통소통에 관한 사무, 경범죄 처벌법상 경범 단속에 관한 사무 등을 들 수 있음

- 제주자치경찰은 제주자치도특별법 제91조에 따라 국가경찰과 자치경찰 간 사무 분담과 사무수행방법은 도지사와 제주자치도 지방경찰청장이 협약을 정하여 공표하도록 하여, 공동사무 또는 사무 중복에서 오는 치안행정의 효율성 저해요인들을 최소화하려는 노력을 하고 있음

※ 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제91조(국가경찰과의 협약 체결)
① 제90조에도 불구하고 같은 조 제1호부터 제3호까지의 사무를 처리할 때 국가경찰과 자치경찰 간의 사무분담과 사무수행방법은 도지사와 제주자치도 지방경찰청장이 협약으로 정하여 공표하여야 한다. 이 경우 도지사는 미리 제94조에 따른 치안행정위원회의 의견을 들어야 한다.

- 경찰사무 배분에서 오는 가외성을 반영하여 자치경찰업무를 단계별로 확대하는 방안도 생각해 볼 수 있음[6)]
  - 자치경찰 도입의 초창기에는 중복사무는 부득이한 것으로 공동사무에 의해 가외성이 확보되고, 발전기에 접어들어서는 자치경찰의 주도적 사무가 확대되면서 자치경찰 사무의 안정성이 확보되고, 안정기에는 대부분의 사무가 고유사무 영역이 되어 자치경찰 자율성을 확보하는 것임. 즉, 자치경찰운영 능력의 성숙도에 따라 단계별로 고유사무 영역을 확대해 가는 것으로 실정에 맞게 탄력적으로 자치경찰제도를 운영해 가는 것임

6) 김영식(2017). 국가경찰과 자치경찰의 합리적 사무배분 방안.

Ⅲ 부산광역시 치안 및 경찰 조직 현황

1. 치안현황 및 특성 분석

- 부산 총 인구는 '18년 기준 344만 명으로, '00년 379만 명 대비 약 35만 명 감소했으며 특히 청년층(18~34세)의 유출이 심화되고 있음

  * 청년인구 비율은 20.8%로 전국 평균(21.7%)에 미치지 못하고 있으며, 7대 도시 중 최저

- 노인인구는 56만 5천명으로 전체의 16.5%를 차지하고 있으며, 전국에서 고령화가 가장 빠르게 진행되고 있는 것으로 나타나고 있음

다양한 치안 수요 혼재

- 부산은 산지와 해안가, 도심과 구시가지, 공단과 농업지역, 항만과 공항과 같은 여러 요소들이 공존하고 있어 행사경비, 하절기 치안, 국제 행사 등 다양한 치안 수요가 혼재되어 있음
  - 부산해맞이축제, 부산국제영화제, 부산불꽃축제 등 범지역적 시민참여 축제 활성화에 따라 혼잡경비·교통관리 수요가 점증하고 있음
  - 해운대, 광안리 등 주요 해수욕장 여름경찰관서 한시 운영(7~8월)으로 탄력적 대응 및 유관기관과 긴밀한 협업이 필요함
  - 벡스코, 누리마루 APEC 하우스 등 대형 회의시설에서 대규모 국제행사를 상시 개최하는 등 각국 정상 및 외교사절 경호 수행도 치안수요 중의 하나임

- 이러한 행사들로 인해 현재 부산지방경찰청 인원에 비례해서 계산된 인원보다 많은 인력과 재정이 자치경찰제 시행 시 필요할 수 있음

동북아 물류 허브이자 국제관광 및 해양도시

- 부산은 대외적으로 동북아 물류허브이자 국제관광도시로 거듭나고 있으며, 내국인·외국인 방문객 모두 증가 추세에 있음
  - '18년 기준, 부산항은 컨테이너 물동량 세계 6위, 환적물량 기준 세계 2위 항만으로서의 입지를 자랑하고 있음
  - '18년 부산 방문 관광객은 총 2,792만 명으로 집계되고 있으며, 전년 대비 2.8% 증가한 것으로 나타났음

- 부산시는 '국제교류 거점 해양도시 건설'을 목표로 각 권역별 대형 사업이 개발 진행 중으로 이와 관련하여 향후 치안수요가 증가할 것으로 예상됨
  - 무역 및 금융 거점으로 개발, 금융단지 내 항만·물류 기능 확충 및 감천항 국제수산물류·무역기지 조성 추진, 2030부산월드엑스포 유치계획 등의 도심권 치안수요 증가가 예상됨
  - 정보 및 관광 거점지역으로 각광 받고 있으며, 제2센텀시티 개발, 동부산관광단지, 남해안관광벨트 역점사업 진행 등 동부산권 치안 수요가 예상됨
  - 생산 및 물류 거점지역으로 분류되는 서부산권은 에코델타 스마트시티(국가시범도시), 신항배후지, 서부산유통단지, 신호산업단지, 부산과학산업단지 구축 진행 등의 수요가 예상됨

고령화 및 1인 가구 수의 증가

- 고령화와 1인 가구 수의 증가로 사회적 관계 단절 등에 따른 고독사 문제가 심화되고 있어, 촘촘한 사회안전망 구축이 필요함. 국가경찰제 하에서 순찰횟수 증가 시 일반범죄 해결을 위한 인력 부족, 업무량 증가 등 제한적인 부분이 많아 사회적 약자에 대한 보호 인력이 부족함
  - ㅁㅁ동은 전 연령 1인 가구 수가 2,717명(2019년 3월 기준)으로 전체 인구 10,811명 중 25%의 높은 비중을 차지하고 있음. 현재 ㅁㅁ동은 맞춤형 복지팀, 통장, 지역

사회보장협의체, 준사례관리자 등이 민·관 협력하여, 전수조사 및 고위험군 안부 확인, 모니터링 등을 실시하고 있으나 아동학대, 가정폭력, 정신질환 등 위기상황 발생 시 대처에 한계가 있고, 협약기관 경찰에 동행 방문을 요청할 수는 있으나, 수시로 발생하는 상황에 대처능력이 떨어지고 대상자도 거부감을 느낄 수 있는 상황임

- ○○동은 706세대 중 428세대가 1인가구로 61%를 차지하고 있음(2019년 7월 기준). 현재 ○○동 1인 가구 전수조사는 복지담당자(1명), 통장(11명)이 나누어 실시하고 있으나, 2019년 7월 말 기준 복지담당 공무원 1명이 관리하는 저소득층 및 일반 복지 대상자는 318명으로 복지 대상자 개개인에 대한 상담 및 관리에 한계가 있음. 이처럼 주거취약지 거주자가 ○○동 전체인구의 61%를 차지하는 만큼 동의 특성을 감안하여 치안모델을 개발하여야 함

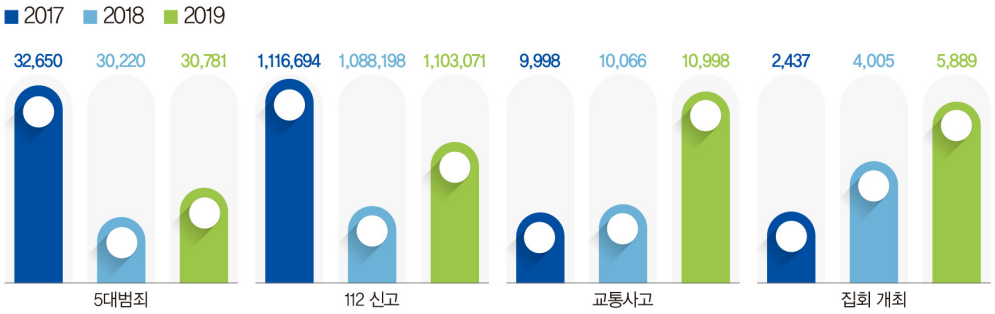
- 장애등록이 되지는 않았지만 정신질환으로 기초수급 보호를 받는 세대가 증가하고 있어서 잠재적인 정신문제 관련 주민 불편사항 발생이 우려가 됨. 고독사, 생계비관 자살, 가정폭력, 정신질환 문제 등 긴급 상황이 발생할 경우 담당 공무원이 대처하기가 어려움

  * ◇◇동 등록 장애인 294명 중 정신 및 지적 장애인이 10%이며, 모두 심한 정도의 장애를 가지고 있음

주요 치안 지표

- 교통사고와 집회시위는 지속적으로 증가하는 추세이며, 5대 범죄와 112신고는 '19년 들어 증가한 것으로 나타났음

| 최근 3년간 변화 추이(1~10월 기준) |



출처: 부산광역시청 내부자료

- 부산 지역은 전국 인구비율(6.7%) 대비 5대 범죄·112 신고·집회 시위가 많은 편이며, 교통사고는 상대적으로 적게 발생함

| 전국 대비 주요 치안지표 현황('19년 1~10월 기준) |

구분	5대 범죄(발생)	112 신고	교통사고	집회 개최
부산(건)	30,781	1,103,071	10,998	5,889
전국(건)	414,112	15,963,022	188,775	79,179
대비(%)	7.4%	6.9%	5.8%	7.4%

출처 : 부산광역시청 내부자료

경찰 활동 만족도

- 치안 고객 만족도와 체감 안전도를 전국 지방청과 비교하면 다음과 같음

| 전국 지방청별 치안 고객 만족도 |

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기 남부	경기 북부	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
'16년	75.9	77.1	77.6	77.0	75.8	76.8	78.3	75.5	74.6	77.6	78.4	78.2	79.9	79.9	78.2	78.3	76.4
'17년	73.9	75.6	74.6	73.9	73.4	75.7	76.6	73.3	72.3	74.4	75.3	73.5	73.5	74.3	73.8	74.6	72.1
'18년	78.0	82.3	79.5	79.4	77.0	80.2	79.8	78.2	81.0	78.0	79.6	80.5	79.3	78.9	77.9	80.7	79.5

출처 : 경찰청 내부자료

- 2018년 부산 치안 고객 만족도는 82.3으로 특·광역시뿐만 아니라 전국에서 가장 높은 것으로 나타났음

- 하지만, 치안고객 만족도와 비교하였을 때, 부산지역의 체감안전도는 낮은 수준인 것으로 나타났음

- 2018년 부산지역의 체감안전도는 71.1로 2016년부터 꾸준히 증가하고 있는 추세에 있으나 특·광역시와 비교하여 그 크기는 크지 않은 것으로 나타났음

| 전국 지방청별 체감안전도 |

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기 남부	경기 북부	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
'16년上	68.5	68.6	68.6	68.2	64.0	68.2	66.2	67.8	69.3	70.1	67.9	67.5	70.9	71.9	70.8	68.9	65.0
'16년下	68.4	68.1	68.6	69.1	67.0	69.3	67.8	68.8	69.1	71.4	70.6	68.9	72.0	73.3	72.2	69.8	65.8
'17년上	71.6	70.1	71.5	71.2	71.3	71.5	70.3	71.1	72.0	75.2	72.4	72.9	75.8	76.0	74.7	73.8	71.3
'17년下	71.4	70.9	71.6	71.5	71.8	71.3	71.6	71.1	73.1	75.8	73.2	73.5	76.6	76.6	75.4	73.7	71.1
'18년上	71.7	71.1	71.6	70.5	70.6	71.9	70.5	71.0	72.2	75.5	73.2	74.2	75.5	76.0	75.2	73.4	71.3

출처 : 경찰청 내부자료

안전지수

- 행정안전부가 안전사고 사망자 감축 노력의 일환으로 공개하는 2018년 안전지수에 따르면, 부산은 생활안전 분야에서 1등급을 기록하였으며, 자살 분야에서는 5등급을 기록하였음. 특히, 부산은 자살 분야에서 4년 연속 5등급에 그친 것으로 나타났음
  - 부산 자살자 수는 지속적으로 감소하고 있으나 다른 광역시의 감소 정도보다는 작고 자살 취약계층도 많은 것이 원인으로 진단되었음

- 부산광역시는 다른 특·광역시와 비교하여, 화재·범죄·자살·감염병 분야에서 상대적으로 취약한 것으로 나타났고 교통사고·자연재해·생활안전 분야는 상대적으로 양호한 것으로 나타났음

• 부산광역시 기초자치단체 중 4년('15~'18) 연속 5등급 지역은 강서구(교통사고·자연재해 분야), 중구(화재·범죄·생활안전 분야), 동구(범죄·생활안전·자살 분야), 영도구·서구(자살 분야)로 나타났음

| 2018년 특·광역시 분야별 안전등급 |

시도	교통사고	화재	범죄	자연재해	생활안전	자살	감염병
서울	1	2	5	1	2	2	2
부산	2	4	4	2	1	5	4
대구	3	3	2	3	2	4	5
인천	2	1	3	5	4	4	3
광주	5	3	3	4	3	2	4
대전	4	4	4	4	4	3	3
울산	3	2	2	3	3	3	1
세종	4	5	1	2	5	1	2

출처 : 행정안전부 보도자료

| 2018년 기초자치단체 분야별 5등급 지역 |

구분	교통사고	화재	범죄	자연재해	생활안전	자살	감염병
구 (69개소)	서울 종로	서울 중구	부산 동구	인천 중구	부산 영도	서울 강북	부산 영도
	부산 강서	부산 중구	부산 부산진구	대구 중구	대구 동구	부산 서구	부산 강서
	광주 동구	대전 중구	대구 중구	서울 중구	대구 서구	부산 영도	인천 중구
	광주 북구	서울 종로	서울 중구	부산 중구	대구 남구	대구 서구	인천 동구
	광주 광산	부산강서	부산 중구	광주 동구	울산 동구	대구 남구	인천 남구
	대전 동구	광주 북구	광주 동구	부산 강서	부산 동구	부산 동구	대전 유성
	대전 대덕	대전 대덕	서울 종로	서울 종로	부산 중구	서울 종로	울산 중구

출처 : 행정안전부 보도자료
※ 밑줄 친 지역은 4년 연속 5등급

2. 경찰조직체계 및 인력 현황 분석

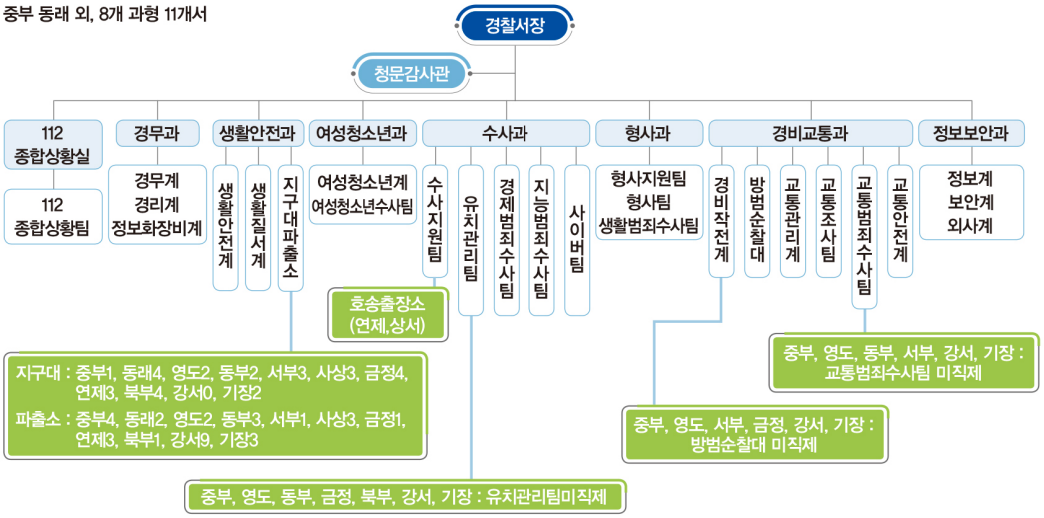
- 현행 경찰조직체계는 행정안전부 소속으로 경찰청, 지방경찰청, 경찰서, 지구대 순으로 계층화되어 있으며, 자치경찰제는 제주특별자치도에 한하여 운영되고 있음
  - 전국 경찰서 현황을 살펴보면, 총 253개의 관서가 있으며, 평균 관할인구는 20만 명이며, 최다인구를 관할하는 경찰서는 남양주서로 66만 명을 상회하고 있음
  - 현행 경찰조직의 지방청별 정원(2019년 6월 기준)을 살펴보면 본청이 1,131명이며 지방청별로는 서울이 27,782명, 경기 남부가 17,110명, 부산이 8,911명으로 인력 규모가 큰 것으로 나타남

- 부산광역시는 부산지방경찰청과 15개 경찰서가 설치되어 부산지역의 치안을 담당하고 있는데, 부산지방경찰청은 3부, 2담당관(홍보, 청문감사), 1직할대, 1실(112종합상황실), 13과로 구성되어 있음. 부산지방경찰청 산하에는 지구대 49개(2,520명), 파출소 44개(1,171명), 치안센터 92개가 운영되고 있음(2019년 현재)
  - 지방청에는 경찰관 1,517명, 일반직 80명이 근무하고 있으며, 경찰서에는 경찰관 7,516명, 일반직 160명이 근무하고 있음

- 부산광역시 경찰서는 크게 4가지 유형(8개 과형, 9개 A/B과형, 10개 과형)으로 분류할 수 있음. 공통되는 부분은 경찰서장 아래에 청문감사관, 112종합상황실, 경무과, 생활안전과, 여청과, 수사과, 형사과, 교통과, 경비과, 정보보안과로 구성됨.
  - 중부, 동래, 영도, 동부, 서부, 사상, 금정, 연제, 북부, 강서, 기장은 8개 과형으로 경비과와 교통과가 경비교통과로, 정보과와 보안과가 정보보안과로 통합되어 존재함
  - 사하는 9개 A과형으로 정보과와 보안과는 분리되어 있으나, 경비과와 교통과가 통합되어 경비교통과로 존재함
  - 부산진, 남부 2개서는 9개 B과로 정보계와 보안계, 그리과 외사계가 통합되어 정보보안과가 존재함
  - 해운대는 10개 과형으로 정보과와 보안과로 나누어 있음

| 부산광역시 경찰서 8개과 형 |

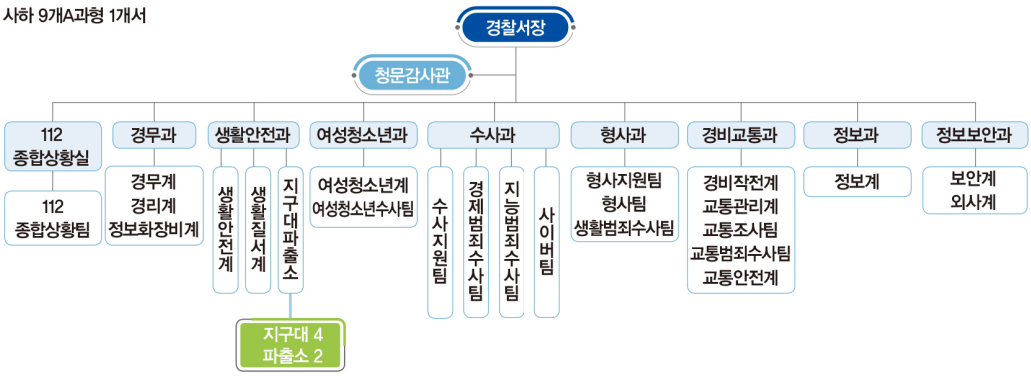
중부 동래 외, 8개 과형 11개서



출처 : 부산지방경찰청 내부자료

| 부산광역시 경찰서 9개 A과 형 |

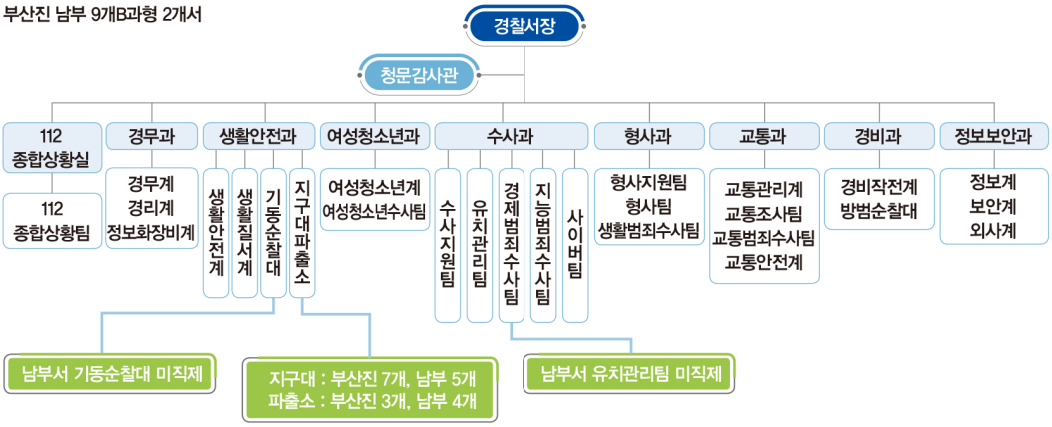
사하 9개A과형 1개서



출처 : 부산지방경찰청 내부자료

| 부산광역시 경찰서 9개 B과 형 |

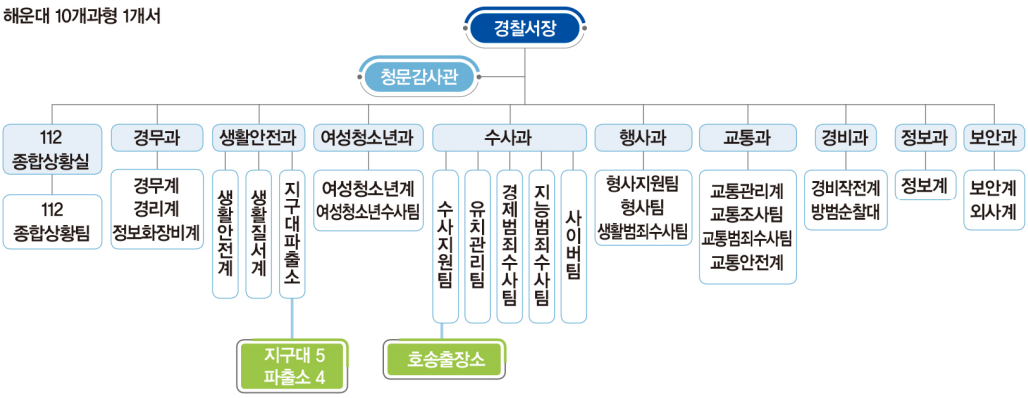
부산진 남부 9개B과형 2개서



출처 : 부산지방경찰청 내부자료

| 부산광역시 경찰서 10개과 형 |

해운대 10개과형 1개서



출처 : 부산지방경찰청 내부자료

Ⅳ 부산광역시 자치경찰제 모형(안) 설계

1. 방향

- 부산광역시가 자치경찰 도입을 통해 달성하고자 하는 비전은 『시민이 안전한 일등 치안 도시 구현』이라고 할 수 있음

- 시민들에 대한 치안·관리·감독의 수직적인 관행과 행태에서 벗어나 시민생활의 안전 보장을 위한 선제적인 서비스 중심의 자치 경찰을 목표로 세울 수 있음. 보다 세부적인 목표로 생활범죄, 교통사고, 자살, 화재, 자연재해, 감염병 분야에서 전국 최저 수준 달성 등을 제시할 수 있음

- 부산지역은 산지와 해안가, 도심과 구시가지, 공단과 농업지역, 항만과 공항과 같은 여러 요소들이 공존하고 있어 다양한 치안 수요가 혼재되어 있음. 특히, 고령화와 1인 가구 수의 증가로 사회적 관계 단절 등에 따른 고독사 문제가 심화되고 있기 때문에 빈틈없는 취약계층에 대한 사회안전망 구축이 필요함

- 전국 지방청과 비교하면, 치안 고객 만족도는 높으나 체감 안전도는 상대적으로 낮은 것으로 나타났음. 행안부 지역안전지수에 따르면, 부산은 자살분야에서 4년 연속 5등급에 그친 것으로 나타났으며, 다른 특·광역시와 비교하여, 화재·범죄·감염병 분야에서 상대적으로 취약하고 교통사고·자연재해·생활안전 분야는 상대적으로 양호한 것으로 나타났음

- 또한, 부산의 몇 개 구는 해양 및 항만을 끼고 관광지를 가지고 있기 때문에, 이러한 특성을 고려하여 해양경찰과의 업무배분에 관한 연구도 필요함

2. 법·제도 기반

- 자치경찰제 도입을 위한 법적 근거는 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제2절 지방분권의 추진과제 제12조(특별지방행정기관의 정비 등)에서 찾을 수 있음

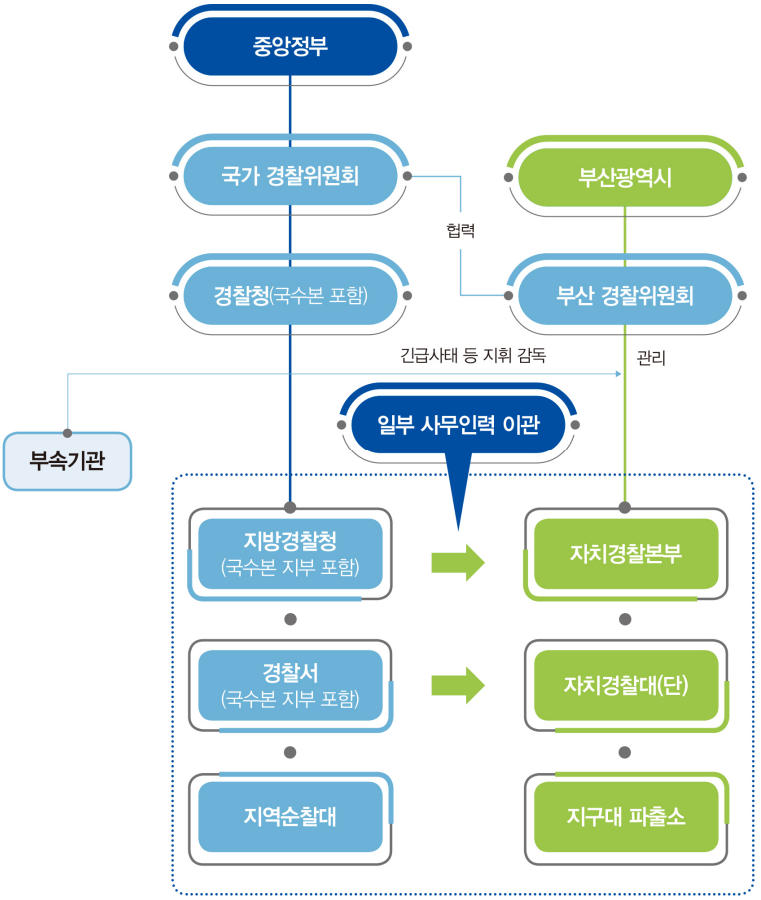
> ※ 제12조(특별지방행정기관의 정비 등) ③은 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다고 명시하고 있음

- 현재 국가경찰과 자치경찰 치안행정의 통일성 유지를 위해 경찰법을 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률로 전부개정을 준비 중에 있으며 자치경찰공무원의 임용·교육훈련·복무·신분보장 등 규정을 위해 경찰공무원법 전부개정도 병행하고 있음
  - 부산광역시는 자치경찰제 도입에 따른 법적 기반 구축을 위해 자치경찰관련 조례 제정(부산시 자치경찰공무원 임용 등에 관한 조례, 부산시 자치경찰공무원 인사 교류 조례, 부산시 자치경찰의 운영 및 직무수행 등에 관한 조례, 부산시 지방공무원 정원 조례, 부산시 행정기구 설치 조례 등) 등을 계획하고 있음

3. 조직

- 자치분권위원회와 경찰개혁위원회에서는 자치경찰제 기관구성과 자치경찰의 조직, 사무 및 권한, 인사, 인력, 재정에 대한 자치경찰제 시행계획을 발표하였음
- 부산광역시 자치경찰제 도입에 따른 조직은 부산광역시 경찰위원회, 자치경찰본부, 자치경찰대, 지구대 및 파출소로 기관 구성이 이루어지며, 이들 기관들은 경찰법 개정안에 근거를 두고 있음
- 국가경찰위원회, 경찰청, 부산광역시장, 부산 경찰위원회, 그리고 자치경찰본부, 자치경찰대, 지구대 파출소 등의 조직모형과 위상을 고려하여 아래 그림과 같이 도식할 수 있음

| 부산광역시 자치경찰제 모형(안) |



경찰위원회

- 부산광역시 경찰위원회는 부산광역시장 소속으로 부산자치경찰에 대한 조직·인사·재정 등을 총괄하는 합의제 행정기관으로 설치됨
  - 자치경찰 활동 목표 수립 및 평가, 조직·인사·예산·사무·장비·통신 등 운영지원에 관한 주요 정책결정, 자치경찰본부장 및 대장 후보자 추천 등 자치경찰공무원의 임용 및 인사위원회 운영, 자치경찰의 부패 방지와 청렴도 향상에 관한 주요 정책, 자치경찰의 인권침해 또는 권한남용 소지가 있는 규칙, 제도, 정책, 관행 등의 개선 또는 시정요구, 자치경찰에 대한 민원처리요구, 자치경찰에 대한 감사 요구, 자치

경찰의 고충심사, 주요 비위사건에 대한 감찰과 징계요구 및 징계위원회 운영, 부당한 수사지휘에 대한 이의신청의 처리요구, 자치경찰 임무 외에 다른 기관으로부터의 업무협조 요청, 그 밖에 시장, 자치경찰본부장이 중요하다고 인정하여 경찰위원회 회의에 부친 사항, 국가경찰과 업무협약 체결 및 변경 등 정책에 대하여 심의하고 의결하는 기능을 함[7)]

- 정책 및 대안을 부산광역시장과 부산시의회에 제출하고 협의하는 기능을 수행하게 될 것으로 예상됨

- 경찰위원회의 위원은 부산광역시장이 임명하며, 총 5인으로 구성되며(위원장 1인과 위원 4인), 임기는 3년으로 임명하되 1회에 한하여 연임할 수 있음
  - 부산광역시장이 1인은 지명하고, 부산시의회 2인, 대법원 1인, 국가경찰위원회 1인의 추천을 받아 임명하도록 함
  - 부산광역시 경찰위원회의 독립성과 공정성을 확보하기 위한 방안으로 민간인 위원의 비율을 일정 수준 이상으로 구성하는 것도 고려해볼 수 있음

- 부산광역시 경찰위원회 관리 하에 광역시에는 자치경찰본부를, 자치구에는 자치경찰본부장 소속으로 자치경찰대를 설치함
  - 자치경찰대 소속으로 지구대·파출소를 설치하고, 국가경찰 소속의 순찰대와 112 신고를 분담하여 처리하고 민생치안활동을 지원함

자치경찰본부의 구성

- 부산광역시 자치경찰본부는 부산광역시 경찰위원회의 관리 및 감독을 받게 되며, 부산광역시 경찰위원회는 본부장에 대한 인사 추천권을 가지게 됨

- 부산광역시 자치경찰본부장은 자치치안감으로 부산광역시 경찰위원장의 2배수 추천을 받아 부산광역시장이 임명하며, 정치적 독립과 책임치안을 구현하기 위한 임기 2년을 보장함. 1회에 한하여 연임할 수 있음. 개방형 직위 공모제를 원칙으로 함[8)]

7) 경찰법 전부개정법률안(홍익표 의원 대표발의) 제30조를 참조하였음

- 부산광역시의 치안에 대한 책임기관으로서 치안 업무를 통합 관할함
  - 부산광역시 경찰청, 교육기관, 의료기관, 소방본부와 유기적 네트워크를 강화하여 부산 시민의 신체, 생명, 재산을 보호하고 지역 내 주민이 안심하고 일상생활을 영위할 수 있도록 하는 역량강화가 필요함

- 부산광역시 자치경찰본부의 조직 및 자치경찰공무원의 정원 등에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 시·도 조례로 정함

- 부산광역시 자치경찰본부는 행정협력관, 생활안전과, 교통과, 취약계층과, 산업경찰과, 수사과, 안전정보센터로 구성할 것을 제안함
  - 행정협력관은 자치경찰의 대외 협력기능을 강화하고 취약계층과는 아동·청소년·노인·여성·장애인 등 사회적 보호가 필요한 계층에 대한 보호 업무 및 가정·학교·성폭력 등의 예방기능을 강화한 것임
  - 산업경찰과는 관광경찰팀, 항만경찰팀, 해양경찰팀, 농·산림경찰팀으로 구성하여 해양, 항만, 관광지 등 부산 지역의 특성을 고려하여 해경과의 업무 연계 및 협력 기능을 강화하였음
  - 안전정보센터는 데이터 분석팀과 민원관리팀으로 구성되며, 데이터 분석팀은 빅데이터 분석을 통하여 어느 지역에 범죄가 많이 발생하는지, 범죄의 종류와 범행 장소 등 변수 등을 알고리즘에 넣어 잠재적 재범자들을 관리하는 등의 역할을 하며 민원관리팀도 데이터를 기반으로 이루어지게 됨
  - 안전정보센터는 향후 스마트시티 통합 플랫폼의 역할을 할 것으로 기대가 됨. 안전정보센터를 중심으로 방범·방재·교통 등 분야별 정보를 연계하여 부산광역시 안전망을 구축하고 소방서 등 유관기관과 정보를 유기적으로 공유해 비상 상황이 발생했을 때에 신속하게 대응 체계를 확립할 수 있을 것임

8) 부산광역시 자치경찰본부장을 공개 모집하며, 개방형 직위 운영과 관련해서는 부산광역시 자치경찰제 개방형 직위 운영 지침(안)에 따르도록 함

| 부산광역시 자치경찰본부 조직(안) |



지역별 자치경찰 실무를 추진하는 15~16개 자치경찰대 설치

자치경찰대 구성

- 부산광역시 자치경찰본부장 소속으로 자치구를 관할구역으로 하는 자치경찰대를 설치할 수 있음
- 자치경찰대는 자치경찰본부 소속으로 아래에 지구대와 파출소를 설치할 수 있음
- 자치경찰대장은 부산광역시 경찰위원장이 자치경찰본부장, 구청장의 의견을 들어 추천하고 부산광역시장이 임명함
- 자치경찰대는 조례로 정한 관할 구역 내의 자치경찰 사무의 현업 업무를 주도적으로 집행하게 되며, 수행 사무의 범위는 경찰법에 제시된 사무를 포함하며, 사무 수행 방식은 자치경찰대별로 차이가 있을 수 있음
- 자치경찰의 사무 범위는 지역 내 주민의 안전을 지키고 질서를 유지하기 위한 지역 내 주민의 생활안전·교통·공공시설과 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무를 포함함[9)]
  - 자치경찰대, 경찰위원회, 시장은 협약에 의해 자치경찰대의 사무범위를 조정할 수 있음

9) 경찰법 전부개정법률안(홍익표 의원 대표 발의) 제36조를 참조하였음

- 자치경찰제가 정착될 때까지 자치경찰대의 사무범위에 대한 조정과정이 있을 것이고, 자치경찰제도가 정착되고 나면, 수사의 절차나 지원 등에 대해서도 논의가 필요할 것으로 예상됨

• 부산 지역의 특성과 치안수요를 고려하여 지역별로 자치경찰대의 조직체계는 상이하게 구성될 것이지만, 다음과 같이 표준형을 제시할 수 있음.

| 부산광역시 자치경찰대 기본모델 |



• 자치경찰대는 지구대·순찰대 중심으로 운영하고 나머지 기능들은 자치경찰본부에서 수행하도록 하자는 의견도 제시되었음[10)]

• 해수욕장 관리 등 해안 관광 기능이 필요한 해운대구·수영구 등은 산업안전과 아래에 관광계, 해양계, 항만계를 탄력적으로 수요에 맞게 구성하는 방안을 검토해 볼 수 있음

| 부산광역시 자치경찰대 해안관광 기능 강화 모델 |



10) 부산광역시청 전문가 자문회의(2019.10.16.)

- 농촌형의 경우(강서구, 기장군, 사하구 등)에는 산업안전과를 없애고 산업안전계를 생활안전과 아래에 두는 방안을 검토해 볼 수 있음. 총무과는 총무인사기능에 집중하고 파출소 지원, 장비관리, 민원봉사 등의 업무도 함께 수행하는 것임

| 부산광역시 자치경찰대 농촌형 모델 |



- 자치경찰대의 설치는 '행정구역 일치형'(제1안)과 '치안수요 고려형'(제2안)으로 나누어 생각해 볼 수 있음. 행정구역 일치형은 일반 행정구역을 기준으로 자치경찰대를 설치하는 방안이며, 치안수요 고려형은 치안수요를 고려하여 자치경찰대를 설치하는 방안임

□ 행정구역 일치형 자치경찰대 구성

- 부산시 행정구역과 자치경찰대의 관할구역을 일치시키는 대안임. 일선 구청과 자치경찰대가 협업하여 치안서비스를 효과적으로 제공할 수 있으며 관할 구역 내에서 발생하는 자치경찰 치안업무를 책임성을 가지고 수행할 수 있는 장점이 있음

- 또한, 기초 자치단체가 수행하고 있는 주민보호 사무를 확대·심화할 수 있다는 점에서 자치분권의 이념을 실현할 수 있다는 장점이 있음

- 하지만, 행정구역 일치형은 자치경찰대와 국가경찰의 관할구역을 달리함으로써 국가경찰과 협업의 효율성을 저해할 수 있다는 단점을 가지고 있음

- 또한, 자치구 간 재정력 차이 등으로 인한 치안 서비스 품질의 차이를 균등하게 할 수 있는 제도적 장치가 요구됨

□ 치안수요 고려형 자치경찰대 구성

- 국가경찰과 자치경찰의 관할구역을 동일하게 운영하는 방식으로 자치경찰대 구축이 용이하다는 장점이 있음
- 국가경찰과 자치경찰의 기능적 분업을 통해 전문화된 서비스를 지속적으로 제공하여 자치경찰제의 목표를 효과적으로 달성할 수 있을 것임
- 현재 부산광역시청이 주민안전을 위해 제공하고 있는 소방·방재 등 재난안전사무와 관할권이 유사함으로써 국가경찰, 자치경찰, 그리고 소방서 간 협업이 가능하여 통합적 치안대응을 가져올 수 있다는 장점이 있음
- 광역단위 자치경찰제 하에서는 치안수요를 고려한 자치경찰대 구성을 원칙으로 하되, 관할구역별 특성과 사무처리의 특성을 고려하여 탄력적으로 운영하는 것이 효율적이라고 예상됨

4. 인력 및 재정수요 예측

자치경찰제 인력 수요 예측

- 부산광역시의 자치경찰 인력수요는 국가경찰의 자치경찰 이관인력규모, 자치경찰의 법정사무의 규모와 사무추진을 위한 인력 수요, 유동인구, 자치경찰조직 설계 등을 고려하여 결정되어 질 것으로 판단됨
- 자치경찰 시범운영 개요에 따르면 자치경찰의 인력을 1단계 2019년까지 7,000~8,000명으로 예측하고 있으며, 2단계 30,000명~35,000명으로 전 광역자치단체가

자치경찰제를 도입하고, 3단계 예정된 자치경찰사무를 100% 실시할 경우 43,000명으로 인력수요를 예정하고 있음

- 시범실시 초기 단계에서는 인력과 재정을 고려하여 일부 사무를 대상으로 일부 지역에서 시행하는 것이 필요함

• 국가경찰에서 43,000명의 국가경찰인력을 지방자치단체에 이관할 경우 부산광역시에 예정된 자치경찰인력은 다양한 방식으로 추정할 수 있을 것임

• 부산광역시 지방 경찰청의 정원 8,911명을 기준('19.6. 기준)으로 자치경찰사무를 36~40%로 추정하여 약 3,200~3,550명의 인력이 자치경찰에 편입될 것으로 예상하는 안(제1안)이 있음

- 현재 부산광역시 경찰청 정원 8,911명×0.36 = 3,207명, 8,911명×0.4 = 3,564명 정도로 추정하는 방식으로 자치경찰의 필수적 인력 수요를 추정할 수 있음

• 국가경찰인력 대비 이관인력 비율을 추정하면 약 3,200명이 산출되는 안(제2안)이 있음

- 전국 경찰관 정원현황(2019년 6월)은 총 120,918명으로 이 중 부산 국가경찰은 약 7.4%를 차지하고 있음(3,182명 = 43,000명×0.074)
- 국가경찰인력은 치안사무의 보조자인 행정관에 대한 인력은 반영하지 않아 시범운영을 위한 국가경찰 정원 이관 시 경찰공무원 외 행정업무를 지원하는 행정관 인력까지 산출하여 지원인력이 부족하지 않도록 검토하는 것이 필요함

• 정부안이 지구대 파출소는 자치경찰에 50% 이관한다는 기준을 중심으로 지구대 파출소요원 1,841명, 생활안전을 담당하는 부산지방경찰청 국가경찰 중에서 561명, 교통사무를 담당하는 735명을 자치경찰에 이관한다는 논리에 따라 추정인력 3,553명을 예상한 안(3안)이 있음

- 1,841명(지구대 및 파출소 인력) + 561명(생활안전) + 735명(교통사무) + 416명(여청) = 3,553명

• 지방자치단체의 인구, 면적, 공공기관수 등을 고려하여 작성하는 기준인건비, 교부금

등의 산정방식을 추정하여 전체 자치경찰 이관예정 인력 중에서 부산광역시의 자치경찰 인력비중을 고려할 때 3,000명 정도의 인력이 추정될 수 있음(제4안)

- 지방자치단체가 인구, 면적, 도로율, 건축물, 산업 시설 등을 반영하여 제시하고 있는 표준정원을 기준으로 예측하였으며, 소방인력을 준용하여 추정함

- 제1안을 기준으로 경찰서별로 자치경찰대(지구대·파출소 정원 포함) 인원을 계산해보면, 최소 125명(중부), 최대 354명(부산진)으로 예상됨

□ 자치경찰 채용 및 인력 확보 방안

- 우수한 자치경찰을 확보하기 위하여 채용단계에서 자질을 갖춘 경찰관의 채용과 채용제도의 혁신, 국가경찰 이관 시 일계급 특진 또는 성과상여금의 제공 등 승진, 보수 등에서 인센티브 제시 등이 필요함

- 자치경찰의 채용방식은 일반인 공개채용, 특정사무를 담당하기 위한 전문가 공개채용, 여성인력, 특사경 특별 채용 등을 고려할 수 있으며, 인사의 공정성 원칙을 준수하기 위해 일반인 공개채용이 가장 바람직한 방안으로 사료됨

- 우수 인력 확보 방안으로 자치경찰 계급 축소, 특진·승급, 복지포인트·특근 매식비, 당직비, 정기 재직 휴가 등 인센티브 등을 고려할 수 있음
  - 제주자치도의 경우 국가경찰보다 추가적으로 복지포인트 10만, 매식비 2천 원, 당직비 3만 원, 정기 재직 휴가 10~20일을 제공하고 있음

자치경찰제 소요예산 확보 방안

- 자치경찰제 도입에 따른 부산광역시의 소요 재원 규모는 부산지방경찰청 이관인력 규모에 따라 추정할 수 있을 것으로 예상됨. 하지만, 자치경찰의 사무는 국가경찰이 수행하던 사무의 규모나 질에서 차이가 있음으로 부산광역시의 재정계획이 동반될 필요가 있음

□ 소요 재원 추정

- 소요재원은 제주자치경찰 인건비(2019년)를 참고하여 추정해 볼 수 있음
  - 2019년 제주자치경찰 인건비 총액은 90억 원으로 경찰관 1인당 인건비는 53,254(천 원)으로 조사되었음
  - 경찰관 1인당 인건비 5.3천만 원(90억 원÷169명(제주자치경찰 정원))

- 기본경비와 주요 사업비는 2019년 경찰청 예산자료인 성질별 경찰예산에서 1인당 비용으로 환산하여 예상해 볼 때, 다음과 같이 추정할 수 있음
  - 경찰관 1인당 기본경비는 3.5백만 원(4,211억 원(기본경비)/120,918명(총 정원))
  - 경찰관 1인당 사업비는 1.7천만 원(2조 602억 원(사업비)/120,918명(총 정원))

- 이관예상인력을 3,200명으로 가정할 경우 인건비 1,700억 원, 기본경비 112억 원, 사업비 544억 원 등 소요재원은 총 2,356억 원으로 추정됨
  - 총 인건비는 1,700억 원(3,200명×5.3천만 원(경찰관 기준인건비 평균금액 가정))
  - 총 기본경비는 112억 원(3,200명×3.5백만 원(성질별 경찰예산 1인당 비용 환산))
  - 총 사업비는 544억 원(3,200명×1.7천만 원(성질별 경찰예산 1인당 비용 환산))

- 경찰법 개정안 제49조는 지방자치단체가 이관받는 사무를 원활히 수행할 수 있도록 인력·장비 등 소요 비용에 대한 국가의 재정적 지원 의무를 규정하고 있음[11)]

- 국가사무 지방이양의 기본원칙은 포괄이양방식으로 자치경찰제 도입 시에도 인력, 조직, 장비, 재원이 포괄적으로 이양되어야 할 것임
  - 자치경찰제의 도입 시, 지방자치단체로 이양되는 업무에 따라 국가경찰의 예산을 함께 이양함으로써 자치경찰에 소요되는 예산은 전액 국비로 충당할 것으로 예정하고 있음(국가부담 원칙). 단계적이고 점진적으로 지방자치단체가 이러한 부담을 맡도록 한다는 방침임

11) 경찰법전부개정법률안(의안번호 19125), 홍익표 의원 대표발의, 2018.3.11

- 자치경찰의 운영비는 국가 80%, 지방이 20%의 비율로 최대한 지원하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되었음. 참고로 영국자치경찰의 경우, 국가 대 지방의 비율을 80대 20으로 하며, 일본자치경찰의 경우, 국가대 지방의 비율을 70대 30으로 함[12)]

□ 재정 확보 방안

- 자치경찰제 운영비에 대해서는 과거 기준이 아닌 미래 기준으로 지원하는 것이 필요하며, 지역별 격차 요소를 사전에 확인하여 자치경찰제 실시 이전에 전국 표준적인 지원 규모를 산정하는 것이 필요함
  - 이를 위해서는 현재 지출 수준의 정당성에 대한 객관적인 평가가 선행되어야 함[13)]

- 재정지원 방식과 관련해서는 자치경찰교부세 신설, 포괄보조금 신설, 국세-지방세 이양 등 3가지 방안이 논의되고 있으나, 국세-지방세 이양 방식을 통해 중앙정부의 개입을 배제하고 지방자치단체 중심의 자치경찰 운영이 이루어져야 할 것임
  - 교부세는 지방세원이 열악한 재정 낙후지역의 의존도를 심화시키고 포괄보조금은 국가의 통제 아래에 두는 것으로 국세-지방세 이양 방식이 자치분권 관점에서 가장 바람직한 대안으로 판단됨. 지방소비세[14)]에서 일정 비율을 자치경찰특별회계로 마련하는 것을 생각해 볼 수 있음[15)]

- 이를 위해서는 지방세를 통한 재정 지원이 중요하며, 중앙정부와 지자체는 특정사업을 중심으로 수평적으로 협력하는 체계를 구축해야 할 것임

□ 청사 시설 장비 마련

- 자치경찰 청사·시설·장비 마련은 국가경찰과 분리하여 독립적으로 운영하는 것이 바람직하다는 의견과 사무공간과 인력중복의 최소화를 위해 광역에 설치하는 자치

12) 부산광역시청 전문가 자문회의(2019.10.16)

13) 부산광역시청 전문가 자문회의(2019.10.16)

14) 지방소비세는 중앙정부가 국세인 부가가치세(물건값의 10%)를 걷은 후 소비지를 기준으로 부가가치세의 일정 비율을 지방에 내려주는 세금임. 현재 세율은 부가가치세의 15%이며 2020년에는 21%로 상향 조정될 예정임

15) 부산광역시청 전문가 자문회의(2019.10.16)

경찰본부 이하 기초자치단체의 구·군 경찰서와 지구대·파출소는 이관하는 것이 효율적이라는 의견이 있음

- 이원화 모델은 청사, 장비 등 이중적으로 소요되어 추가적인 재원이 필요함. 시범실시 단계에서는 이원화 모델과 일원화 모델의 투트랙 실시로 효과성이 높은 모델을 채택하여 시행하는 것이 필요함
  - 인구 감소 지역의 경찰서 일부를 통합하고, 한 곳을 자치경찰이 활용할 수 있는 방안이 제시되었음

| 전문가 면담결과 예시 1 |

"...원도심 등 자치구 인구 감소 지역의 경찰서 일부를 통·폐합하고, 이 중 한 곳을 자치경찰이 시설·장비 등과 함께 활용할 수 있도록 국가적 조치가 필요함" (연구원 B 박사)

- 자치경찰의 원활한 직무 수행을 위한 통신 및 행정 장비 등에 대한 현대화와 자치경찰본부와 자치경찰대의 정보화 인력 등에 따른 추가적인 인건비 예산이 수반될 필요가 있음

V 부산형 자치경찰제 연계 방안

1. 자치경찰과 특별사법경찰 연계

- 부산광역시청 특사경은 본청 1과 3팀(환경수사팀, 식품수사팀, 공중위생수사팀) 23명으로 구성되어 있고, 시 전체 특사경은 시 110명, 자치구·군 369명 등 총 479명으로 구성되어 있음('19.6월 기준)

- 주요 업무는 7개 지명 분야(환경, 식품, 원산지, 공중위생, 청소년, 의약품)를 포함하고 있음. 시 전체 특사경 지명분야는 식품, 환경, 원산지, 교통, 소방 등 17개 분야임
  - 예를 들면, 자동차관리에 있어서 의무보험 미가입, 자동차 무단방치 수사 등 특사경 업무를 일반 공무원이 담당하고 있음

- 자치단체의 특성상 잦은 인사이동(1년 6개월~2년 정도)으로 전문수사업무 전문성이 결여되고 피의자, 참고인의 해당 관할 부재 시 잦은 이첩으로 수사의 연속성을 저해함

- 특별사법경찰의 업무는 주민생활과 밀접한 관계가 있는 특징을 가지고 있으며, 교통, 환경, 농식의약품, 산림, 공원, 문화재에 대한 부산의 수요를 고려할 때, 자치경찰과 구·군의 업무협업이 매우 중요함

- 자치경찰제 시행이후, 구·군의 특별사법경찰 조직과 기능에 대해서는 구·군의 특별사법경찰과 자치경찰제를 통합하는 대안과 현재와 같이 유지하면서 일부 사무를 자치경찰이 보완하는 대안이 있음

- 특사경과 자치경찰을 분리하는 안은 자치경찰 도입의 의미가 퇴색되어 자치경찰을 통한 행정 목적 달성이 어려움. 특사경과 자치경찰의 사무와 기능이 중복되는 측면이 있기 때문에 능률성과 합법성 차원에서는 통합방안이 의의가 있음[16)]

- 구와 군의 특별사법경찰과 자치경찰을 통합하는 방안은 일면 특사경을 통일적으로 운영하는 듯한 장점이 있지만, 일반행정 기능을 저해할 우려가 있음. 또한 통합 시 국가직·지방직 공존에 따른 인사관리에 어려움이 있음. 결국, 치안행정과 지방행정의 연계를 강조하는 자치경찰제의 정당성을 훼손할 수 있음

- 특사경 조직의 신속성 및 전문성을 고려하여 구·군에서 특사경 업무를 현재와 같이 추진하면서, 일부는 자치경찰이 보완해 주는 방안이 보다 적절할 수 있음. 어느 한 쪽이 더 효과적으로 수행할 것으로 예측되는 중복 사무에 대해서는 구청장·군수가 부산광역시 자치경찰본부장과 협의하여 업무절차 및 방식에 관하여 결정할 수 있을 것임
  - 자치경찰제 도입으로 구·군에서 실시되고 있는 특별사법경찰의 기능이 약화되거나 직무가 해태되어서는 안 될 것임. 주민이 안심하고 생활할 수 있도록 어느 정도 가외성이 보장되어야 할 것임

- 부산광역시는 산이 많고 삼면이 바다로 둘러싸여 있어 환경이나 산림 업무, 수산물 먹거리 관련 단속 업무에 있어서 자치경찰과 특사경의 연계가 특별히 요구된다고 할 것임

- 자치경찰과 특사경의 업무 연계가 가능한 분야는 식품위생분야, 청소년 보호 분야로 협력관을 상호 파견해 운영하는 것이 바람직할 것으로 예상됨[17]

- 자치경찰과 특사경 업무를 연계할 경우 나타날 수 있는 경찰과 일반 공무원의 계급 구분상의 문제점, 인허가 담당자와 특사경 수사 담당자 간 업무 이해 차이 등으로 인한 갈등이 발생할 소지가 있으므로 경찰공무원과 일반 공무원과의 계급 편제 정비, 경찰 경비·수사 분야와 일반행정 분야 간 상호 이해 방안 마련 등의 개선이 필요함

| 전문가 면담결과 예시 1 |

"...구·군의 특사경은 소규모 지리적 단위의 주민생활 밀착형 사무를 담당하고 시본청 관할의 자치경찰은 대규모 지리 단위에서 도시안전관리 기능을 담당하는 등 두 기관의 기능은 상이하고 자치분권의 특성이 다르기 때문에 표준적인 통합은 부적절하다고 볼 수 있음..." (행정학과 A교수)

16) 부산광역시청 전문가 자문회의(2019.10.16)
17) 부산광역시청 전문가 자문회의(2019.10.16)

| 전문가 면담결과 예시 2 |

"...광역단위 자치경찰제 도입을 염두에 둘 때, 구·군의 특별사법경찰 조직과 기능을 통합하는 경우, 구·군의 자치사무에까지 광역자치단체가 개입하는 문제가 발생할 수 있음..." (연구원 A박사)

| 전문가 면담결과 예시 3 |

"...기본적으로 특사경과 자치경찰의 관계는 보충성의 원칙이 적용되는 것이 필요함... 위생이나 세무 업무 등에 있어서는 자체적으로 수행가능하나, 기초자치단체의 구역을 넘어 서로 간에 영향을 미치는 사무에 대해서는 광역자치단체가 보완하는 방안이어야 함..." (연구원 B박사)

- 자치경찰과 특사경의 업무를 연계할 경우 예상되는 문제점으로는 자치단체 위계 차이에 따른 조직 권한 갈등과 자치경찰과 특사경 기능의 중복 및 경계 영역에서 오는 갈등을 예상할 수 있음. 이러한 문제점들은 명확한 업무분업체계 구축과 갈등 조정위원회 운영으로 최소화할 수 있음

- 기존 특사경들의 혼란과 신분에 대한 두려움을 해소하는 방안도 검토되어야 함. 자치경찰과 특사경에 대한 신분규정을 자율적으로 선택 가능하도록 하여 자치경찰제 시행에 따른 혼란을 줄이는 방안을 생각해 볼 수 있음[18)]

2. 자치경찰과 행정조직 연계

- 자치경찰제 도입에 대비하여 자치경찰이 부산광역시청의 어떤 조직과 효과적으로 연계할 수 있을지, 향후 연계가 필요한 조직 및 업무는 무엇인지에 대한 논의가 필요한 시점임

- 지방자치단체가 현재 수행하고 있는 사무들은 재해나 사고의 위험으로부터 주민을 보호하는 사무, 도로의 위험성을 최소화하는 사무, 법질서를 준수하기 위한 사무

18) 부산광역시청 전문가 자문회의(2019.10.16)

등을 포함하고 있음. 지방자치단체는 재난에 대하여 예방, 대비, 대응, 복구하는 과정에서 직·간접적으로 사무를 수행하고 있음

- 자치경찰제의 도입은 부산광역시와 광역시 내 구·군이 주민의 안전을 보장하기 위해 실시하는 재난·안전사고에서부터 치안업무로 사무영역을 확대하고, 지역의 특성과 주민의 요구를 반영한 생활안전, 여성·청소년, 교통 등에 대한 민생치안활동을 지자체가 종합적으로 수행하여 주민에게 양질의 서비스를 제공한다는 목적을 가지고 있음. 이러한 맥락에서 자치경찰과 지방행정 조직의 협업 필요성은 증대됨. 특히, 행정복지센터와 자치경찰대 간, 자치경찰본부와 소방 재난안전본부 간의 긴밀한 공조체제가 요구됨[19)]

- 또한, 경찰청과 시청의 실무진뿐만 아니라 고위급 간 실시간 협의할 수 있는 채널 및 시스템 구축이 필요함. 이와 유사한 맥락에서 자치경찰이 도입될 경우, 국제 및 중앙정부와의 협력, 해경과의 협력 등 대외협력업무가 더욱 중요해질 것으로 예상되는 바, 협력부서에 대한 개편 등의 고려가 필요함[20)]

- 자치경찰이 도입될 경우, 현재 부산광역시청의 행정자치국 또는 시민안전실과 연계가 가능하며, 구·군과 협조가 필요한 업무에 대한 지원 역할을 할 수 있을 것으로 기대됨. 또한, 향후 자치분권 및 자치경찰 사무 발굴 업무에 있어서 긴밀한 공조가 필요함[21)]

- 그럼에도 불구하고, 아직까지 지자체와 경찰청의 협력관계는 미흡한 수준임. 앞으로 자치경찰과 일반행정의 연계가 가능한 분야 및 사업들을 살펴보면 다음과 같음

연계 가능 분야 및 사업

□ 불법촬영 합동점검 순찰대

- 부산광역시에서 노인일자리 사업으로 시행 중인 '시니어 불법촬영 카메라 점검사업'과 연계하여 정책의 효율성 및 실효성을 제고할 수 있음

19) 부산광역시청 전문가 자문회의(2019.10.16)
20) 부산광역시청 전문가 자문회의(2019.10.16)
21) 부산광역시청 전문가 자문회의(2019.10.16)

- 불법촬영 관련 국민적 이슈 사건 발생 시 집중 점검활동을 통한 주민 불안감을 선제적으로 해소할 수 있음. 또한 이미 구축되어 있는 협업 네트워크를 활용하여 민·관·경·학과 같은 여러 주체가 함께 진행할 수 있는 여성 안전 시책을 지속적으로 발굴할 수 있음

□ 여성범죄 우려지역 방범용 CCTV 설치

- 지역별 범죄 우려지역 내 방범용 CCTV를 추가 설치하여 여성범죄에 대한 시민들의 불안감을 해소함. 부산광역시청 재난현장관리과와 협업으로 CCTV 설치 장소 등 지속적 협의를 가져야 할 것임

□ 범죄예방환경디자인 사업

- 부산광역시는 부산경찰청과 협업하여 2013년부터 범죄예방환경디자인(CPTED) 사업을 매년 추진 중에 있음. 부산광역시청 건축정책과와 협업으로 2020년 안심마을 조성 시 대상지 선정 등을 계획하고 있음
- 이러한 범죄예방환경디자인설계를 통한 범죄예방 사업사례 외에 교통시설물의 설치 및 관리 업무 사례 등을 참고할 수 있음[22)]

□ 청소년 유해환경업소 근절 및 개선 지도단속 업무

- 학교주변 청소년 유해환경 업소 증가로 청소년 음주, 흡연, 혼숙 등 청소년 일탈행위를 예방하고 있음
  - 청소년 유해환경업소에 대한 지도 점검 및 합동 단속 강화로 청소년 보호의식 확산 및 건전한 사회분위기를 조성함
- 지자체와 경찰청 연계 합동 지도단속 시 상호 협력관계가 미흡하고 청소년 유해환경 정화 및 가출·범죄 등 위기 청소년 지원 중복 업무처리로 인한 행정력 낭비를 최소화

22) 부산광역시청 전문가 자문회의(2019.10.16)

할 수 있는 방안 모색이 필요함. 지자체와 경찰청의 연계 활동으로 단속 인력부족을 해소하고 지도 단속업무의 효율성을 제고할 수 있음

□ 교통안전심의위원회 업무 협의

- 도로교통의 원활한 소통과 안전성 확보를 위해 횡단보도 신설 등 교통시설물 설치 관련절차를 수행하여 시설물 설치의 적정성을 확보하고 무분별한 설치를 예방함

□ 범죄예방 로고젝터 설치

- 어둡고 좁은 골목길을 이용하는 주민들의 불안감을 해소하고 잠재적 범죄를 예방하기 위해 로고젝터를 설치함. 주민들의 안전체감도를 향상시키고 안전사고 예방 문구 표출을 통한 안전문화를 확산시킴

□ 행정복지센터와 자치경찰 간 핫라인 설치

- 상습적으로 술에 취한 상태로 행정복지센터에 와서 민원인 및 직원에게 욕설을 하며 소란행위를 벌이는 경우에 현실적인 제재 방법이 없음. 상황이 진행되는 도중에 경찰에 신고할 경우 출동지연으로 피해자 발생이 우려됨. 자치경찰과의 핫라인 설치를 통해 보다 신속한 출동으로 피해자 발생을 예방할 수 있음. 기존 경찰사무와 달리 생활안전, 지역경비 등 주민밀착형 사무를 담당하는 자치경찰을 대동하여 현장 방문이 가능함

자치경찰과 행정조직 연계 방안

- 자치경찰본부에 안전정보센터를 설치하여 범죄 밀도와 파출소 및 지구대 위치를 중첩해 놓고 분석하여 부산광역시 범죄 취약지역을 파악할 수 있음
- 자치경찰제 도입 시 연계사업으로 청소년 선도보호활동 및 청소년 유해환경 점검 단속, 행정복지센터와 자치경찰 간 핫라인 설치, 1인 가구 범죄 및 고독사 예방을 위한 정기적 순찰 요청 등을 포함할 수 있음

- 또한, 119 구급 및 소방행정과 연계를 통한 통합적인 재난안전관리를 구축할 수 있음. 여성, 청소년 등 안전 취약 계층을 위한 맞춤형 서비스를 제공할 수 있으며, 교통행정과 관련해서는 단속 보다는 개선 및 서비스 지원으로 전환할 수 있음
  - 자치경찰이 도입될 경우 교통정보센터의 교통관리와 경찰의 신호제어업무를 통합할 수 있으며 하나의 서버에서 신속한 대응이 가능할 것임. 데이터 통합으로 의사결정구조가 단순화되어 신속하고 효율적인 집행이 가능함[23)]

- 특히, 도시 안전이 단체장의 핵심 공약 사항으로 설정되면서 안전 도시를 위한 경찰의 역할이 보다 중요하게 부각되고 있음. 이에 더하여 긴급구호 및 재난 분야에서 소방-자치경찰 간 주변 통제를 위한 협력이 필요하고, 관광지 운영 및 관리 분야에서 자치경찰과 방범, 치안 활동을 위한 지원 분야에서 유기적인 공조가 필요할 것으로 예상됨[24)]

- 자치경찰과 행정조직과의 연계에 있어 계급상 차이 및 지위체계상 혼란이 나타날 수 있으며, 각 조직의 전문성에 차이가 있으므로 이를 조정할 수 있는 조직 간 협력방안이 필요함 [25)]

3. 자치경찰과 주민참여 연계

- 부산광역시에서 활동 중인 자율방범대 등 마을 공동체 단위 조직 활동은 일정한 예산 지원과 함께 주민들의 자발적인 참여가 중요함. 마을 공동체 단위조직의 회원들이 생업에 치중하다 보면 조직의 활동에 소홀해 질 수도 있고, 일정한 교육훈련이 없을 경우 전문성이 거의 없는 경우도 많아 친목단체로 변질될 우려도 제기되고 있음

- 현재 활동 중인 주민자율방범대, 지역사회보장협의체 및 통우회, 모범운전자회, 녹색어머니회 현황을 살펴보면 다음과 같음

23) 부산광역시청 전문가 자문회의(2019.10.16)
24) 부산광역시청 전문가 자문회의(2019.10.16)
25) 부산광역시청 전문가 자문회의(2019.10.16)

연계 가능한 마을공동체 조직

□ 주민자율방범대

- 영도구 주민자율방범대는 관내 공·폐가 및 재개발지역 집중 순찰 등 자율방범활동, 4대 사회악 없는 안전한 마을 만들기 운동 추진, 안전한 귀가길 만들기, 야간 집중 방범 활동 강화 등을 수행하고 있음

| 영도구 주민자율방범대 운영 현황 |

단체명	회원수	활동방법 및 횟수
11개	462명	
구 청년회	185명	월 1회 현수막 게시 및 야간 자율방범
영도경찰서 자율방범대	134명	주 1회 범죄취약지역 야간 자율방범
남항동 청년회	16명	월 2회 : 2, 4주 수요일
영선1동 유관단체협의회	25명	주 1회 : 매주 금요일
신선동 청년회	15명	월 1~2회
봉래2동 주민자율방범대	18명	주 1회 : 매주 목요일
청학1동 새마을협의회	7명	주 1회 : 매주 목요일
청학2동 청년회	16명	주 1회 : 매주 수요일
동삼1동 청년회	15명	주 1회 : 매주 수요일
동삼2동 청년회	17명	주 2회 : 매주 화, 금요일
동삼3동 청년회	14명	주 1회 : 매주 목요일

출처 : 부산광역시 내부자료

- 북구는 주민자율방범대에 대하여 활동 시 필요한 야식비(온누리 상품권), 순찰차량 유류비(주유상품권) 등을 지원하고 있음(부산광역시 북구 자율방범대 지원에 관한 조례 제5조)

- 해운대구 주민자율방범대는 관내 거주 청소년 선도활동 및 안전한 하교길 형성, 관내 청소년 선도·계도 및 지역사회 안전망 구축을 위한 자발적인 순찰 활동, 우범지역 및 주민불안지역에 대한 순찰 활동 등을 하고 있음

- 중구 영주1동 자율방범대는 주 1회 취약지 내 우범지역 등 방범취약지를 순찰하고, 영주 파출소 연계 폐·공가, 스쿨존 인근 집중 순찰, 심야시간 홀로 배회 노인 및 청소년 계도활동을 수행하고 있음. 중구 중앙동 청년회 주민자율방범대는 주 1회 수요일 야간 관할 지구대와 연계하여 주민 순찰 희망 장소를 집중 순찰하고 있음. 인적이 드문 한적한 주택가, 폐·공가, 빌딩 및 공터 순찰, 방학기간 청소년 탈선방지 및 선도를 위한 관내 순찰 시행 등을 포함하고 있음

□ 지역사회보장협의체 및 통우회

- 사하구는 지역사회보장협의체를 통하여 주민등록 사실조사와 연계한 복지사각지대를 발굴하고 있음. 복지위기가구 발생 시 방문 상담 및 조사 실시, 개인 욕구별 맞춤 서비스 지원 및 연계 등을 포함함
  - 위기가구별 맞춤형 복지서비스 제공 및 사후관리, 주민등록 사실조사 기간 통장과 연계를 통한 조사 지속 시행 등을 포함함

- 중구는 주민 밀착형 금융기관, 치안센터, 상업시설, 복지관 등을 대상으로 관내 유관기관과 행복울타리 업무협약을 체결하고 있음. 동 지역사회보장협의체와 함께 복지안전망 체계를 구축하고 범죄예방을 위한 치안서비스, 고독사 예방을 위한 문안순찰, 복지 사각지대 주민의 복지 향상 및 소외계층 발굴 및 지원 등을 하고 있음

- 또한, 관내 유관기관과 '행복 드림' 업무협약을 체결하여 고독사 문제를 효과적으로 해결하기 위한 상시 발굴 지원 시스템을 준비하고 있음. 민관협력을 통하여 복지사각지대 발굴 및 복지·건강·보건 등 지역자원 연계를 통한 원스톱 동 맞춤형 통합서비스를 제공하고 있음

- 연제구에서는 민·관·경 합동으로 관내 폐·공가 및 학교 주변 등 방범취약지에 대하여 통장, 경찰, 공무원 합동 점검반을 운영하는 등 집중관리로 주민 생활안전을 확보하고 있음
  - 점검내용에는 폐·공가 안전점검(출입구 개폐상태, 청결상태, 보안 등, 기타 위해시설 등)과 학교 주변 저해요인(불량광고물 정비, 등·하교길 안전점검) 등을 포함함

□ 모범운전자회

- 모범운전자회는 교통안전 관련 봉사 및 교통질서 홍보활동을 통해 사고를 예방하고, 국민의 생명·재산 보호 및 지역사회발전 목적으로 설립 및 운영하고 있음

- '19년 주요 활동사항을 살펴보면, 부산해맞이 축제, 3·1절 만세재현행사, 기장 멸치축제, 어린이날, 부처님오신날, 부산항축제, 부산락페스티발, 추석연휴, 부산국제영화제, 부산불꽃축제, 2020년도 대학수학능력시험 지원 등을 포함하고 있음

| 부산시 모범운전자회 현황 |

(단위 : 명)

계	중부	동래	영도	동부	부산진	서부	남부	해운대	사상	금정	사하	연제	강서	북부	기장
1,885	70	72	175	100	151	65	125	212	155	131	170	120	55	205	79

출처 : 부산광역시 내부자료

□ 녹색어머니회

- 녹색어머니회는 어린이 대상 교통안전 교육·봉사활동을 통한 어린이 교통사고 예방 및 지역사회 발전 목적으로 설립 및 운영되고 있음
  - 등하교길 교통안전지도, 어린이행사시 교통안전 봉사, 어린이보호구역 교통법규 준수 홍보, 교통사고 피해아동 돕기 활동 등을 포함하고 있음

자치경찰과 주민자치의 연계 방안

- 현재 지구대·파출소와 동 행정 간 연계 협력을 강화하고, 지구대 파출소로 하여금 지역의 자율방범대 등을 관리 및 지원할 수 있는 체계를 마련해야 할 것임[26)]
  - 동 행정복지센터와 지역사회보장협의체의 도움을 통해 노인, 1인 가구 보호, 아동안전지킴이·녹색어머니회 등과 연계해서 아동·청소년 보호 활동을 전개하는 등 지역주민과의 협력적 치안 파트너십을 안착시켜야 함

26) 김흥주·이시원(2019), 세종형 자치경찰제 도입방안, 대전세종연구원

- 아울러 지역주민과 긴밀한 네트워크를 구축하기 위해서는 이해당사자들을 포함하여 주민자치위원회 또는 주민자치회 등 직능단체들과 간담회 등을 정례화해 동네에서 발생하는 안전 위협 요소들에 대해 공동으로 대처할 수 있도록 하여야 함

- 자치경찰제의 도입은 주민의 자발적 참여를 통해 우리 동네 치안은 우리가 책임진다는 주민 참여를 통한 주민자치를 실현하는데 보다 큰 의미를 가지고 있음. 부산시 지역 안전을 위해 자율방범대 등 직능 단체들을 잘 활용하여 자치경찰 도입시 주민참여를 보다 활성화할 수 있는 방안이 필요함

- 주민참여 활성화는 안전 취약 요인을 사전에 제거하고 주민 맞춤형 치안 서비스를 제공하기 위한 민·관 공동의 대안 마련임
  - 예를 들면, 자율방범대 활동을 통해 지역사회의 치안 서비스에 특별한 기여를 한 사람에 대해서는 향후 자치경찰로 특별 채용 혹은 봉사활동 점수를 부여하는 등의 정책을 설계함으로써 주민들이 소명의식을 갖고 참여할 수 있도록 유도함
  - 지역별 자치경찰 공간을 자율방범대, 의용소방대, 안전지킴이 등이 안전 취약계층 및 취약 공간에 대한 자신들의 노하우를 공유하고 전달하는 마을 공동체 허브로 활용할 수 있을 것임
  - 또한, 지구대 별 범죄예방 민간경비업체와 자치경찰 조직 간 정보공유와 업무 협력 체계를 구축하여 지역별 범죄예방에 활용할 수 있을 것임
  - 읍면동 행정복지센터에 등록되어 있는 모든 주민자치조직과 연계를 강화해야 하며 촘촘한 네트워크 구축으로 경찰업무에 보완적인 효과가 있을 것으로 판단이 됨

- 지역사회에 오랫동안 거주하면서 마을 구석구석을 잘 이해하고, 치안 유지에 도움이 될 만한 아이디어를 제공해 줄 만한 사람들이 자율방범대에 많이 참여할 수 있도록 지속적인 홍보와 협조를 요청해야 함

- 민관협력, 주민밀착형 치안서비스를 제공하기 위해 자율방범대, 자전거순찰대, 의용소방대, 녹색어머니회, 자원봉사자연합회 등 다양한 주민자치조직이 치안행정에 능동적으로 참여하는 주민참여의 새로운 패러다임을 형성할 필요가 있음

- 이를 위해 동 주민자치회에 권한을 부여해 안전한 마을 만들기 계획을 주도할 수 있게 하는 등 주민자치회를 활성화시키는 노력을 기울여야 함

- 현재 부산시의 마을공동체 단위의 구성은 잘 되어 있으나, 자치역량이 높지 않음. 따라서 자치역량에 대한 교육이나 훈련 등이 필요함. 또한, 경찰과의 유착관계 문제 때문에 자율방범대 등의 활동이 위축되어 있으므로 자치구별로 자치경찰위원회를 설치해 주민들이 참여하도록 유도하는 것이 필요함[27)]

- 부산광역시와 주민자치회, 이·통장협의회, 자원봉사협의회 등이 참여하는 지역치안 문제협의회 같은 공식적인 플랫폼을 만드는 것도 생각해 볼 수 있음

- 이러한 플랫폼을 통해 주민자치 조직과 자치경찰대, 자치파출소가 협력하여 지역 공동체의 일원으로 재조직화 될 수 있음. 이를 통해 지역 또는 동네 치안을 주민들 스스로 기획하고 협력하며, 공동 대응하는 공동체 활동을 심화할 수 있음. 또한, 자치경찰의 사무 중, 학교 폭력의 근절에 대해서는 배움터 지킴이를 활용하고, 지역 교통사무에 대해서는 안전지킴이, 생활안전사무에 대해서는 자율방범대, 자전거 순찰대 등을 활용하는 방안이 고려될 수 있음[28)]

- 다만, 주민참여가 활성화되어 민관이 협력적인 틀에서 치안 서비스를 제공할 때 지역 엘리트 카르텔이 형성하고 부패가 심화될 우려가 있음. 정보공개와 시민위원회 운영 등을 통해 이러한 문제점들의 가능성을 최소화하는 것이 필요함

27) 부산광역시청 전문가 자문회의(2019.10.16)
28) 부산광역시청 전문가 자문회의(2019.10.16)

VI 결론

부산광역시의 차별화 전략

- 경찰법 개정(안)에서 규정하고 있는 것 이외에 시행령과 시행규칙으로 담을 수 있고 부산광역시의 재량으로 결정해야 하는 것들이 무엇인지에 대한 논의와 준비가 필요함

- 자치경찰제 시범 실시를 통해 다른 광역자치단체와는 구별되는 부산광역시의 특수한 치안 여건을 고려한 인력·재원 계획 등 선제적 조치가 필요함. 이를 통해 자치 분권을 선도하는 안전 도시로서의 이미지를 부각시키고, 시민의 자긍심을 고취시킬 수 있는 기회임

- 부산광역시가 자치경찰 도입을 통해 달성하고자 하는 목표는 항구도시로서의 치안 확립, 주민 및 관광객의 안전 확보, 주민참여를 통한 지역사회문제 해결 등이 있음
  - 지역 특성을 반영한 조직 구성, 수요 맞춤형 서비스 제공, 그리고 다른 일반 행정 사무와의 연계를 통한 종합적 지방행정 운영이 가능함

- 부산광역시의 지역 특성을 고려할 때, 부산은 해양항만도시로서 자치경찰제 시행 시 국가경찰 및 해양경찰과 자치경찰 간 관할 구역 중복 문제 발생 가능성이 클 것으로 예상이 됨. 해양경찰과 협력해야 할 사무와 해양 경찰 사무 중 자치경찰에 이양될 사무에 대하여 논의가 필요한 시점임
  - 해상범죄 및 해상사고 예방, 불법어로 단속·과적 방지 등 해상질서 유지활동, 안전 항로관리, 좌초선박 선원 및 익수자 구조 등 해난수색 및 구조, 수상레저안전지원, 해양오염 감시·폐기물 검사 및 관리 등 환경오염방제, 해양환경보호 기능 등은 향후 자치경찰로 이양되어 처리될 수 있는 사무에 해당함[29)]

29) 윤희중(2018), 자치경찰제 도입을 고려한 해양경찰조직의 재구조화 – 국가와 자치경찰간의 기능과 사무배분을 중심으로–

- 또한, 노인인구 비중이 크기 때문에 독거노인 문제, 노인자살예방 등의 정책문제가 발생할 수 있음. 산복도로가 많아 도로율이 나빠 도로 붕괴위험이 따르며 교통질서 유지도 신경써야 할 부분임

- 부산광역시의 특수성을 고려하여 자치경찰본부 산업경찰과에 관광경찰팀, 항만경찰팀, 해양경찰팀 등을 두어 해양경찰과의 업무 연계 및 협력 기능을 강화하였음. 또한, 취약계층과에 아동안전팀, 여성안전팀, 장애인안전팀, 노인안전팀을 두어 아동·청소년·노인·여성·장애인 등 안전취약계층에 대한 보호 업무 기능을 강화한 것임

- 지역 특성을 고려한 특화되고 창의적인 서비스는 관광 자치경찰 서비스, 해양 자치경찰 서비스, 효(孝) 자치경찰 서비스, 산림(등산로) 자치경찰, 원자력 안전 자치경찰 서비스 등을 포함할 수 있을 것임
  - 이러한 맞춤형 치안 서비스 제공 등이 국가경찰의 사각지대 보완과 함께 이루어질 때 주민 안전체감도의 증가와 삶의 질 향상을 가져올 수 있음

- 한편으로는 자치경찰제를 통한 치안서비스 제공에 다양한 우려의 목소리가 존재하는 것도 사실임
  - 지역 토착세력이나 정치권력에 의해 부패가 발생할 수 있고, 자치경찰의 정치적 중립을 훼손 시 임명권자인 부산광역시장에게 유리한 결과를 보고할 가능성이 있음
  - 국가경찰과 자치 경찰 간 책임 떠넘기기 등 관할권 다툼의 우려도 여전하다고 볼 수 있음
  - 국가경찰 내부의 국가–지방 신분 전환에 따른 우려도 존재함

- 지역토착세력이나 정치권력으로부터 자치경찰을 보호하기 위해서는 부산경찰위원회의 역할이 중요하다고 볼 수 있음. 부산경찰위원회는 합의제 행정기관으로서 부산광역시장 권한이 확대되는 것을 제어하는 역할을 해야 함

- 국가경찰과 자치경찰 간 책임 떠넘기기를 방지하기 위해서는 국가경찰과 자치경찰 간 업무 분장을 장소·시간적으로 구분하고, 보충성의 원칙에 따라 자치경찰이 주체적으로 처리할 수 있도록 해야 할 것임[30]

자치경찰제 연계 방안

- 지방자치단체 제1의 역할은 주민이 안심하고 살 수 있는 안전한 지역 조성이라고 할 수 있음. 자치경찰제는 자치분권을 강화하여 지방자치단체의 권한 범위를 안전 영역으로 확대하는 분권화와 주민의 생명과 재산에 대한 책임성을 제고시키기 위한 제도라고 할 수 있음

- 자치경찰제 준비 및 강화 일환으로 자치경찰과 특사경, 자치경찰과 행정 조직, 자치경찰과 주민참여의 연계 방안을 요약하면 다음과 같음

- 부산광역시는 산이 많고 삼면이 바다로 둘러싸여 있어 환경이나 산림 업무, 수산물 먹거리 관련 단속 업무에 있어서 자치경찰과 특사경의 연계가 특별히 요구된다고 할 것임
  - 자치경찰과 특사경 연계성을 강화하여 교통, 방범시설 개선, 생활밀착형 치안서비스의 완결성이 제고되고, 환경문제에 대한 능동적 대응으로 지속가능한 발전이 가능하며, 종국에는 치안서비스 품질향상에 기여할 수 있을 것임

- 자치경찰본부에 안전정보센터를 설치하여 범죄 밀도와, 파출소 및 지구대 위치를 중첩해 놓고 분석하여 부산광역시 범죄 취약지역을 파악할 수 있음
  - 세부 연계사업으로 청소년 선도보호활동 및 청소년 유해환경 점검 단속, 행정복지센터와 자치경찰 간 핫라인 설치, 1인 가구 범죄 및 고독사 예방을 위한 정기적 순찰 등을 포함할 수 있음

- 자율방범대 등 읍면동 주민자치 조직과 자치경찰대, 자치파출소가 협력적으로 지역 공동체를 재조직화함으로써 지역 또는 동네 치안을 주민들 스스로 기획 및 협력하고 광범위한 재난에 대비·대응하는 마을 거버넌스를 구축할 수 있음
  - 지역별 자치경찰 공간을 자율방범대, 의용소방대, 안전지킴이 등이 치안 취약계층 및 취약지역에 대한 정보를 공유하고 학습하는 마을 공동체 허브로 활용할 수 있음

30) 김영식(2017), 국가경찰과 자치경찰의 합리적 사무배분 방안

스마트 시티 활성화

- 스마트 시티 구축에 자치경찰이 참여하고 의견을 개진함으로써 ICT를 활용한 치안 서비스를 보완할 수 있음. 또한, CPTED를 활용한 마을만들기 사업에 자치경찰과 협의하여 자치경찰의 치안 서비스가 보완적으로 투입될 수 있음

- 자치경찰 도입 시 빅데이터 분석을 통한 스마트 안심 공동체 구축이 효과적으로 이루어질 수 있음. 특히, 일반 행정 정보 및 지역정보와 범죄 및 교통사고 등의 데이터를 결합하고 분석하여 효과적인 치안 서비스가 가능함
  - 빅데이터 분석을 통해 치안수요가 높은 지역에 자치경찰관을 투입하여 범죄를 예방하고 환경, 보건 등의 다양한 분야에서 이를 활용할 수 있음

- 특히, 지역 교통사무 부분에서 드론 등 첨단 장비와 기술을 자치경찰 활동에 활용하는 방안도 예상됨

민주적 통제장치 확보

- 국가경찰이 경찰력을 행사할 때보다 지역 기반의 자치경찰이 시행될 경우 지역 엘리트 카르텔이 형성되어 부당한 경찰력이 행사되는 등의 부패 문제가 발생할 가능성이 있음. 따라서 주민 중심의 감시활동 또는 고객의 소리(VOC) 등을 통해 직접 감시 체제를 구축하거나 정보공개와 시민위원회 운영 등을 통해 이러한 문제점들의 가능성을 최소화하는 것이 필요함. 또한, 자치경찰본부장 또는 대장에 대한 성과평가에 주민의견을 반영하는 방안, 주민의견 수렴창구 상시화 등이 고려될 수 있음

- 민주적 통제장치 못지않게 경찰과 시민과의 신뢰관계 형성도 중요함. 향후 광역시·구·군, 부산경찰청 직원을 대상으로 한 시민 설문조사를 실시할 필요가 있으며 시민공청회 등 개최를 통해 자치경찰 제도, 자치경찰 비전을 국가경찰과 시민을 대상으로 홍보할 필요가 있음

참고문헌

김성호(2012), 국가경찰 재구조화에 관한 실증연구: 자치경찰제 도입을 중심으로, GRI 연구논총, 14(2), 111-137.

김영식(2017), 국가경찰과 자치경찰의 합리적 사무배분 방안, 예술인문사회융합멀티미디어논문지, 7(1), 107-116.

김흥주·이시원(2019), 세종형 자치경찰제 도입방안, 대전세종연구원.

신현기(2008), 서울시 특별사법경찰 10년, 자치경찰제로의 전환을 위한 발전방안 연구, 서울시 연구용역보고서.

안영훈(2018), 제주자치경찰제도의 성과와 과제, 지방행정, 78, 36-39.

윤희중(2018), 자치경찰제 도입을 고려한 해양경찰조직의 재구조화 – 국가와 자치경찰 간의 기능과 사무배분을 중심으로 –, 한국해양경찰학회보, 8(2), 93-113.

이상훈(2019), 한국 자치경찰제의 도입 모형: 정부안(홍익표 의원 대표발의안) 검토를 중심으로, 한국경찰학회보, 21(2), 51-82.

최종술(2017), 지방자치와 자치경찰의 의의, 시민과 함께하는 바람직한 자치경찰제 방향 모색, 포럼 발표자료.

최천근(2014), 국가경찰과 자치경찰간의 합리적 사무배분에 관한 연구, 한국지방자치학회보, 26(2), 275-296.

프레시안(2019), 경북지방경찰청, 지역공동체 치안 협의체 운영으로 범죄예방 효과 상승, 2019. 7. 17.

황문규(2017), 문재인 정부의 광역단위 자치경찰제에 관한 고찰, 한국지방자치학회보, 29(4), 23-54.

황문규(2018), 자치경찰제 도입의 방향과 과제, 자치경찰제 도입 토론회 발표자료.

한국지방행정연구원(한부영 외 5인), 자치경찰 기구·인력 편성방안 연구보고서, 2005. 9.

경찰법전부개정법률안(의안번호 19125), 홍익표 의원 대표발의, 2018. 3. 11.

경찰청(자치경찰추진단), 자치경찰 도입방안 설명자료 등 내부자료.

부산광역시(2019), 자치경찰 도입방안 내부자료 및 전문가 자문회의.

행정안전부(2018), 행정안전부, 2018년 전국 지역안전지수 공개.