



박사학위 청구논문

2012학년도

## 제주자치경찰의 범죄예방 역량에 관한 연구

A Study on the Crime Prevention Capabilities of  
Jeju Municipal Police

광운대학교 대학원

범죄학과

강 희 창



# 제주자치경찰의 범죄예방 역량에 관한 연구

A Study on the Crime Prevention Capabilities of  
Jeju Municipal Police

지도교수 이 대 희

이 논문을 범죄학 박사 학위논문으로 제출함

2013년 6월 일

광운대학교 대학원

범죄학과

강 희 창



강희창의 범죄학 박사 학위논문을 인준함

심사위원장 \_\_\_\_\_ 인

심사위원 \_\_\_\_\_ 인

심사위원 \_\_\_\_\_ 인

심사위원 \_\_\_\_\_ 인

심사위원 \_\_\_\_\_ 인

광운대학교 대학원

2013년 6월 일



## 국문요약

# 제주자치경찰의 범죄예방 역량에 관한 연구

광운대학교 대학원

범죄학과

강희창

자치경찰제는 국가경찰제에서의 국민의 안녕과 치안유지를 어떻게 할 것이며, 범죄에 대한 시민의 두려움을 해소하기 위하여 범죄예방은 어느 방향으로 할 것인가가 중요하다.

이 연구는 국내에서 유일하게 자치경찰제를 운영하고 있는 제주특별자치도를 특정지역으로 하였다. 제주자치경찰이 범죄예방을 위하여 효율적으로 운용되고 있는지 제주자치경찰의 범죄예방 역량을 분석하였다. 따라서 이 연구의 목적은 제주자치경찰의 범죄예방 역량을 검증하기 위한 결정요인들을 도출하는 것이다.

제주자치경찰의 범죄예방 역량을 분석하기 위하여 문헌연구 등에 의한 기술적인 연구방법을 택하여 제주특별자치도의 자치경찰단의 자료, 안전행정부 자치경찰제실무추진단의 자료, 경찰청에서 발간한 각종 단행본과 문헌, 자치경찰제 도입관련 논문, 연구보고서, 정부의 자치경찰법안, 언



론보도자료 등을 분석하고 자치경찰, 국가경찰, 학자 등의 전문가들을 대상으로 델파이조사를 실시하였다.

제주자치경찰의 범죄예방 역량을 위한 결정요인을 도출하기 위하여 델파이조사의 자료수집과 분석방법은 3단계로 나누어 진행했다. 첫 번째는 브레인스토밍 단계로 패널들로부터 가능한 많은 제주자치경찰의 범죄예방 역량을 위한 결정요인들을 추출하기 위해 시행되었다. 각 패널들이 제출한 결정요인들을 분류하고 정리하여 두 번째 단계의 설문지 작성에 반영할 수 있게 하게 하였다.

두 번째 단계는 제주자치경찰의 범죄예방 역량을 위한 결정요인들의 리스트의 항목을 줄이는 단계이다. 첫 번째 단계에서 만들어진 결정요인 통합리스트를 각 패널들에게 다시 보내지고 각 패널들은 리스트에 있는 항목 중 필요하다고 생각하는 제주자치경찰의 범죄예방 역량을 위한 결정요인들을 선택하도록 하였다. 이 단계에서는 높은 빈도 순으로 제주자치경찰의 범죄예방 역량을 위한 결정요인들로 이루어지는 리스트를 만들었다.

세 번째 단계에서는 선택된 결정요인들의 중요도를 매기는 것으로, 각 패널들은 두 번째 단계에서 만들어진 결정요인들에 대해 중요도를 1점부터 5점까지 선택하도록 하였다. 선택된 리스트를 근거로 하여 평균 순위에 따라 결정요인들을 도출하였다.

그 결과 첫째, 설치단위는 기초단위는 제주자치경찰의 예산 확보가 어려움이 있고 지역 간 치안서비스 격차가 발생하며 기초단체장과 지방 정치인의 부당개입이 발생할 수 있기 때문에 우리나라는 광역단위로 설치해야 한다는 결과가 나타났다.

둘째, 사무와 권한과 관련해서는 국가경찰과 중복되는 사무권한을 논의



하여 지역특성에 맞는 치안수요 충족 및 사회적 약자 보호활동, 도로교통, 환경, 조례위임 사무 등 지역치안행정에 대한 제주자치경찰 직무근거를 마련하는 법안이 시급하다는 결과가 나타났다.

셋째, 인사와 조직과 관련해서는 소방, 국가경찰 등 유사조직과의 직위체계 균형을 통한 원활한 공조환경 구축과 인사의 공정성 확보를 위해 외부인사로 인사위원회 구성하여 지방자치단체장의 인사 독점 예방을 위해 제주자치경찰 인사권은 독립이 필요하고 제주자치경찰 급수가 행정공무원보다 낮아 급수 조정이 필요하다는 결과가 나왔다. 전국적으로 통일된 계급 유지, 타 시도 간 상호 조화로운 인사교류 시스템을 마련해야 한다는 결과가 나타났다.

넷째, 민관협력 관계와 관련해서는 국가경찰과 정확한 업무분장과 국가경찰 · 지방자치단체 · 주민과의 원활한 관계 설정이 필요하고 주민과 지역현안문제에 더욱 가까이 접근할 수 있도록 원활한 관계정립이 필요하다는 결과가 나타났다.

---

주제어 : 제주자치경찰, 자치경찰, 범죄예방, 델파이, 제주특별자치도



## ABSTRACT

# A Study on the Crime Prevention Capabilities of Jeju Municipal Police

**Kang, Hee Chang**  
Dept. of Criminology  
The Graduate School of  
Kwangwoon University

It is important for the Municipal Police to decide how to maintain public security and its order, and how to lead citizens to the direction of decreasing their fear when it comes to crime prevention.

This research focuses on the Jeju Special Self-governing Province since it operates Municipal Police uniquely in Korea, and analyzes Municipal Police's capacity to prevent crimes by seeing whether they are effectively operating or not. Thus, the purpose of this research is to draw conclusive factors to confirm crime prevention capabilities of Jeju Municipal Police.

Literary researches such as the data from the Jeju Special



Self-governing Province and Security Administration, books and literatures published from the National Police, theses associated with the introduction of the Municipal Police, research papers, government's Municipal Police, and press releases were investigated to analyze the crime prevention capabilities of the Jeju Municipal Police. Also, Delphi survey was conducted subjecting professionals such as Municipal Police, National Police, and Scholars.

Data collection and analyzing method of the Delphi survey were divided into three phases to draw conclusive factors of the crime prevention capabilities of Jeju Municipal Police. First phase is for the brainstorming, practiced in order to draw as many conclusive factors of the crime prevention capabilities of Jeju Municipal Police as possible from the panels. Then, submitted conclusive factors are categorized and organized, so that it could be reflected while completing a survey, the second phase.

List items of the conclusive factors of the crime prevention capabilities of Jeju Municipal Police are taken off in the second phase. List, made during the first phase, is sent to the each panel and they choose what they think is important among conclusive factors of the crime prevention capabilities of Jeju Municipal Police. The list follows the order of frequency.

In the third phase, number the conclusive factors that are chosen from the second phase from one to five. Conclusive factors are



drawn according to average rank, which is based on the chosen lists.

The result shows that Korea needs to operate Municipal Police with region as a unit. This is because current operating unit has difficulty in securing budgets, gap of public security could occur between regions, and wrongful intervention of local politicians can be spread as well.

Secondly, preparing duty grounds of the Municipal Police is urgent about regional policing administration such as fulfilling demands of the public order, protecting second-class citizens, organizing road traffic, environment, and entrusting ordinance. This can be done by discussing their authorities that are overlapping with the national police.

Thirdly, hierarchy needs to be balanced among similar organizations such as Firefighter and National Police, for the smooth cooperation and equity when it comes to personnel matters. Thus, personnel committee, composed of external personnel, needs to be formed in order to prevent the exclusive power of the head of the self-governing area that Municipal Police needs to be separated from the government and their rank should be changed since it is lower than the administrative public officials. The rank of the Municipal Police should be unified based on a national scale, and harmonious personnel interaction system should be prepared according to the results.



Fourthly, accurate duty clarification of the National Police and smooth relationships between National Police and resident should be formed when it comes to public-private partnership. Furthermore, smooth relationships should be established so that they could approach to the current issues more closely.

---

**Key Words : Jeju Municipal Police, Municipal Police, Crime Prevention, Delphi, Jeju Special Self-governing Province.**



## < 목 차 >

국문요약 .....	i
ABSTRACT .....	iv
목 차 .....	viii
그림목차 .....	xi
표 목 차 .....	xii
<b>제1장 서 론 .....</b>	<b>1</b>
제1절 연구의 목적 .....	1
제2절 연구의 대상과 범위 .....	4
제3절 연구의 방법 .....	5
<b>제2장 이론적 배경 .....</b>	<b>8</b>
제1절 자치경찰의 의의 및 제주자치경찰의 역량 .....	8
1. 자치경찰의 의미와 중요성 .....	8
2. 제주자치경찰의 역량 .....	12
제2절 범죄예방의 의의 및 역량 .....	20
1. 범죄예방의 의미와 중요성 .....	20
2. 자치경찰의 범죄예방활동 .....	33
3. 제주특별자치도의 범죄예방 역량실태 .....	41



제3절 제주자치경찰의 범죄예방역량에 관한 논의 .....	45
1. 제주자치경찰의 범죄예방활동에 대한 논의 .....	45
2. 제주자치경찰의 범죄예방 역량에 대한 논의 .....	49
<b>제3장 제주자치경찰의 범죄예방 역량분석 .....</b>	<b>58</b>
<b>제1절 분석틀 .....</b>	<b>58</b>
1. 조사분석 .....	58
2. 주요요인 도출방법 .....	60
<b>제2절 역량 분석 .....</b>	<b>64</b>
1. 수요판단 .....	64
2. 공급판단 .....	73
<b>제3절 제주자치경찰 범죄예방 역량의 문제점 .....</b>	<b>81</b>
1. 범죄예방에 필요한 설치단위 .....	81
2. 범죄대응을 위한 사무와 권한 .....	86
3. 범죄예방활동을 위한 인사와 조직 .....	92
4. 범죄예방활동의 민관협력 관계 .....	97
<b>제4장 제주자치경찰의 범죄예방 역량 강화방안 .....</b>	<b>104</b>
<b>제1절 설치단위의 개선방안 .....</b>	<b>104</b>
1. 범죄예방활동을 위한 광역단위의 조정 .....	104
2. 설치단위의 재분배 .....	104
<b>제2절 사무와 권한의 개선방안 .....</b>	<b>106</b>
1. 범죄예방활동을 위한 법적 근거 명문화 .....	106



2. 사무 재분배와 권한의 부여 .....	107
<b>제3절 인사와 조직의 개선방안 .....</b>	<b>109</b>
1. 인사와 조직의 개편과 예산 확보 .....	109
2. 계급의 재조정 .....	110
<b>제4절 민관협력의 개선방안 .....</b>	<b>111</b>
1. 주민과의 협력강화 .....	111
2. 국가경찰과의 교류 .....	112
<b>제5장 요약 및 결론 .....</b>	<b>114</b>
<b>&lt; 참고 문헌 &gt; .....</b>	<b>117</b>
<b>부 록 - 설문지 .....</b>	<b>125</b>



## [그림 목 차]

[그림 2-1] 제주자치경찰 조직도 .....	18
[그림 3-1] 연구의 분석틀 .....	58
[그림 3-2] 제주특별자치도 범죄 발생현황 .....	65
[그림 3-3] 제주특별자치도 청소년 범죄율 .....	69
[그림 3-4] 제주특별자치도 청소년비행, 탈선행동 수준 .....	70
[그림 3-5] 제주특별자치도 범죄피해 안전의식 .....	72



## <표 목 차>

<표 2-1> 제주자치경찰 조직 현황 .....	18
<표 2-2> 제주특별자치도 자치경찰 계급별 현황 .....	19
<표 2-3> 지역경찰관서 운영 현황 .....	42
<표 2-4> 경찰서별 112순찰차 운영 현황 .....	43
<표 2-5> 자율방범대 운영 현황 .....	44
<표 2-6> 민간경비 현황 .....	45
<표 2-7> 실시단위별 장단점 비교분석 .....	51
<표 3-1> 조사대상 전문가 집단 및 대상자 .....	61
<표 3-2> 델파이조사 진행절차 .....	62
<표 3-3> 델파이조사 응답현황 .....	62
<표 3-4> 제주특별자치도 범죄 발생현황 .....	65
<표 3-5> 제주특별자치도 강력범죄 발생현황 .....	66
<표 3-6> 제주특별자치도 외국인범죄 발생현황 .....	68
<표 3-7> 제주특별자치도 청소년범죄 발생현황 .....	69
<표 3-8> 제주특별자치도 청소년비행, 탈선행동 수준 .....	71
<표 3-9> 제주특별자치도 범죄피해 안전의식 .....	73
<표 3-10> 제주자치경찰 현황 .....	74
<표 3-11> 제주자치경찰 예산 .....	75
<표 3-12> 제주자치경찰 장비현황 .....	77
<표 3-13> 제주자치경찰 주·정차 단속장비 현황 .....	78
<표 3-14> 제주자치경찰 통신장비 현황 .....	80
<표 3-15> 제주자치경찰의 설치단위 문제점 3차 조사 기술통계값 .....	82



<표 3-16> 제주자치경찰의 설치단위 문제점 제3차 집단별 응답 차이 .....	83
<표 3-17> 자치경찰의 설치단위 3차 조사 기술통계값 .....	84
<표 3-18> 자치경찰의 설치단위 3차 집단별 응답 차이 .....	85
<표 3-19> 제주자치경찰의 사무와 권한 문제점 3차 조사 기술통계값 ...	87
<표 3-20> 제주자치경찰의 사무와 권한 문제점 3차 집단별 응답 차이 .....	88
<표 3-21> 자치경찰의 사무와 권한 3차 조사 기술통계값 .....	90
<표 3-22> 자치경찰의 사무와 권한 3차 조사 집단별 차이 .....	90
<표 3-23> 제주자치경찰의 인사와 조직 문제점 3차 조사 기술통계값 .....	93
<표 3-24> 자치경찰의 인사와 조직 3차 조사 기술통계값 .....	95
<표 3-25> 자치경찰의 인사와 조직 3차 집단별 응답 차이 .....	96
<표 3-26> 제주자치경찰과 민관협력 관계 문제점 3차 조사 기술통계값 .....	99
<표 3-27> 제주자치경찰과 민관협력 관계 문제점 3차 집단별 응답 차이 .....	100
<표 3-28> 자치경찰과 민관협력 관계 3차 조사 기술통계값 .....	101
<표 3-29> 자치경찰과 민관협력 관계 3차 집단별 응답 차이 .....	102



## 제1장 서론

### 제1절 연구의 목적

자치경찰제는 경찰업무를 국가경찰과 자치경찰로 분리하여 국가경찰에 의하여 획일적이고 강력한 중앙집권적 시스템에서 운영되었던 치안문제를 지방특성에 맞추어 적합한 치안서비스를 지방정부에서 그 지역과 지역주민에게 치안, 복리를 위해 활동하는 경찰제도이다.

국가경찰제도는 능률성, 강력하고 광범위한 집행력, 상호협력성, 그리고 치안공공재의 형평성이라는 특성이 있다. 그동안 우리나라는 남북대치의 안보논리에 압도되어 중앙집권적인 국가경찰제도를 채택해 왔다. 한편 자치경찰제 도입 문제는 광복 이후 정치적 변혁이 있을 때마다 여러 차례 논의되었다. 그러나 우리나라에서 자치경찰제의 도입이 심도 있게 논의된 것은 비교적 최근의 일이었다. 국립경찰 발족 이후 1980년대 중반에 이르기까지 경찰제도 개선에 관한 논의는 주로 경찰의 정치적 중립성 확보에 초점이 맞추어졌으며, 자치경찰제는 그 필요성의 인식에도 불구하고 안보논리를 앞세워 불가피하게 국가경찰제도를 유지해 왔던 것이다. 그러다가 1980년대 말부터 민주화의 진척과 더불어 자치경찰제 도입이 거론되다가 1990년대 들어서 지방자치가 본격화되면서 지방자치의 완성이라는 차원에서 자치경찰제 도입에 대한 논의가 더욱 활발하게 이루어졌다. 우리나라에서 자치경찰제가 본격적으로 논의된 것은 지방자치 제도가 실시되기 전인 1994년 12월 1일 경찰법 개정안이 발의되면서부터이다. 이 때부터 지역에서 발생하는 치안문제는 중앙집권적 국가경찰



제도보다 지방자치단체에서 지역주민의 의사에 따라서 치안업무를 자주적으로 수행하는 것이 더 효율적이고 민주적이라는 생각을 갖게 되었다. 특히, 자치경찰제도의 도입 논의는 김대중 정부의 약속된 국정과제로서 국민들의 기대를 증폭시켜 왔으나, 경찰지휘체계의 혼란과 지방정치로부터 악영향 우려 등을 이유로 실현되지 못했다. 노무현 정부가 들어서면서 구체적인 정부안이 확정되는 등 괄목할 만한 진전이 있었다. 노무현 정부는 2005년 11월 3일에 국회에 「자치경찰법안」을 제출하였다. 이후 시범실시 준비를 완료하였고, 국회에서 한 차례의 공청회(2006. 2. 17)와 행정자치위원회에서 법안심의(2007. 4. 13)를 하였다(손능수 · 정우열, 2009: 228). 그러나 이 법안은 국회에서 더 이상 심의 · 의결을 하지 않았고 제17대 국회임기 만료일인 2008년 5월 29일을 기해 자동 폐기되었다.

그러나 2006년 2월 21일 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」이 제정되었고, 제주특별자치도가 출범하면서 2006년 7월 1일 제주특별자치도 자치경찰단이 창설되어 현재까지 운영되고 있다. 제주자치경찰의 출범은 ‘분권과 자율’이라는 참여정부의 국정이념에 따라 추진되어온 자치경찰제도의 도입을 본격화시킬 계기를 마련하였다는 점에서 그 의미가 크다. 또한 제주자치경찰은 자치경찰제도의 전국 시행에 앞서 도입되었다는 점에서 시범적 성격을 가졌다(경찰청, 2007: 25). 다시 말해 제주자치경찰은 자기권한과 책임 하에 지역주민의 의사에 따라 치안업무를 자주적으로 수행하는 새로운 ‘주민 밀착형 치안 시스템’을 전국 최초로 운영하는 선진형 제도로서 향후 전국적으로 도입될 예정인 자치경찰제에 큰 영향을 줄 것이다.

자치경찰제는 권한과 임무의 범위에 있어서도 기존의 국가경찰과는 완



전히 구별되어 범죄예방을 위한 순찰활동과 질서유지를 위한 지역교통·경비업무 등의 행정경찰의 사무만을 취급하게 된다(김종수, 2006: 3).

범죄예방은 경찰의 기본적 임무 중에서 가장 중시되고 있으며 경찰기능은 주민의 생명, 신체와 자유, 재산의 안전보호 및 사회질서 유지를 그 내용으로 하고 있기 때문에 국가사무와 자치사무의 성질을 함께 가지고 있다. 경찰은 날로 흉포화, 지능화, 전문화, 조직화, 기동화, 광역화되어 가는 범죄에 공정하고 신속하게 대응하여 시민들이 안심하고 사회생활을 할 수 있도록 최선의 노력을 하여야 한다. 이렇게 범죄예방과 대응이 더욱 어려워지고 있어 경찰의 치안서비스 활동은 커다란 변화가 요구된다. 특히, 국민은 경찰이 공정하게 서비스하기를 원한다. 치안서비스의 신뢰에 있어 가장 심각하게 지적되고 있는 문제는 서비스질에 대해 공급자와 소비자가 갖고 있는 인식의 격차가 매우 크다는 데에 있다. 치안서비스 전달 과정에서 국민들의 신뢰를 받으려면 경찰 스스로 정당성, 일관성, 전달의 적시성, 적절성, 효율성을 갖추는 것도 중요하지만 치안서비스의 소비자인 일반시민들의 인식이 더욱 중요하다(김경태, 2008: 264). 즉, 국민의 치안서비스의 공정성에 대한 인식이 평가에 있어서 중요한 기준이 된다.

2012년 2월 행정안전부<sup>1)</sup>와 경찰청이 2014년 7월부터 자치경찰제도를 전국에 전면 시행하기로 했다. 또 공청회를 통해 현재 시행 중인 제주자치경찰을 수정·보완한 뒤 제도개선에 반영하기로 했다. 그런데 자치경찰제가 시행된 지 7년째를 맞고 있지만 자치경찰이 치안활동하고 법집행할 수 있는 자치경찰만의 법률이 없다 보니 일반범죄에 전혀 대처를 못하고 ‘무늬만 자치경찰’이라는 지적을 받는 게 현실이다<sup>2)</sup>.

1) 현 안전행정부

2) 자치경찰제도는 경찰업무를 국가경찰과 자치경찰로 분리하는 게 핵심이다. 정부에서



지금까지 자치경찰 관련한 연구는 자치경찰제 도입을 위한 외국제도 등 문헌연구를 통해 제시되었지만, 우리나라에서 유일하게 시행하고 있는 제주자치경찰을 검증한 실증적 연구는 아직까지 없었다.

이 연구의 목적은 제주자치경찰의 범죄예방 역량을 검증하기 위한 결정요인들을 도출하는 것이다. 따라서 이 연구에서는 첫째, 제주특별자치도의 범죄예방 실태를 분석한다. 둘째, 제주자치경찰의 범죄예방 역량과 제주자치경찰의 범죄예방 효과성을 분석한다. 셋째, 제주자치경찰의 설치단위, 사무와 권한, 인사와 조직, 민관협력 관계 등의 분석을 통하여 효과적인 범죄예방을 위한 역량을 분석한다.

이와 같은 실증적 분석을 통하여 제주자치경찰의 범죄예방 역량을 평가하고 구체적인 방향을 설정할 수 있다.

이 연구는 목적을 달성하기 위하여 전문가들을 대상으로 제주자치경찰의 범죄예방 역량 구성요소로 설치단위, 사무와 권한, 인사와 조직, 민관협력 관계를 설정하고 결정요인을 도출하였으며, 도출된 결정요인들의 평가 문항, 배점, 방법 등을 분석한 결과를 바탕으로 제주자치경찰의 범죄예방 역량 강화방안을 제시하였다.

## 제2절 연구의 대상과 범위

자치경찰제는 국가경찰제에서의 국민의 안녕과 치안유지를 어떻게 할 것이며, 범죄에 대한 시민의 두려움을 해소하기 위하여 범죄예방은 어느

---

관리하는 국가경찰은 수사·정보·보안 등 국가안보 및 수사 관련 사안을 맡는다. 지방자치단체에서 관리하는 자치경찰은 각 자치단체 내 생활안전과 치안·교통·경비 업무를 주로 맡게 된다(2012년 2월 7일 경향신문).



방향으로 할 것인가가 중요하다. 따라서 이 연구는 국내에서 유일하게 자치경찰제를 운영하고 있는 제주특별자치도를 특정지역으로 하여 제주 자치경찰이 범죄예방을 위하여 효율적으로 운용되고 있는지 제주자치경찰의 범죄예방 역량을 분석하려고 한다.

이 연구는 첫째, 자치경찰의 의미와 중요성, 범죄예방의 의미와 중요성, 자치경찰의 범죄예방활동 관련 이론을 고찰하고 선행연구를 중심으로 제주자치경찰의 범죄예방 역량에 대한 논의를 하였다.

둘째, 제주자치경찰의 역량 실태, 제주특별자치도의 범죄예방 실태 등 공식통계자료를 분석하였다.

셋째, 제주자치경찰의 범죄예방활동을 위하여 기존의 국가경찰제에서의 국민의 안녕과 치안유지를 어떻게 할 것이며, 그러기 위해서는 설치단위, 인사와 조직, 사무와 권한, 민관협력 관계 등을 어느 방향으로 할 것인가가 중요하다.

넷째, 제주자치경찰의 범죄예방 역량을 측정하기 위하여 제주자치경찰단 주민생활안전·특별사법경찰·주차지도·서귀포경찰대 소속 자치경찰 15명, 제주서부경찰서 경무·생활안전·수사·경비교통 소속 국가경찰 15명, 자치경찰제도 선행연구 학자 15명 등 전문가들을 대상으로 델파이조사를 하여 정책적 대안을 제시하였다.

### 제3절 연구의 방법

이 연구는 제주자치경찰의 범죄예방 역량을 분석하기 위하여 문헌연구 등에 의한 기술적인 연구방법을 택하여 제주자치경찰의 자료, 안전행정부 자치경찰제실무추진단의 자료, 경찰청에서 발간한 각종 단행본과 문



헌, 자치경찰제 도입관련 논문, 연구보고서, 정부의 자치경찰법안, 언론 보도자료 등을 분석하고 전문가들을 대상으로 델파이 조사를 실시하고자 한다.

이 연구의 목적을 달성하기 위해 우선 제주자치경찰과 범죄예방역량에 관한 이론을 정립하고 연구내용의 타당성을 부여하기 위하여 국내외 연구논문과 연구보고서, 간행물 등 문헌연구, 기존의 공식통계 분석을 실시하였다.

문헌연구를 바탕으로 제주자치경찰의 범죄예방 역량을 위한 결정요인들을 전문가 델파이조사를 통해 도출하였다. 제주자치경찰의 범죄예방 역량을 위한 구성요소인 설치단위, 사무와 권한, 인사와 조직, 민관협력 관계 등을 분석하기 위해 SPSS 18.0 프로그램을 사용하였다.

제주자치경찰의 범죄예방 역량을 위한 결정요인을 도출하기 위하여 델파이조사의 자료수집과 분석방법은 3단계로 나누어 진행되었다. 첫 번째는 브레인스토밍 단계로 패널들로부터 가능한 많은 제주자치경찰의 범죄예방 역량을 위한 결정요인들을 추출하기 위해 시행되었다. 각 패널들이 제출한 결정요인들을 분류하고 정리하여 두 번째 단계의 설문지 작성에 반영할 수 있게 하였다.

두 번째 단계는 제주자치경찰의 범죄예방 역량을 위한 결정요인들의 리스트 항목을 줄이는 단계이다. 첫 번째 단계에서 만들어진 결정요인 통합리스트를 각 패널들에게 다시 보내지고 각 패널들은 리스트에 있는 항목 중 필요하다고 생각하는 제주자치경찰의 범죄예방 역량을 위한 결정요인들을 선택하도록 하였다. 이 단계에서는 높은 빈도 순으로 제주자치경찰의 범죄예방 역량을 위한 결정요인들로 이루어지는 리스트를 만들었다.



세 번째 단계에서는 선택된 결정요인들의 중요도를 매기는 것으로, 각 패널들은 두 번째 단계에서 만들어진 결정요인들에 대해 중요도를 1점부터 5점까지 선택하도록 하였다. 선택된 리스트를 근거로 하여 평균 순위에 따라 결정요인들을 도출하였다.



## 제2장 이론적 배경

### 제1절 자치경찰의 의의 및 제주자치경찰 역량

#### 1. 자치경찰의 의미와 중요성

##### 1) 자치경찰의 개념

경찰개념은 대륙법계 경찰개념과 영미법계 경찰개념이라는 양대 경찰개념으로 형성되어 왔다. 대륙법계에서는 경찰이 주로 왕권강화를 위한 수단으로 사용되었으며, 그 때문에 경찰은 국가 혹은 왕을 대신하여 국민에게 명령·강제하는 권력적 작용을 주로 수행하였다. 따라서 대륙법계 국가는 경찰개념을 국가통치권적 차원에서 접근하여 공공의 안녕과 질서유지를 목적으로 하는데 주안점을 두게 됨으로, 현대의 국가경찰체제를 확립시켰다. 반면 영미법계는 사회구성원 스스로가 범인을 체포할 수 있는 전통에서 경찰이 유래하였다. 따라서 영미법계 국가는 경찰개념을 자경치안(自警治安)사상에서 접근하여 국민의 생명·신체 및 재산의 안전과 보호가 주목적이었던 결과 현대의 자치경찰체제를 탄생시켰다는 점에 중요한 차이가 있다. 그 결과 대륙법계는 개인보다 국가나 사회공공의 안녕·질서 유지를 목적으로 일반통치권에 근거하여 국민에게 명령이나 강제함으로써 국민의 자유를 제한하는 권력적작용을 경찰권으로 규정하고 있다. 이와는 달리 영미법계통은 경찰이란 국민의 재산·신체보호를 위해 시민의 위임에 근거하여 주로 시민을 위한 법을 집행하고 서비스하는 조직체로써 파악하고 있다는 점이다. 한국의 근대 경찰개념은 독일·



프랑스 등 대륙법계 경찰개념을 바탕으로 한 일본의 경찰제도를 이어받아 최초로 형성되었으며, 해방 이후로는 지속적으로 영미법계의 영향을 받아 왔다.

경찰(警察)<sup>3)</sup>이란 무엇인가 하는 개념문제는 국가에 따라 시대에 따라 그 양상을 달리 하기 때문에 각 국가마다 경찰개념 자체도 상이하다.

현대 경찰의 개념은 형식적 경찰<sup>4)</sup>의 개념 속에 그대로 반영되어 나타난다. 형식적 경찰은 경찰이라고 불리는 보통경찰기관이 현실적으로 담당하는 기능을 총칭하기 때문이다.

이러한 경찰의 개념과는 달리 자치경찰의 개념과 관련하여 연구자들의 견해에 따라 다양하게 정의되고 있고 국가가 중심이 되어 운영되는 경우는 국가경찰, 반대로 자치단체가 주체가 되어 운영되는 경우는 자치경찰이라고 정의한다(신현기, 2007: 21-22). 자치단체가 직접 설치·유지하는 경찰, 다시 말해서 경찰권은 고유한 자치권의 일부로 간주하여 지방적 이해관계 하에 경찰행정의 지방분권화를 추진함으로써 지역주민의 자치에 의한 민주성을 추구하는 것으로 보았다. 즉, 자치경찰이란 지방분권과 자치의 정치사상에 따라 지방경찰이 지방자치단체의 권한과 책임 하에 지역주민의 의사에 기하여 치안업무를 자주적으로 수행하는 제도라고 정의하거나 지리적인 경계를 정한 국가경찰의 하위단위로 기능하지만

3) 경찰개념의 한자적 의미를 살펴보면 警察의 警은 ‘경계하다’, ‘주의하다’라는 의미이고, 察은 ‘경계하다’라는 말과 거의 일치하므로 ‘경찰’은 경계하여 살피는 것을 말한다. 반면 사전적 의미로써 경찰개념은 국가사회의 공공질서와 안녕을 보장하고 국민의 안전과 재산을 보호하는 일 또는 그런 일을 하는 조직이라고 정의하고 있다. 따라서 경찰개념의 한자적 의미와 사전적 의미를 종합하면 경찰은 “사회공공의 질서유지와 국민의 안전과 재산을 보호할 목적으로 경계하여 살피는 일을 하는 조직”이라고 정의할 수 있다.

4) 국가의 권력작용에 속하는지 여부와는 무관하게 경찰조직이 현실적으로 수행하는 사무 혹은 역할을 통틀어 ‘형식적 의미의 경찰’이라 부른다(이황우·조병인·최응렬, 2007: 12).



(Localpolicing) 관할 자치구역 내에서 지역사회와 자치단체와의 협력관계를 바탕으로(Local Partnership with Local Governments) 하기 때문에 국가경찰과는 다른 접근방식을 통하여 자율적이며 창조적으로 공공질서유지와 법집행뿐만 아니라(Administrative Policing) 지역사회의 문제 해결을 지향하는 방향에서 경찰활동을 집행하는(Community Policing) 지역사회의 치안유지 및 봉사활동(Publicservice)이다(김성호 · 안영훈 · 이효, 1998: 213).

경찰권 내지 경찰임무의 소재에 따라 경찰권을 지방자치단체에 귀속시키고 경찰조직을 지방자치단체의 행정조직으로 하는 것이라는 견해도 있다(고문현, 2005: 434).

## 2) 자치경찰의 유형

### (1) 종속적 자치경찰제

경찰에 관한 권한과 그에 따른 책임을 완전히 중앙정부가 지게 되는 경찰체계로서 중앙정부의 통제 하에 국가의 모든 경찰권이 놓여 있는 경우이다. 지방경찰 역시 중앙정부의 통제 하에 국가의 모든 경찰권이 놓여 있는 경우이다. 지방경찰은 중앙정부에 위치한 국가경찰의 지시와 통제 하에 경찰활동이 이루어진다. 경찰활동이 지방자치단체별로 이루어지는 것이 아니라 국가경찰의 지시와 통제를 받는 지방경찰제에 의해서 수행되는 것이다. 또한 국가경찰체제하에서 지방경찰은 중앙정부에 소속된 경찰로서 자치적 요소를 전혀 갖고 있지 않는 경찰제도이다. 현재 우리나라를 비롯하여 프랑스, 핀란드, 덴마크, 스웨덴 등이 포함되는데 국가



경찰의 지시와 통제의 정도는 각 국가의 상당한 다양성에 따라 달라지며 경찰체계가 집권화 되어 있다고 해서 반드시 민주적 이념과 대립되는 것은 아니다(이승철 · 권용현 · 송건섭, 2005: 11).

## (2) 대등적 자치경찰제

대등적 자치경찰제는 국가경찰과 자치경찰이 병존해 있는 경찰체제이다. 이러한 형태는 경찰사무의 성격을 기준으로 구분되어진다. 경찰사무를 국가경찰사무와 자치경찰사무로 구분할 때 자치경찰사무로 분류되어진 것은 지방경찰이 수행하고 국가경찰사무로 분류되어진 것은 국가경찰이 그 업무를 수행하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 국가경찰은 그 조직의 특성상 직접적으로 수행하기 어려운 국가경찰사무를 자치경찰에게 위임하여 업무를 수행토록 하고 국가경찰 위임사무에 대한 감독과 통제권을 갖게 된다. 따라서 국가경찰과 지방경찰 간의 관계는 국가위임사무를 제외하고는 종속적이거나 상하적인 관계가 아니라 대등한 관계를 형성하게 된다. 그러나 이와 같은 경찰제도는 현실적으로 국가경찰에 대한 자치경찰의 지배구조가 형성되어 자치경찰은 국가경찰의 영향권 내에서 경찰활동이 이루어지는 것이 실제 현실이다. 대등적 자치경찰제를 엄밀히 구분한다면 국가경찰이 지방경찰의 우위에 있는가 아니면 국가경찰과 자치경찰이 대등한 위치에 있는가 하는 것은 제도적 차원의 문제라기보다는 경찰업무의 성격상, 경찰문화적 전통, 관행 등에 따라 다르다고 할 수 있다. 절충형 경찰제를 채택하고 있는 대표적인 국가는 일본이다(김건식, 2003: 6).



### (3) 독립적 자치경찰제

독립적 자치경찰제는 국가경찰과 자치경찰 체계를 완전히 분리하여 운영하는 경찰체제이다. 국가경찰은 중앙정부의 소속하에 국가경찰에 관한 권한이 행해지고 자치경찰사무로 분리된 업무에 대한 어떤 영향력도 행사할 수 없다. 반면 자치경찰은 지방정부의 소속하에 자치경찰에 관한 권한이 행해지고 지방정부의 책임 하에 독자적으로 경찰업무를 수행함으로써 국가경찰의 영향력이 미치지 못하게 된다. 따라서 거의 대부분의 국가경찰 기능이 이관된 자치경찰의 형태인데 일반적으로 자치경찰제도라 함이 이를 말한다. 다만, 자치경찰의 설치 위치를 독립된 기관으로 운영하느냐 아니면 지방정부의 직속기관으로 하느냐에 따라 차이가 있다 (양영철, 2008: 373).

## 2. 제주자치경찰의 역량

### 1) 제주자치경찰의 사무범위

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하에서는 ‘제주특별자치도 특별법’이라 한다.) 제108조, 제110조에 따르면 제주자치경찰의 사무는 법률사무와 국가경찰과 협약사무로 규정하고 있다. 그 내용은 첫째, 주민의 생활안전 활동에 관한 사무로 생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영, 주민참여 방법활동의 지원 및 지도, 안전사고 및 재해재난 등으로부터의 주민보호, 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 자에 대한 보호 및 가정·학교폭력 등의 예방, 주민의 일상생활과



관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속 업무가 포함된다. 둘째, 지역교통활동에 관한 사무로는 교통안전 및 교통소통에 관한 사무, 교통법규위반 지도·단속, 주민참여 지역교통활동의 지원 및 지도가 포함된다. 셋째, 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무 역시 제주자치경찰의 주요사무로 규정되고 있다. 한편, 위의 3가지 사무 이외에도 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무도 예외적 사무로 포함하고 있다(남재성, 2010: 397).

#### (1) 생활안전사무

생활안전사무는 구체적으로 순찰 및 시설운영, 방범활동, 안전사고 및 재해·재난 등으로부터의 주민보호, 일상생활에서의 질서유지 및 그 위반행위의 단속업무 등이 포함된다. 이와 같은 사무를 제주자치도 전역에서 수행하지는 않으며, 국가경찰과의 협약을 통해 특정지역으로 제한하였다. 자치경찰이 수행하는 업무의 내용 및 범위는 업무협약 제4조에서 적시하고 있는데, 제주국제공항과 제주항, 주요 관광지, 지역행사장, 한라산 어리목·영실·성판악·관음사 등산코스, 민속 5일장 등이다. 위 지역에서 발생하는 범죄에 대해서는 자치경찰이 수사권을 가지지 못하므로 초동조치 후 국가경찰에 인계해야 한다.

#### (2) 교통사무

제주지역에서의 교통사무는 「제주특별자치도 특별법」 제108조에 의



해 구체적으로 교통안전 및 교통소통에 관한 사무, 교통법규위반 지도·단속에 관한 사무 그리고 주민참여 지역교통활동의 지원 및 지도가 포함된다. 그러나 교통사무 또한 자치경찰의 전속적 사무가 아니라 업무협약을 통해 국가경찰과 업무배분을 해야 하는 사항이다. 국가경찰과의 업무협약을 통해 자치경찰은 시내권 교통혼잡 지역 등에 대한 주정차 관리사무를 수행하게 된다.

교통사무에 대한 자치경찰의 법원은 「제주특별자치도 특별법」 제108조 법률사무 및 제110조 업무협약에만 그치지 않고 도로교통법상의 개별규정에 의해서도 제약을 받는다. 우선 자치경찰은 「도로교통법」의 제44조 제2항에 근거해 음주운전에 대한 단속을 실시할 수 없다. 또한 도로교통법 상 범칙행위를 행한 자에 대해서는 같은 법 제163조에 근거해 국가경찰과 마찬가지로 자치경찰이 통고처분을 할 수 있다. 자치경찰이 통고처분을 한 경우에는 관할 국가경찰에 그 사실을 통보하여야 한다. 그러나 국가경찰 또는 자치경찰은 첫째, 성명 또는 주소가 불명인 자, 둘째, 도주의 우려가 있는 자, 셋째, 통고처분을 거부한 자에 대해서는 통고처분을 하지 못한다. 이 경우 국가경찰은 즉결심판을 청구할 수 있으나, 자치경찰의 경우 즉결심판에 넘기지 못하고 관할 국가경찰에 사실을 통보한 후 관련 서류 일체를 이첩해야 한다. 이 점은 경범죄처벌법에 의한 통고처분의 경우에도 동일하게 적용된다.

### (3) 지역경비사무

자치경찰은 공공시설 및 지역행사장 등에서의 경비에 관한 사무를 수행한다. 자치경찰과 국가경찰 간의 업무협약은 “공공시설”, “지역행사장”



그리고 “지역경비”에 대해 정의규정을 통해 상세히 밝히고 있다. 즉 공공시설은 제주특별자치도의 본청, 직속기관, 사업소, 합의제행정기관 및 하부행정기관 등이 입주하거나 사용·관리하는 시설을 말하며, 지역행사장은 문화축제, 체육행사, 문화공연 등 다중이 운집할 수 있는 행사가 개최되는 장소를 말한다. 그리고 지역경비는 운집된 군중으로 인한 무질서정리와 교통관리를 실시하는 것을 말하며, 「집회 및 시위에 관한 법률」의 적용을 받는 행사는 제외된다.

#### (4) 특별사법경찰사무

제주특별자치도 특별법에서 규정하고 있는 위반사범에 대하여 자치경찰에 부여된 업무로서, 범규정상 자치경찰, 특별사법경찰관리, 국가경찰이 모두 수사할 수 있다. 그러나 현재 실무에 있어서는 거의 자치경찰이 모두 처리하고 있는 실정이다.

#### (5) 배타적 사무

자치경찰의 사무 중 국가경찰은 수행하지 못하고 오직 자치경찰만이 수행하는 사무가 있으며, 이는 「도로교통법」 제3조에 따른 신호기 등의 설치 및 관리업무이다. 그러나 이 업무는 다른 지방자치단체에 있어서도 국가경찰의 업무가 아니라 자치단체장의 업무에 속하는 것으로서 제주자치경찰의 고유의 업무라고 말하기는 어려운 측면이 있다(고현환, 2012: 195-199).



## 2) 제주자치경찰의 인사 · 조직

자치경찰의 계급은 자치총경, 자치경정, 자치경감, 자치경위, 자치경사, 자치경장, 자치순경으로 구분하며, 자치경찰의 임명·휴직·면직과 징계를 행하는 권한은 제주도지사가 가진다(제주특별법 제125조, 제126조). 다만, 도지사가 자치경찰을 면직시킬 때에는 미리 자치경찰인사위원회의 의견을 들어야 한다(제주특별법 제134조 제2항).

자치경찰의 정년은 60세이다(제주특별법 제135조), 자치경찰의 신규임용은 공개경쟁시험에 의한다. 다만, 국가경찰을 그 계급에 상응하는 자치경찰로 임용하는 등 일정한 요건에 해당하는 경우 특별임용 할 수 있다(제주특별법 제129조). 도지사는 각종 임용시험의 실시업무를 경찰청장 또는 제주특별자치도 지방경찰청장에게 위탁할 수 있다(제주특별법 제132조 제1항). 도지사는 자치경찰의 교육훈련을 국가경찰의 교육훈련기관에 위탁할 수 있으며, 이 경우에는 자치경찰 교육훈련계획을 수립하여 경찰청장에게 제출하여야 한다(제주특별법 제133조). 자치경찰의 승진은 바로 차하위계급에 있는 자치경찰 중에서 근무성적·경력평정 그 밖의 능력의 실증에 의한 승진심사가 원칙이다. 다만, 자치경정 이하 계급에의 승진에 있어서는 도조례가 정하는 비율에 따라 승진시험을 병행할 수 있다(제주특별법 제131조). 해당 계급에서 일정기간 재직한 자에 대하여는 자치경장·자치경사 및 자치경위로 근속승진임용을 할 수 있다(제주특별법 제131조의 2). 자치경찰 중 직무를 수행하다가 직무수행능력이 탁월하여 행정발전에 큰 공헌을 한 자, 전사하거나 순직한자, 직무수행 중 현저한 공적을 세운 자 등에 대해서는 1계급 특별승진시킬 수 있다. 자치경찰의 징계는 자치경찰인사위원회의 의결을 거쳐 도지사가



행한다(제주특별법 제137조, 경찰공무원법 제14조). 징계요구를 한 도지사  
는 자치경찰인사위원회의 의결이 가법다고 인정하는 때에는 그 처분을  
하기 전에 당해 자치경찰인사위원회에 재의결을 요청할 수 있다(제주특  
별법 제136조).

### 3) 제주자치경찰의 현황

제주자치경찰은 <표 2-1>, <표 2-2>와 같이 2012년 1월 9일 통합자  
치경찰단으로 출범하여 개편하였다. 자치경찰단은 경찰정책과, 주민생활  
안전과, 특별사범경찰과, 주차지도과, 서귀포지역경찰대, 교통정보센터로  
구성하여 운영하고 있다.

<표 2-1>은 제주자치경찰 조직 현황으로 현재 제주자치경찰은 정원  
193명 중 현재 177명으로 정원을 못 채우고 있다. 이 중 자치경찰 정원  
은 127명으로 현재 20명이 부족한 107명으로 구성되어 있다.



[그림 2-1] 제주자치경찰 조직도



<표 2-1> 제주자치경찰 조직 현황

(단위 : 명)

과 별	계	경찰 정책과		주민생활 안전과		특별사법 경찰과		주차 지도과		서귀포 지역경찰대		교통 정보 센터
		기획 홍보	기 마 대	주민 생활 안전	교통 관 리	수 사	공 항 안 전	주 차 민 원	주 차 지 도	교통 생 활 안 전	주 차 지 도	교통 시 설
계	177	15	9	7	25	15	16	11	37	15	16	12
경 찰 일 반	107	11	9	7	25	15	13	4	6	14	5	1
담 당 별	29	4						3	9	1	3	10
계 약	41			2			3	4	22		9	1

- 자료 : 제주자치경찰 업무보고, 2013.



<표 2-2>는 제주자치경찰 계급별 현황으로 제주자치경찰 가운데 자치경찰공무원은 총경 1명, 경정 5명, 경감 9명, 경위 16명, 경사 9명, 경장 40명, 순경 27명이다. 계급별 정원과 현원 차이를 보면 경감 1명, 경사 6명, 순경 24명 등 31명이 부족한 상태인 반면 경위는 1명, 경장은 10명을 초과하고 있다.

<표 2-2> 제주자치경찰 계급별 현황

(단위 : 명)

구분	총계	자치경찰공무원								일반공무원			
		계	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경	계	일반직	기능직	계약직
정원	194	127	1	5	10	15	15	30	51	67	8	18	41
현원	177	107	1	5	9	16	9	40	27	70	9	20	41
과부족	-17	-20			-1	+1	-6	+10	-24	+3	+1	+2	-

- 자료 : 제주자치경찰 업무보고, 2013.



## 제2절 범죄예방의 의의 및 역량

### 1. 범죄예방의 의미와 중요성

#### 1) 범죄예방의 개념

범죄예방의 개념은 범죄예방을 연구하는 학자들, 범죄예방 업무에 종사하는 공공과 민간영역의 실무자, 정책입안자 그리고 정치인들 간에 ‘범죄예방’에 관한 주장들이 상당한 차이가 있기 때문에 정의하기란 단순하지 않다. 영국의 범죄예방학자 Hughes는 ‘범죄와 범죄통제에 대해 무엇을 해야 되는가’에 관해 역사상 일치된 합의가 있었던 시기를 찾아 볼 수 없고 ‘범죄예방’의 성공에 대한 의견불일치는 계속될 것이라고 지적하였다(Hughes, 1998: 27-28). 민주주의 사회에서 ‘법과 질서’를 위해 무엇을 해야 하는가에 관한 광범위한 논쟁이 범죄예방 전략에 대한 중요한 차이를 낳고 있다. 한편으로 이러한 차이가 범죄예방을 위한 더 큰 발전의 원동력이 된다고 볼 수 있다.

범죄예방을 언급할 때 모든 범죄의 유형을 언급하고 있지는 않다. Hughes(1998)는 여기에다 국가에 의한 범죄(crime by states)와 최근 급증하는 컴퓨터관련범죄(computer-related crime)를 추가하고 있다. 그런데 대부분의 범죄예방 전략은 약탈적인 노상범죄를 주로 대상으로 하고 있다.<sup>5)</sup>

---

5) 경찰대학에서 출간된 범죄예방론(2004)에서도 범죄대책에 관한 방범경찰의 역할을 논할 때 타인의 생명, 신체, 재산에 대한 고의적인 물리적 침해를 내용으로 하는 ‘민생침해범죄’에 한정된다고 언급하고 있다.



미국국립범죄예방위원회(National Crime Prevention Council)는 1986년에는 범죄예방을 ‘범죄위험의 예상, 인식, 평가에 따라 그 위험(risk)을 제거하거나 감소시키기 위한 어떤 활동의 착수’로 정의하였다. 그리고 ‘1997년에는 ‘범죄의 두려움 감소와 안전감을 증진시키도록 하는데 중점을 둔 태도와 행동의 유형으로서 그것은 인간사회 삶의 질에 긍정적 영향을 주고 범죄가 만연할 수 없는 환경을 발전시키는데 도움을 주는 것’으로 정의하고 있다(NCPC, 1997: 2). Ekblom(1996: 27)은 범죄예방을 ‘범죄사건과 비행에 관련된 위험을 감소시키기 위한 노력’으로 정의하였다. Lab(1992: 12-13)은 범죄예방에 대해 ‘실제로 범죄발생과 범죄에 대한 두려움을 줄이는 사전활동’으로 저의하면서 범죄를 실제로 줄이는 것도 중요하지만 시민들이 갖는 범죄에 대한 두려움을 제거하는 것도 중요하다고 지적하고 있다(경찰대학, 2004: 21-22). 이러한 정의에서 보듯이 범죄예방의 목표는 범죄행위를 예방하는 것이다. 그런데 ‘예방’과 관련하여 자주 오해되는 것 중의 하나가 ‘예방’ 대 ‘처벌’을 상호 배타적 개념으로 다루는 점이다. 이것은 마치 불과 성냥 간의 관계를 이분법으로 보는 것과 유사하다. 불은 결과이고 성냥은 결과 (불)를 달성하기 위한 수단에 불과하다. 성냥 이외 종이박스 같은 다른 수단들은 불을 점화하는데 연료가 된다. 이와 유사하게 범죄예방도 결과이다. 처벌은 단지 결과를 달성하기 위한 하나의 수단일 뿐이다(Sherman, 1996: 2-3 ; 석청호, 2009: 224-226). 그래서 범죄예방 전략들은 범죄현상과 관련하여 범죄의 배경, 범죄동기, 환경상의 문제, 잘 보호되지 못하는 위험스런 피해자 등이 중요하게 다루어지는 것이다.

## 2) 자치경찰의 범죄예방 관련 이론



### (1) 지역사회경찰활동

지역사회 경찰활동을 한마디로 정의할 수는 없지만 중요한 점은 지역사회 경찰활동은 지역주민들과 능동적으로 협력하고 대처해 나아가는 하나의 철학이라고 할 수 있다(이황우 · 조병인 · 최응렬, 2001: 380). 따라서 지역사회 경찰활동은 지역사회와 경찰이 함께 활동하고 지역사회를 괴롭히는 고유의 문제에 대한 해결책을 강구하며 이러한 문제를 해결하는 프로그램을 실행하는 것으로 구성되어 있다(Willard, 1998: 48).

이러한 지역사회 경찰활동의 역할에 있어서 우리나라는 2006년 7월 1일 제주특별자치도에 최초의 자치경찰제를 실시하였다. 이러한 제주자치경찰의 출범은 ‘분권과 자율’이라는 참여정부의 국정이념에 따라 추진되어 온 자치경찰제 도입을 본격화시키는 계기를 마련하였다는 점에서 그 의의가 크다. 또한 제주자치경찰은 자치경찰제 전국 시행에 앞서 도입되었다는 점에서 시범적 성격을 가진다. 다시 말해서 지방자치단체의 권한과 책임 하에 지역주민의 의사에 따라 치안업무를 자주적으로 수행하는 새로운 ‘주민 밀착형 치안 시스템’을 최초로 운영하는 선진형 제도로써 향후 도입될 예정인 자치경찰제의 전국시행에 대비하여 시작된 것이다(경찰청, 2007). 그러나 처음의 취지와는 달리 많은 문제점이 발생하였으며, 이러한 문제점은 우리나라의 주민 밀착형 치안시스템이 증가하는 범죄와 무질서에 대비하여 독자적인 대응과 예방이 어려우며 타 기관의 협조와 협력을 통하여 이루어져야 보다 더 효과적이고 효율적인 범죄문제를 해결할 수 있다고 보인다.

지역사회경찰(Community Policing)을 기초로 형성하는 이론들 중에 규



범적 후원이론, 비판사회이론 등이 있다. 규범적 후원이론은 대부분의 사람들이 선한 의지를 가지고 있으며, 의견의 일치를 촉진시키기 위해 다른 사람들과 협력한다는 것이다. 많은 집단들이 공동의 가치, 규범, 신념을 공유하면 할수록 그들은 이웃들을 개선토록 방향 지워진 곳으로 더 많은 지지 노력을 할 것이라고 한다. 비판사회이론은 사람들이 욕구를 충족시키지 못하도록 하는 사회경제적, 정치적 장애를 바로잡고 극복하여 가는 방법과 원인에 초점을 맞추는 이론이다. 이러한 이론들을 보면 결국 지역사회경찰론은 경찰이 발휘할 수 있는 역량과 지역사회 시민역량을 유기적으로 결합시켜 범죄예방과 질서유지 효과의 극대화를 도모한다는 데 있다. 경찰관들을 지역사회 구성원으로 참여시키고, 지역사회 주민들을 경찰활동의 중심으로 초대하여 경영학에서 말하는 총체적 품질관리(Total Quality Management)를 도모한다는 것이다. 그러므로 지역사회경찰활동에서는 경찰의 진취적 자세와 주민의 적극적 참여가 중요한 요소로 간주된다. 전통적인 경찰활동에서는 주민들의 사생활을 외면하지만 지역사회경찰론에 기초한 경찰활동은 가정문제도 참견하여 필요한 지원과 조언을 제공한다. 사회적 약자를 보호하는데 그치지 않고 주민들의 건강, 오락, 취미, 교양, 정서, 신앙, 진학, 취업, 애정, 소송 등에 대하여도 관심을 나타낸다. 이 경우 경찰관들의 역량과 자질을 필수적인 덕목으로 요구하고, 경찰관 개개인의 자유와 재량이 필요하고 충분한 조건으로 강조된다. Stipak은 지역사회 경찰활동을 “지역사회 경찰활동은 업무협동과 개인간의 접촉을 통해 지역사회 안전을 위한 시민과 경찰의 공동 책임을 증대시키는 관리전략이다”라고 하고 있다(Stipak, 1994: 115).

지역사회 경찰활동은 전 경찰서의 지역사회 경찰활동 원리에 동의를 필요로 한다. 지역사회 경찰활동은 또한 자신들의 일에서 이러한 새로운



원리를 표현하기 위한 방법들을 찾도록 모든 사람에게 요구한다. 이렇게 함으로써 문제가 발생하거나 심화되기 전에 문제를 해결하기 위한 새로운 사전 예방적인 적극적 대응과 함께 시민 개인의 범죄피해나 응급사태에 대한 경찰의 즉각적이고 효과적인 대응을 유지해야 할 필요성을 조화시킨다. 현대에 들어 시민은 범죄와 무질서에 대한 대응에 일차적으로 경찰이 담당하고 있는 것으로 인식하고 있다. 이러한 치안환경의 경찰 역할 면에서 볼 때 경찰이 중추적인 기능을 담당하고 있으며, 또 그렇게 해야 할 필요성이 있다는 것은 분명한 사실이다. 그러나 많은 조사결과 경찰이 범죄와 무질서 문제에 대응하는데 있어서 실질적으로 뚜렷한 성과를 보이지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이런 상황에서 경찰력을 지속적으로 증대시키는 것이 과연 범죄예방 및 통제에 효과가 있는가에 대하여 의문이 제기되는 있는 것이다(Lofti & Mcdowell, 1982: 393-401).

## (2) 문제해결 지향적 경찰활동

문제해결 지향적 경찰활동(Problem-Oriented Policing: POP)은 전문적 또는 사건 지향적 경찰활동에 대한 불만족으로 인해 1970년대 후반에 처음으로 대두되었다. 순찰경찰관과 형사들은 유사한 사건 및 사고에 대응하는 데 많은 시간을 소비하였음에도 불구하고 그러한 사건 및 사고들은 줄어들지 않고 계속해서 발생하였기 때문에 새로운 경찰활동 모델이 필요하였다. 문제해결 지향적 경찰활동은 효율성보다는 효과성을 지향하고 있으며, 구조적으로 경직된 체제 안에서 지역사회의 문제에 대해 반응하기보다는 그 문제가 발전하는 초기단계에 해결을 시도하는 것이



다. 문제가 한 번 확인되면, 그 단계에서 문제의 파괴적인 효과를 제거하거나 최소화하려는 조치들이 취해지는 것을 의미한다.

Eck와 Spelman은 일명 SARA(Scanning, Analysis, Response, Assessment)이라고 부르는 문제해결의 과정 모델을 제시하였다. 문제해결 지향적 경찰활동의 핵심 개념으로 자리 잡은 SARA 모델은 탐색, 분석, 대응, 평가의 네 단계로 구성되어 있으며, 각 단계마다 지역사회의 협력이 강조된다(Eck and Spelman, 1987: 50).

첫째, 탐색단계(Scanning)이다. 노상강도·주거침입·차량절도 등과 같은 광범위하면서도 법률과 관련된 개념들 대신에, 경찰관들은 ‘문제(Problems)’라고 여겨지는 개인과 관련되는 사건들을 분류하고, 더욱 정확하고 유용한 용어들을 갖고서 이러한 문제들을 조사하고 탐색한다.

둘째, 분석단계(Analysis)이다. 위에서 잘 탐색된 문제를 해결하려는 경찰관들은 범죄자 기록과 과거의 범죄보고서와 같은 전통적 경찰자료 뿐만 아니라 다양한 공적·사적인 조직들로부터 정보를 수집하고 분석한다. 경찰관들은 범죄자들, 피해자들, 사회적·물리적 환경 그리고 그 문제에 대한 과거의 대응들을 조사하도록 지시하는 문제분석 가이드에 의존한다. 그것의 목표는 문제의 범위·성격, 원인들을 이해하는 것이고 그 해결을 위한 다양한 선택들을 명확히 하는 것이다.

셋째, 대응단계(Response)이다. 분석단계에서 얻어진 지식은 해결책들을 개발하고 수행하기 위해 사용된다. 경찰관들은 시민들, 사업가들, 다른 경찰부서들, 다른 공적·사적 조직들, 행동프로그램을 개발하도록 도와줄 수 있는 사람들의 도움을 구한다. 다른 지역사회의 기관 및 시 조직과 함께 만든 해결책들은 전통적인 경찰의 대응방법보다도 효과적이다.



넷째, 평가단계(Assessment)이다. 경찰관들은 대응의 영향과 효과성을 평가한다. 원래의 문제가 실제로 해결되었거나 경감되었는가를 평가한다. 기존의 대응을 변경하기 위해, 더 많은 자료들을 수집하기 위해, 심지어 그 문제를 재정의하기 위해서 평가결과들을 활용한다(신현기, 2012: 371-373).

### (3) 깨어진 창이론

깨어진 창이론은 “범죄와 무질서는 일종의 연속과정이다.”라는 기본 개념을 전제로 하여, 사소한 무질서가 범죄를 유발할 가능성이 있는 환경을 만든다고 보고 있다. 즉 동네에 깨어진 채로 방치되어 있는 건물창문, 벽면의 낙서, 거리에 버려진 쓰레기와 폐차 등의 무질서는 지역사회 규범기준의 쇠퇴를 초래하게 되고 건전한 삶의 질을 저해하게 되어 결국 그 지역의 범죄율 및 발생가능성을 높이게 된다고 주장하였다(Harcourt, 2001: 22-23; 장석헌, 2002: 22).

이와 같은 물리적 무질서뿐만 아니라 취객들이 지역사회 내 공공질서를 해치고, 불량청소년들이 배회하는 등의 사회적 무질서 또한 범죄와 밀접한 관련이 있다고 본다. 그러나 물리적·사회적 무질서 그 자체가 범죄를 발생시키는 것이 아니라 깨어진 창이 얼마나 오래 방치되어 있는지, 가옥이나 건물이 얼마나 황폐화되어 있는지 등이 범죄발생의 주요 원인이 된다(Wilson, 1985: 78; Sampson & Raudenbush, 1999: 604). 즉 지역사회에 무질서한 상태가 그대로 방치된다면, 그 외의 다른 부분까지 혼란스러워지고 무질서하게 되어 범죄발생이 더욱 심각해진다는 것이다.

한편 지역의 무질서는 범죄의 직접적인 원인이 되기도 하지만 지역사회



의 비공식적 통제력 상실, 지역사회의 공동목표를 달성하기 위한 노력 결여 등 지역사회에 내재되어 있는 문제들을 통해 범죄에 간접적인 효과를 가지게 된다고 할 수 있다.

지역사회 내 질서가 붕괴되고 있다는 것을 주민이 인식하게 됨으로써 비공식적 사회통제, 즉 유대, 애착 및 신뢰 등이 약해지고 지역사회 내에서 발생하는 문제들에도 관심을 가지지 않게 된다. 그리고 계속적인 무질서 상태는 범행을 저지를 수 있는 기회를 제공하게 되어 범죄를 더욱 증가시키게 될 것이다(Wilson & Kelling, 1982: 29-38; 이성식, 2002: 124; 장석현, 2003: 183-184). 무질서한 지역에서는 지역주민간의 유대를 약화시켜 범죄발생뿐만 아니라 그 징후로 범죄에 대한 두려움까지 느끼게 된다. 이러한 연유로 지역주민은 그러한 지역에서 오래 살지 못하고 이주하게 되며, 결국 주민 간에 서로 잘 모르고 지내는 경우가 많아져 그 지역사회내 결속력은 당연히 낮아지게 된다. 이로 인해 지역사회내 범죄를 적절히 통제할 수 있는 감시·감독의 눈이 사라지면서 범죄발생의 가능성을 높이게 된다.

이와 같이 깨어진 창이론은 지역사회 내 무질서를 범죄원인으로 제시하면서 경찰과 지역사회가 함께 범죄에 대처해 나가야 하며, 특히 경찰은 지역사회의 안전과 이익을 보호해야 한다고 주장하였다.<sup>6)</sup> 즉 무질서로 인해 비공식적 사회통제가 약화됨에 따라 주민은 안전에 대한 관심이 증

---

6) 이와 같은 깨어진 창이론을 바탕으로 지역사회내 범죄발생의 기본 징후로 무질서나 기초질서 위반행위 등이 부각되면서 이에 대한 대처전략으로 경찰의 적극적인 범죄대응 및 통제를 요구하는 Zerotolerance정책이 대두되었다. 이 정책은 사소한 무질서나 경미한 범죄 등에 대한 미약한 법집행보다는 강력하고 엄격한 법집행을 통해 더 중대한 범죄로 발전되는 것을 방지하고 줄이려는 목적으로 나타난 경찰활동이다(Katz, Webb & Schaefer, 2001: 825-876; 장석현, 2002: 21-22 재인용). 이를 적용한 뉴욕시의 사례를 살펴보면, 무질서에 대한 경찰의 강력한 대처로 1990년 이후 뉴욕시의 전체 범죄율이 50% 이상 줄어들었다(Kahan, 1997: 2477-2488).



가하게 되었고, 이를 해결해 줄 수 있는 방안으로 대표적인 공식적 통제인 경찰활동을 강조하였다. 경찰활동 중 질서유지를 위한 순찰활동은 경찰에 의해 이루어지는 매우 적절한 서비스이며, 범죄율을 감소시키는 것에서 더 나아가 지역사회내의 비공식적 사회통제를 강화시키고(Wilson, 1985: 83), 활기찬 지역사회를 만들고자 하는 경찰활동으로 인식하였다. 이와 같이 깨어진 창이론은 기초질서유지나 국민의 삶의 질 향상을 위한 경찰활동 등 새로운 경찰역할상의 정립에 공헌을 하였으며, 지역사회 경찰활동의 개념정립에 상당한 영향을 미쳤다. 즉 기초질서 위반행위나 무질서를 경찰이 적극적으로 단속함으로써 범죄를 효과적으로 예방하고 줄일 수 있다고 본 것이다(조선희, 2003: 160).

결국 깨어진 창이론은 범죄를 통제하고 예방하기 위해서 지역사회 내에서 발생하는 무례한 행동이나 사소한 무질서가 심각한 범죄로 발전할 수 있다는 것을 전제로 하여 적극적인 경찰활동을 강조하는 경찰의 범죄예방론이라고도 할 수 있다. 즉 지역의 환경개선 및 안전 확보 등 물리적·사회적 무질서를 통제하는 강력한 경찰정책을 이끌어낸다(Sampson & Raundenbush, 1999: 605). 그리고 순찰 등 범죄예방활동을 통해 잠재적인 범죄자로 하여금 범죄를 억제시키는 활동 외에 지역의 무질서한 행위나 환경을 단속하거나 개선함으로써 범죄를 통제하고 예방할 수 있는 정책을 제시하였다(장석현, 2003: 177-180). 따라서 깨어진 창이론은 지역특성 중 무질서에 초점을 맞추어 범죄원인을 파악하였으나 결국 어떠한 경찰활동이 지역에 필요한지를 고려하게 한 이론으로서 지역특성과 경찰활동의 상호작용효과를 검증하는데 있어 주요한 근거라 할 수 있다. 이와 같이 지역특성에 따라 범죄를 억제 또는 발생시킬 수 있음을 알 수 있으며, 관련 이론에서는 경찰활동의 중요성을 함께 제시하



고 있다(정승민, 2006: 12-14).

#### (4) 상황적 범죄예방이론

범죄원인 제거와 관련하여 역사적으로 많은 학자들이나 실무자들의 이론과 실무전략들이 제시되어 왔는데, 특히 최근 관심을 끌고 있는 실용적 범죄예방이론에서는 범죄자가 아닌 범죄가 발생하는 물리적 상황 즉, 장소, 시간 등과 같은 상황에 중점을 두고 있다. 또한 합리적 선택 및 기회에 중점을 둔 이론들이 많이 제시되고 있다. 이를 대표하는 범죄예방전략으로써 제시되는 것이 상황적 범죄예방이론(situational crime prevention theory)이다(임준태, 2009: 139).

상황적 범죄예방이론은 범죄의 기회를 감소시킴으로써 범죄를 예방하자는 논의로 합리적 선택이론, 생태학적 이론, 일상활동 이론, 피해자학 등에 기초하고 있다. 이 이론에서는 억제이론과 같이 인간의 자유의지, 공리주의적 인간관, 합리적 선택에 근거한 범죄관을 전제로 한다. 즉 범죄의 기회구조에 관한 모델에서 보면 사회의 사회경제적 구조, 일상활동, 물리적 환경, 범죄기회구조 등이 복합적으로 작용하여 범죄가 발생하고, 기회구조의 취약점을 제거함으로써 범죄를 예방할 수 있다고 보는 것이다(이상원, 2005: 32-33).

Clarke(Clarke, 1992: 4)는 상황적 범죄예방을 ① 특정한 범죄유형을 대상으로 하고, ② 가능한 한 체계적이고 지속적으로 환경을 관리하고 설계·조정하는 것이며, ③ 잠재적 범죄자들에 의해 인식되는 검거의 위험성 및 범행의 어려움을 증가시키거나, 보상이나 범죄의 명분을 감소시



키는 것으로 규정하고 있다. 상황적 범죄예방은 4가지의 기본원칙에 의해서 이루어진다. 첫째, 범죄예방의 목적은 기회를 감소시키는 것이다. 여기에서 기회(opportunity)란 잠재적 범죄자가 범죄를 저지를 수 있는 물리적 조건을 의미할 수 있다. 또 충동으로 인한 범죄의 경우 물질적 조건과 더불어 범죄의 유인요인을 의미할 수도 있다. 둘째, 범죄예방의 대상은 구체적인 특징의 범죄 형태이다. 셋째, 범죄예방의 방법은 범죄자의 갱생이나 환경의 일반적 개선이 아닌 범죄발생 가능성이 있는 환경에 직접 뛰어들어 관리, 설계 및 조작을 하는 것이다. 마지막으로 범죄예방의 중점은 범죄를 실행할 때 들어가는 노력과 위험을 높게 해서 범죄에서 얻는 이익을 감소시키는 것이다(김상균, 2004: 123).

#### (5) 환경설계를 통한 범죄예방 이론

환경설계를 통한 범죄예방 이론(Crime Prevention Through Environmental Design)은 우리말로는 일반적으로 환경설계를 통한 범죄예방이라고 표현하고 있다. 구체적으로는 도시환경을 범죄에 대비할 수 있도록 적절한 건축설계나 도시계획 등을 통하여 방어적으로 설계(Defensible Space)함으로써 범죄가 발생할 기회를 줄이고 도시민들이 범죄에 대한 두려움을 덜 느끼고 안전감을 유지하도록 하여 궁극적으로 삶의 질을 향상시키는 종합적인 범죄예방을 말한다. 즉 CPTED란 범행을 더 어렵게 하고 거주자에게는 자기들의 환경 속에서 더욱 더 안전을 느끼도록 하는 것을 의미한다. 이러한 형태적 효과는 범죄행동을 유인하는 물리적 환경특성을 변경시켜 특정지역의 방어공간특성을 높임으로써 범죄의 위험성을 증가시키려는 것이다. 예를 들면 조명의 증가, 시건장치의 개선, 문의 강



화, 감시장비의 이용, 기타 물리적인 환경의 변화는 사회적 응집, 시민의 관심과 참여를 가져오고 궁극적으로는 범죄를 예방하고 범죄에 대한 두려움을 감소시키는 것을 뜻한다(최응렬, 2006: 30-31).

#### (6) 상호협력이론

협력이라는 것은 둘 이상의 당사자가 상호 이익이 되는 공동의 목표 및 공유된 문제해결을 위한 자원이나 기타 등을 교환하는 당사자들 간의 쌍방향적 노력 및 관계 과정을 주요한 구성요소로 가지며 지방자치단체와 민간과의 협력은 상호의 입장이나 특성을 이해하고 공통되는 과제의 해결이나 지방자치단체의 소정의 목적 실현을 위하여 적극적인 서비스를 제공하는 협력관계를 말하며 협력을 통한 공동목표의 달성에 초점을 둔다. 이러한 개념에 따라서 지방자치단체와 협력관계는 협력수준으로 파악할 수 있다. 또한 협력의 이용과 가치를 증진시키는 차원에서 보면 생산활동 혹은 투자비용의 공유나 위험을 공동 관리하는 상호보완적인 공통자원으로 되기도 한다(Robert & Brown, 1996: 19-38).

이와 같은 관점에서 볼 때 협력은 상호간의 높은 관심이 기초가 됨으로 상대에 대한 이해가 크다는 점을 특정 지을 수 있다. 양자의 성과나 목표를 달성하는데 상당한 긍정적인 결과를 가져온다고 본다. 따라서 자치경찰의 범죄예방에 있어서의 부족한 부분을 민간에서 채워 줌으로써 양자의 협력을 통한 우호적이고 효율적인 범죄예방을 할 수 있다.

#### (7) 공공서비스 이론



공공서비스란 연방, 지방자치단체, 기타 공공단체에 의하여 원칙적으로 제한 없이 사회의 일반 공중이 모두 이용할 수 있게 공급되는 서비스를 말한다고 할 수 있다. 여기에서 서비스에는 역무(services)와 재화(goods)로 구분되는데 재화는 물리적 객체로서 소유, 저장, 양도될 수 있는데 비하여, 역무는 다른 주체의 활동결과에 의해 초래되는 변화로서 소유, 저장, 양도가 불가능하다는 데서 차이가 있다. 공공서비스란 이러한 행정현상의 하나로서 인간의 문제를 해결하고 보다 바람직한 환경을 만들려는 목적으로 한 사회 내에서 편익을 배분하게 되는 정부의 활동이라고 정의할 수 있다. 이러한 공공서비스는 전달자인 연방, 지방자치단체 등으로부터 소비자인 시민들에게 제공되나 현대사회가 다변화, 전문화, 분권화됨으로써 제한된 재화로는 소비자인 시민들의 욕구를 충족하기가 힘들어지게 되었다. 이러한 상황을 개선하고자 시민의 참여와 공공서비스 질의 향상이라는 측면에서 공동생산의 개념이 등장하게 되었다. 즉, 1980년대에 미국은 공공기관의 업무에 시민들의 참여와 유행처럼 많은 관심을 불러 일으켰다. 흔히 공동생산은 공공서비스 전달을 위해 정부와 시민, 주민조직, 지역사회협회, 고객집단 등과의 협동적 관계로 규정하고 있다(Brudney, 1984: 465).

경찰서비스는 공공서비스로 수행되는 사회적 기능적 관점에서 본다면 보호적 기능을 수행하는 서비스이고, 전달자의 재량권의 수준에서 본다면 재량권이 비교적 큰 서비스이며, 법규에 의해 규정된 강제적, 필수적 서비스로서 전 지역의 조정을 위한 조직이 필요한 서비스이다(Barlow, 1981: 72-76).

또한, 경찰서비스 경찰보호나 마약단속과 같은 서비스는 사회비용 서비스로서 자본축적에 본질적으로 필요한 중요한 사회질서를 유지하기 위해



고안된 것으로서 이런 서비스가 효과적이기 위해서는 적절한 해당 주민들에게 제공되어야 한다. 경찰서비스는 순찰활동과 같이 구역에 기초를 둔 서비스이기도 하며, 서비스의 과급효과라는 측면에서 본다면 상대적으로 그 규모가 작은 서비스이다.

행정의 공공서비스론의 시사점은 첫째, 지방공공재에 대한 인식의 변화, 둘째, 행정서비스 수준과 세금가격에 대한 주민의 인식증대, 셋째, 공공서비스의 외부적 효과와 관련하여 자치단체간의 구역설정 문제의 대두, 넷째, 투표극대화 전제에 기초한 정치인들의 행태변화, 다섯째, 주민대표에 의한 행정통제 강화, 여섯째, 집합적 선호의 통합절차에 대한 관심증대 등을 들 수 있다.

시민참여이론은 경찰행정을 수행하는데 행정통제, 행정책임성, 행정의 투명성을 강화하는데 영향을 미치며, 궁극적으로는 민주주의 실현이라는 측면에 있어서도 필요성이 증대하고 있다. 또한 시민참여는 시민과 경찰이 함께 공동으로 문제해결을 하기 때문에 제한된 자원을 효율적으로 이용할 수 있고, 의미공유로 인해 경찰행정의 집행에 있어서도 시민의 적극적 동의와 신뢰성을 확보할 수 있다. 공공서비스론은 경찰서비스가 보호적 기능을 수행하는 서비스로 분류하고 있으며 공공서비스의 질을 높이기 위해서는 시민들의 세금징수에 대한 인식문제가 제기되기 때문에 시민들이 공공서비스에 대한 관심이 더욱 커질 수 있다(안성욱, 2008: 30-32).

## 2. 자치경찰의 범죠평방활동

### 1) 순찰



순찰의 사전적 의미는 “여러 곳을 돌아다니며 사정을 살핌”이고, 영어의 Patrol의 의미는 원래 불란서어의 “진흙탕 길을 걸어간다(Patouiller)”라는 의미에서 왔다고 한다. 현대적 의미에서의 경찰의 순찰은 지역경찰관이 지역경찰관서인 지구대 및 파출소를 거점으로 관내의 일정한 지역을 순회시찰하는 지역경찰활동 중의 하나를 의미한다. 순회시찰하는 근무 중에서도 특정한 목적수행을 위한 순회를 제외한 평상시 일반적인 근무로서 수행하는 활동으로 범죄의 예방과 제지, 현행범 또는 피의자의 체포, 위험발생의 방지, 방법지도계몽, 관내 상황의 관찰 및 파악, 미아가 출인의 발견 등의 업무를 하기 위한 순회근무를 말한다(경찰대학, 2004: 183).

순찰의 종류는 순찰노선에 의한 구분, 기동성에 따른 구분, 가시성에 의한 구분, 순찰인원수에 의한 구분으로 나누어 진다.

순찰노선에 의한 구분은 정선순찰, 난선순찰, 요점순찰로 구분된다. 정선순찰은 관할구역 전반에 걸쳐 미리 설정한 노선을 규칙적으로 순찰하는 방법이다. 정선순찰은 순찰노선이 일정하고 경찰관 활동이 규칙적이기 때문에 순찰중인 현재의 지점이 추정될 수 있으며 다음 순찰시간의 추측이 가능하므로 근무감독 면에서 이점이 있지만, 범인이 경찰관의 순찰활동을 예측하여 이용할 수 있다는 단점이 있다.

난선순찰은 순찰노선을 사전에 정해놓지 않고 순찰경찰관 임의로 순찰 당시의 여러 가지 사정을 고려하여 순찰지역이나 노선을 선정, 불규칙적으로 순찰하는 방식이다. 정선순찰의 단점인 시간적, 지리적 예측가능성을 방지할 수 있는 반면 근무감독이 불편하지만 자율적인 근무형태가 정착된다면 범죄예방 측면에서 효과적일 수 있다.



요점순찰은 관할구역 내에 치안수요 및 경찰활동 대상의 분포 등 지역 실태를 고려하여 설정한 주요지점에서 다른 지점에 이르기까지 일정한 노선이 없이 적절한 통로를 자율적으로 순행하는 것으로 정선순찰과 난선순찰의 절충적 방식이라 할 수 있다. 기동성에 따른 구분은 크게 도보순찰과 차량순찰로 대별할 수 있으며 기타 오토바이 순찰, 자전거 순찰, 기마순찰, 항공순찰 등이 있다.

도보순찰은 차량순찰에 비하여 상세하고 치밀하게 정황을 살펴볼 수 있고, 특별한 기동수단이 필요하지 않으므로 경비의 추가 소요가 없으며, 주민접촉이 용이하여 대민관계의 기회를 높일 수 있다. 차량순찰은 방법의 가시효과가 높고, 빠른 기동성을 가지고 있으며 다양한 장비의 적재가 가능하고 오토바이에 비하여 안전하다는 등의 장점을 가지고 있으며, 대민접촉이 곤란하고 좁은 골목길의 주행이 불가능하며 상황관찰의 범위가 제한되고 많은 경비가 필요하다는 단점이 있다. 가시성에 의한 구분은 높은 가시도의 순찰과 낮은 가시도의 순찰(High-visibility and Low-visibility Patrol)이 있다. 높은 가시도 순찰은 경찰의 가시성을 증대시킴에 의하여 범죄가 감소될 수 있다고 가정하고 있으며 강도, 소매치기, 성폭행 등 기회범죄의 억제력이 상대적으로 뛰어나며, 그 외에 교통통제 및 잠재적 범죄자 통제에 효과가 있다고 일반적으로 받아들여지고 있다. 순찰빈도가 많을수록 범행기회가 줄어드는 예방효과가 있고, 순찰차가 자주 눈에 띄지 않을 때 시민들은 순찰이 실행되지 않으므로 경찰이 존재하지 않는다고 느끼는 경향이 있다.

순찰인원수에 의한 구분은 단독순찰과 복수순찰이 있다. 단독순찰은 1인이 행하는 순찰로서 한정된 인원으로 순찰근무를 편성하는데 용이하나 다수 범법자에 대한 효과적 직무집행이 어렵고 불의의 공격에 대한 피해



위험이 있을 수 있다. 복수순찰은 2인 이상이 실시하는 순찰로 범죄대처 능력과 초동조치, 현장사건사고 처리 등에서 단독순찰보다 효과가 좋으나 인원이 많이 소요된다(조현빈, 2012: 115-117).

각 유형별 순찰방법은 장점과 단점을 동시에 갖고 있기 때문에 시간과 장소 및 상황에 따라 그 효과는 다를 수 있다. 역사적으로 볼 때 근대적 경찰활동의 초창기에는 도보순찰 중심으로 이루어지다가 과학기술이 발달하면서 자동차 중심의 순찰로 바뀌었고 최근 지역사회 경찰활동이 강조되면서 다시 도보순찰에 대한 재평가 및 인식으로 미국 등에서는 도보순찰을 강화하고 있다(송봉규, 2012: 38).

## 2) 불심검문

불심검문 또는 직무질문이란 경찰관이 거동이 수상한 자를 발견한 때에 이를 정지시켜 질문하는 것을 말한다. 「경찰관직무집행법」은 ‘경찰관은 수상한 거동 기타 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 어떠한 죄를 범하였거나 범하려하고 있다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 자 또는 이미 행하여진 범죄나 행하여지려고 하는 범죄행위에 관하여 그 사실을 안다고 인정되는 자를 정지시켜 질문할 수 있다’고 하여 불심검문을 규정하고 있다.

불심검문은 범죄가 발각되지 않은 경우에 범죄수사의 단서가 될 뿐 아니라, 특정범죄에 대한 범인이 발각되지 않은 때에는 범인발견의 계기가 된다는 점에서 수사와 밀접한 관계를 가진다. 그러나 이는 어디까지나 행정경찰작용 특히 보안경찰의 분야에 속하는 것으로 범죄수사와는 엄격히 구별하지 않으면 안 된다. 이러한 의미에서 불심검문은 이에 의하여



범죄의 혐의가 있게 되면 수사가 개시되는 수사의 단서가 된다고 할 수 있다. 다만 수사와 불심검문이 구별된다고 하여 피의자에 대한 불심검문이 금지되는 것은 아니다. 피의자에 대하여도 불심검문의 요건이 구비되는 경우가 있을 수 있기 때문이다(이재상, 2012: 202).

검문검색과 범죄발생의 상관관계를 분석한 석청호(2006)의 연구결과에 의하면 경찰의 검문검색 강화는 절도범죄 발생과의 유의적인 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 검문유형을 대인검문, 대차검문, 오토바이 검문으로 구분하여 검문검색을 강화했을 때 강도, 강간, 절도, 방화범죄 발생을 분석해 본 결과 오토바이 검문과 절도발생 간에 유의적인 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 이를 바탕으로 회귀분석한 결과에서도 유의적으로 나타났다. 이러한 결과는 경찰의 무차별적 검문검색 보다는 각 지역실정에 맞는 검문검색 가령 오토바이를 타고 가는 청소년 대상 검문 등이 절도범죄 예방에 상당히 기여하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 오토바이 검문검색 등 각 지역실정과 환경, 장소 등을 고려한 검문검색을 개발해 나갈 필요가 있다(석청호, 2012: 111).

### 3) 방법심방

방법심방이란 「방법심방규칙」, 「경찰청훈령」에 의해 경찰관이 관내의 각 가정 등을 방문하여 범죄예방, 청소년선도, 안전사고방지 등의 지도·계몽상담·연락 등을 행하고, 민원사항을 청취하여 주민의 협력을 얻어 예방경찰상의 기초자료를 수집하는 것을 말한다.

「방법심방규칙」에 의해 경찰서장은 파출소, 출장소 별로 방법심방 구역을 정하고 파출소 외근경찰관으로 하여금 구역 내의 주택(아파트 포



함)과 건조물 (기업체 · 학교 · 금융기관 · 병원 · 선박 등)에 거주하는 내국인 및 외국인에 대하여 방범심방을 행하게 한다. 외국대사관 · 공사관 및 영사관원과 그 관내거주자, 주한미군 · 군속 등 치외법권자에 대하여는 경찰관의 방문을 특별히 서면으로 요청한 경우에만 방범심방을 한다.

방범심방은 경찰관의 방문을 요청하는 주민, 파출소장이 범죄의 예방 · 청소년선도 · 안전사고방지상 지도 · 계몽 · 상담 · 연락 등이 필요하다고 인정하는 가정 · 기업체 기타 경찰서장이 치안유지상 특히 필요하다고 인정하는 지역 등을 대상으로 실시한다.

방범심방은 방문요청이 있거나 경찰서장 또는 파출소장이 필요하다고 인정 할 때 상대방의 동의를 얻어 수시 실시한다. 방범심방은 일출 후부터 일몰시간 전에 하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 주민으로부터 야간방문 요청이 있거나 특별한 사유로 인해 경찰서장의 사전허가와 상대방의 동의를 얻은 때에는 야간에도 실시한다.

방범심방시에는 심방 목적에 따른 업무처리 외에 최근의 범죄수법, 일상생활 또는 가정 및 직장에서의 방범요령, 범죄발생시의 신고 및 현장보존요령, 미아 · 가출인 · 자동차도난 신고요령, 교통사고 · 폭발물 등 위해방지 요령, 청소년 선도, 수사 및 대공문제 상담, 범죄용의자의 발견, 주민의 일상생활과 관계가 깊은 경찰관계법령 또는 경찰시책 등을 지도 계몽하거나 주민의 자발적인 협조를 얻을 수 있도록 각별히 노력한다(이황우 · 조병인 · 최응렬, 2007: 160-161).

#### 4) 방범진단



‘방법진단(防犯診斷, Prognose fur Prevention)’이라 함은 범죄 예방 및 안전사고 방지를 위해 관내 주택, 고층빌딩, 금융기관 등 현금 다액 취급업소 및 상가·여성 운영 업소 등에 대해 방법시설 및 안전설비의 설치 상황, 자위방법 역량 등을 점검하여 미비점을 보완하도록 지도하거나 경찰력 운용상의 문제점을 보완하는 활동을 말한다.<sup>7)</sup> 각종 범죄 (특히 주거 침입 강·절도)의 예방을 목적으로 주택, 상가, 건물에 대해 문단속 또는 기타 방법상의 시설과 기구의 상황을 점검하여 불비 또는 결함을 보완하도록 지도하는 경찰활동이다. 범죄가 빈발하거나 발생할 위험이 있는 지역 또는 시설에 대해 그 방법상의 상황을 진단하고, 그 중의 문제점을 지적하여 적절한 개선 조치를 건의하는 활동을 가리킨다. 잠재적인 범죄 피해자에 초점을 맞추어 범죄 발생의 기회를 제공하는 상황과 배경에 주안점을 둬으로써 사전에 방지해 보려는 데 그 목적이 있다(이황우, 1994: 72).

방법진단을 실시하기 전에 최소한 2년 동안의 파출소(지구대)/경찰서 단위의 관내 범죄 발생 분석자료를 토대로 업종별, 시간대별, 최종별, 수법별, 지역별로 방법진단의 대상을 분류한다. 범죄자의 침입·도주로, 보호출입구 등 건물 설계 상태, 안전장치나 경보기기의 설치 및 작동 상태 등 진단 대상물 방법 자원에 대한 적정성을 판단한다. 원칙적으로 외부적인 진단으로부터 점차 내부적인 진단으로 이행하여 실시한다. 평상시 순찰활동이나 ‘경찰방문’시에 방법진단을 실시하여 방법진단 카드에 기록 유지했다가 특정 범죄의 집중 발생 등 새로운 치안 수요가 증가할 때에 2차 진단을 실시하여 재분류한다. 방법진단의 실시에서는 우선 거주자·관리자 등의 승낙을 받아야 함과 동시에 언어, 태도에 충분히 주

7) 「경찰방문 및 방법진단규칙」(경찰청 훈령 제 484호, 2006년 4월 18일자) 제2조 (용어의 정의)참조



의하고 결함이 있을 경우에는 간결하게 그 이치를 설명하여 적절한 개선 방법을 지도하지 않으면 안 된다(정경선, 1999: 311). 금융기관(현금 다액 취급업소)<sup>8)</sup> 등 주요 기업체,<sup>9)</sup> 아파트 단지 등 주택가,<sup>10)</sup> 빌딩 사무소, 일반상가,<sup>11)</sup> 학교주변,<sup>12)</sup> 농촌지역,<sup>13)</sup> 공장 등에 대한 방법진단 지도, 범죄 다발지역(비행지역)에 대한 진단과 예방활동을 들 수 있다(임준태, 2009: 300-302).

- 
- 8) 금융가를 대상으로 한 경찰의 방법활동은 기본적으로 범죄 제압 분위기를 조성하여 범죄자의 범행 의지를 위축시키고, 시민에게 안도감을 줄 수 있도록 가시적인 활동을 행하는 형태를 취하고 있다. 금융기관과 고객을 범죄로부터 보호하기 위한 방법활동으로는 방법진단, 방법지도, 점포 주변 및 내부 순찰, 112순찰차 거점 운영, 검문검색, 경보기 점검, 현금 이송 업무 지원 등이 주요 이행 사항으로 강조된다(이황우, 1994: 78). 특히 다음과 같은 착안 사항을 염두에 둘 필요가 있다: 업주·시설 책임자의 방법에 대한 관심도, 유사시 종업원들에 대한 개인 임무와 행동요령의 숙지 여부, 청원경찰 등 경비원의 규모와 적정 근무 여부, 가스총 등 방법 장비 구비, 비상벨 설치 및 작동 여부, CCTV 설치 및 작동 여부, 무인 기계경비 시스템의 설치 여부, 건물 외벽의 견고성, 창문·출입문·셔터 등의 잠금장치, 현금 호송시 통신장비 구비 및 특수차량 이용 여부와 경비상의 문제점 여부를 확인해야 한다(정경선, 1999: 312).
  - 9) 업주·시설 책임자의 방법에 대한 관심도는 어떤지, 유사시 신속히 대응할 수 있도록 종업원들에게 역할을 분담시키고 있는 지, 청원경찰 등 경비원은 부족하지 않은지, 가스총 등 방법장비는 갖추어져 있는지, 비상벨 설치, CCTV설치여부, 건물 외벽의 견고성, 창문·출입문 등에 방법·보호시설의 설치 여부, 현금 호송시 특수차량을 이용하고 있는지 등에 대해 진단한다.
  - 10) 이웃 간 비상벨 설치 및 용역경비업체 가입 여부, 대문·현관 등 출입문의 잠금장치 여부, 내방자를 확인하기 위한 시설, 방법 책임자의 선정 여부, 경비원의 적정 근무 여부 확인, 단지 내 어린이놀이터, 엘리베이터, 현관, 지하주차장에 CCTV 및 집중 감시장비 설치 유무, 경비실과 파출소 간 비상 신고 체제 수립 여부 등을 확인한다.
  - 11) 관내 상가 중 범죄 발생 용이 장소를 분석하여 방법활동시 참고하여, 이웃간 비상벨 등 자경시설을 설치, 유사시 대응태세를 갖추고 있는지, 무인 기계경비 등 용역경비를 이용하고 있는지, 외부 침입 용이 장소 여부, 야간 철시 후 잠금장치는 안전한지를 진단한다.
  - 12) 등·하교시간 등을 고려, 취약시간대 및 취약 장소를 면밀히 분석하여, 유해업소를 파악하여 주기적으로 관리, 점검한다. 어둡고 움푹한 곳으로 보안등 설치가 요청되는 곳은 없는지, 학교 당국과 수시로 의견을 교환하여 문제점에 공동으로 대처한다.
  - 13) 마을 진입로, 고갯길, 한적한 야산변 도로 등 취약 장소 파악, 양곡 및 농수산물 창고의 방법 상태, 축우 시장, 축우목장 등의 방법 실태 파악, 차량을 이용한 범죄의 도주로 이용이 예상되는 국도·고속도로 (주변에 인접한 주유소 포함) 등을 파악한다.



### 5) 방법홍보

방법홍보란 경찰에서 범죄예방에 대해 지역주민들을 대상으로 홍보하는 것을 말한다. 범죄현장이나 교통사고 현장의 처참한 광경을 일반인들이 자주 다니는 곳에 비치하여 범죄에 대한 경각심을 갖도록 하는 사진전시회나 학교 등을 방문하여 청소년 대상으로 청소년 범죄예방 교육, 언론매체를 통해 범죄에 대한 경각심을 갖도록 하는 방법 등이 있다. 지구대나 파출소 등 지역경찰 단위에서는 무엇보다 그 지역에서 발생한 범죄에 대해 지역주민들에게 적극적으로 알려줘서 지역주민들이 스스로 주의하도록 하는 것도 범죄예방을 위해 중요하다(석청호, 2012: 111).

## 3. 제주특별자치도의 범죄예방 역량실태

### 1) 국가경찰

<표 2-3>는 지역경찰관서 운영 현황으로 제주특별자치도 지방경찰청은 2006년 7월 1일 제주특별자치도 출범에 따라 그 명칭을 제주특별자치도 지방경찰청으로 변경하였다.

2006년 10월 31일 청장의 직급을 경무관에서 치안감으로 격상하는 한편, 2007년 11월 31일 기존 제주경찰서를 제주 동부, 서부경찰서로 분리하여 개서하였다. 현재 제주특별자치도 지방경찰청의 정원은 총 1,406명이다. 조직구조를 살펴보면 지방청은 청장 외 2담당관 6과 32계로 이뤄져 있으며, 일선은 경찰서 3개, 지구대 6개, 파출소 18개로 구성되어



져 있다. 이중 일선 치안을 담당하는 동부경찰서는 정원 402명 중 지구대·파출소 정원은 195명, 서부경찰서는 정원 316명 중 지구대·파출소 정원은 136명, 서귀포경찰서는 정원 307명 중 지구대·파출소 정원은 156명으로 구성되어져 있다.<sup>14)</sup>

**<표 2-3> 지역경찰관서 운영 현황**

(단위 : 개)

관서별 구분	계	지구대	파출소	치안센터(20개소)					
				계	준파출소형	직주일체형	일반형	검문소형	거점형
계	44	6	18	20	1	4	3	3	9
동부서	15	3	6	6	1	-	1	-	4
서부서	12	2	4	6	-	2	1	1	2
서귀포서	17	1	8	8	-	2	1	2	3

- 자료 : 제주특별자치도 지방경찰청 정보공개자료실, 2013.

<표 2-4>는 제주 국가경찰의 경찰서별 112순찰 운영 현황으로 2013년 현재 동부경찰서 17대, 서부경찰서 12대, 서귀포경찰서 15대 등 총 44대의 112순찰차가 운영 중이다.

14) 제주특별자치도 지방경찰청 홈페이지 소개마당 연혁



〈표 2-4〉 경찰서별 112순찰차 운영 현황

경찰서별	보유대수(대)
계	44
동부서	17
서부서	12
서귀포서	15

- 자료 : 제주특별자치도 지방경찰청 정보공개자료실, 2013.

2) 주민협력과 민간경비

자율방범대는 자원봉사자 20명 내외로 구성하여 운영되는 경찰협력단체로 취약지역 범죄에 대한 예방순찰과 현행범체포 등 범죄예방활동, 범죄현장이나 범죄용의자를 발견할 경우 신고, 청소년 선도·보호와 미아, 가출인 보호, 경찰공무원과 합동근무를 할 경우 신고출동, 무질서 행위, 오물 무단투기 행위 등 계도, 각종 지리안내, 관내 행사시 경찰과 협조, 질서유지와 기타 업무 보조 등을 한다.

〈표 2-5〉는 제주특별자치도의 자율방범대 운영 현황으로 제주동부경찰서 관할지역에서는 9개 조직 179명, 제주서부경찰서 관할지역에서는 6개 조직 236명, 서귀포경찰서 관할지역에서는 9개 조직 296명의 주민들이 범죄예방활동에 협력하고 있다.



<표 2-5> 자율방범대 운영 현황

(단위 : 개, 원)

구 분	조직	인원
동부경찰서	9	179
서부경찰서	6	236
서귀포경찰서	9	296

- 자료 : 제주특별자치도 지방경찰청 정보공개자료실, 2013.

민간경비는 여러가지 위해로부터 개인의 이익이나 생명 및 재산을 보호하기 위하여 특정한 의뢰자와 계약을 통하여 경비 및 안전에 관련된 서비스를 하는 개인 및 단체이다.

민간경비의 유형은 경비를 필요로 하는 시설 및 장소에서의 도난·화재 그 밖의 혼잡 등으로 인한 위험발생을 방지하는 업무를 하는 시설경비와 운반 중에 있는 현금·유가증권·귀금속·상품 그 밖의 물건에 대하여 도난·화재 등 위험발생을 방지하는 호송경비, 사람의 생명이나 신체에 대한 위해의 발생을 방지하고 그 신변을 보호하는 신변보호, 경비대상시설에 설치한 기기에 의하여 감지·송신된 정보를 그 경비대상시설 외의 장소에 설치한 관제시설의 기기로 수신하여 도난·화재 등 위험발생을 방지하는 기계경비, 공항 등 대통령령이 정하는 국가중요시설의 경비 및 도난·화재 그 밖의 위험발생을 방지하는 특수경비로 나누어진다.

<표 2-6>은 제주특별자치도의 민간경비 현황으로 시설경비 59개 업종 558명, 호송경비 7개 업종 36명, 신변보호 6개 업종, 기계경비 4개 업종 57명, 특수경비 11개 업종 405명 등 총 87개 업종 1,056명이 민간경비에 종사하고 있다.



<표 2-6> 민간경비 현황

(단위 : 개, 원)

구분	계		시설경비		호송경비		신변보호		기계경비		특수경비	
	업종	인원	업종	인원	업종	인원	업종	인원	업종	인원	업종	인원
법인수	71	87	59	558	7	36	6	-	4	57	11	405

- 자료 : 제주특별자치도 지방경찰청 정보공개자료실, 2013.

### 제3절 제주자치경찰의 범죄예방역량에 관한 논의

#### 1. 제주자치경찰의 범죄예방활동에 대한 논의

제주자치경찰은 2006년 7월 출범 이후부터 현재 2013년까지 매년 제주자치경찰의 비전과 전략목표, 추진방향을 제시하고 있다.

2007년에는 당당한 제주자치경찰 완성을 비전으로 관광 및 환경분야에 선택과 집중, 안전하고 편안한 관광제주 조성, 천혜의 아름다운 제주 자연환경 보존을 전략목표로 하였다. 추진방향으로는 주민의사에 적합한 맞춤형 치안서비스 제공, 관광제주의 특성을 감안하여 규제보다 봉사에 중점을 두었다(자치경찰단, 2007: 3).

2008년에는 주민참여와 의사를 반영하는 치안활동(도민만족의 치안서비스 제공)을 비전으로 제주관광치안 확립 및 자연환경 보존과 주민편익을 위한 치안서비스 강화를 전략목표로 하고 있다. 추진방향으로는 공·항만, 한라산, 관광지 관광질서를 확립하여 제주의 생명산업인 관광 저해



사범 척결로 관광산업 발전에 기여하고 환경·산림 등 제주 자연환경 보호활동을 강화하여 환경침해사범 지도·단속으로 천혜의 제주 자연환경 보호를 목표로 하였다. 또한, 혼잡지역 교통질서 및 산지천 치안질서를 확보하여 원활한 교통소통 및 사고방지와 산지천을 시민의 쉼터로 조성, 규제·단속 등 도정업무 경찰력을 지원하여 시의·적절한 경찰력 지원으로 성과거양 및 집행력 제고를 목표로 하였다(자치경찰단, 2008: 1-2).

2009년에는 도민에게 감동주는 제주형 자치경찰제 실현을 비전으로 주민 친화적 현장 중심의 생활안전 서비스 제공, 체계적이고 안전한 선진 교통 시스템 구축, 관광·환경 저해사범 단속 강화, 청정 제주환경 보존을 전략목표로 하였다. 추진방향으로는 도정 집행력 강화를 위한 일반행정 업무 적극 지원을 통한 일반행정 부서와의 유기적 업무체계 마련, 도정 집행력 강화, 공·항만, 한라산, 관광지 관광질서를 확립하여 제주의 생명산업인 관광 저해사범 척결로 관광산업 발전에 기여, 쾌적한 교통 환경 조성을 위한 ITS 운영을 개선하여 교통 및 버스정보 제공 인프라 구축 및 ITS서비스의 다양화, 환경·산림 등 제주 자연환경 보호활동을 강화하여 환경침해사범 지도·단속으로 천혜의 제주 자연환경을 보호를 목표로 하였다(자치경찰단, 2009: 5).

2010년에는 도민에게 감동 주는 당당한 자치경찰 구현을 비전으로 주민 친화적 현장 중심의 치안활동 강화, 제주만의 특화된 자치경찰제 운영 정착, 체계적이고 안전한 선진 교통시스템 구축, 자치경찰 활성화 방안 적극 추진을 전략목표로 하였다. 추진방향으로는 주민의 의사를 반영한 현장 중심의 치안활동 강화를 통한 치안 사각지역 해소 및 행정 집행력 적극 지원, 제주만의 특화된 치안서비스 제공을 통한 지역 특성에 맞



는 치안서비스 제공, 원활한 교통소통 및 안전 확보를 통한 교통운영체  
계 선진화 추진 및 첨단교통정보 서비스 제공, 조직 운영체계 개선 및  
역량을 강화하여 생산성 높은 조직 및 인력관리, 도민 신뢰도 향상을 목  
표로 하였다.(자치경찰단, 2010: 5).

2011년에는 국제자유도시 위상에 걸 맞는 자치경찰상 구현을 비전으로  
고도의 분권자치 구현을 위한 제주형 자치경찰제 정착, 제주공동체 복지  
안전망 완성을 위한 치안활동 강화, 천혜의 환경자산 보전을 위한 보호  
활동 적극 전개, 제주다운 도시에 부합하는 선진 교통시스템 운영을 전  
략목표로 하였다. 추진방향으로는 지역특성에 부합하는 자치경찰 운영 ·  
정착, 자치분권을 완성하여 자치경찰 발전 프로그램 마련 추진, 주요관  
광지 관광질서 확립, 지역사회와의 협력치안 활동 강화 및 치안 인프라  
를 확충하여 주민생활 안전 활동 및 취약계층에 대한 보호활동 강화, 청  
정환경 합리적 보존 및 체계적 관리로 미래가치를 보호하여 WCC 성공  
적 개최 지원 및 향토자원 활용 산업 보호, 원활한 교통소통과 안전 확  
보를 위한 교통시스템을 운영하여 주차질서 확립 및 첨단 교통정보 서비  
스 제공 확대를 목표로 하였다(자치경찰단, 2011: 8).

2012년에는 관광 · 환경 · 교통 · 아동중심 도민친화적 현장형 자치경찰  
운영을 비전으로 1,000만명 관광객의 안전한 여행을 책임지는 관광경찰  
역량강화, 전략적 환경 특별사범경찰사무 활동 강화 및 WCC 성공적 개  
최 지원, 교통환경 변화에 따른 신(新) 주 · 정차 정책 수립 적극 시행,  
교육청 · 학부모와 연계하여 아동 · 청소년 복합치안 안전망 구축을 전략  
목표로 하였다. 추진방향으로는 도민의 높은 치안 욕구와 증가하는 관광  
객의 안전 확보를 위해 지역사회와의 협력치안 활동과 치안 인프라 확충  
필요, 조직내부 네트워크 강화를 통하여 지속적인 조직 혁신과 역량 강



화로 주민과의 협력치안 체계 구축, 지역별 거버넌스(governance) 확대 및 현장중심 치안활동을 강화하고 세계 7대 자연경관 선정에 따른 내외국인 관광객 증가 예상과 WCC 성공적 개최 준비를 위하여 교통·주차·특별사법경찰사무를 담당하고 있는 자치경찰 역할이 그 어느 때보다 중요성을 강조하였다(자치경찰단, 2012: 14).

2013년에는 안전하고 튼튼한 제주도민을 위한 자치경찰을 비전으로 주민의사와 지역특성에 맞는 도민체감 현장근무 강화, 도민의 수요를 반영한 특별사법 경찰활동 강화, 주민참여 행정으로 도민이 바라는 주차환경 획기적 개선, 도민·관광객 편의중심 고품격 최적의 교통정보서비스 제공을 전략목표로 하였다. 추진방향으로는 자치경찰은 지역주민들의 치안 수요를 파악, 필요한 치안서비스를 제공키 위해서는 지역특성에 맞는 도민체감 치안활동이 필요하므로 현장중심근무 강화, 도민의 높은 치안 욕구와 증가하는 관광객의 안전 확보를 위해 일반행정과 치안행정이 결합한 지방자치행정 확충 필요, 우리지역 치안을 내가 한다는 참여행정이 절대적으로 필요하므로 주민과의 네트워크 강화를 통하여 진정한 의미의 자치경찰역량 강화로 주민과의 협력치안 체계 구축, 제주자치경찰 출범 6년이 지나는 시점에서 전국자치경찰제 확대에 대비한 자치경찰학회 등 인적네트워크를 구축 강화하고 지역사회경찰활동(Community Policing)을 통해 주민의 자연적인 협력을 이끌어냄으로써 앞으로 자치경찰이 나아가야 할 이정표를 세우는 노력과 제도개선 등 필요를 목표로 하였다(자치경찰단, 2013: 10).

하지만 출범 당시 주민생활 중심 밀착 치안을 수행하기 위해 도입되었으나 관광·환경경찰로 활동방향이 설정되어 사각지대인 관광지 치안, 제주도 환경보호에 중점을 두고 있다. 그러나 실제적으로 관광·환경경



찰은 주민생활 중심과는 다소 동떨어진 것으로 주민 인지도 및 만족도 제고가 미흡하다. 그러다보니 자치경찰은 권력적 치안보다는 비권력적 치안분야인 주민생활주변의 무질서, 불법현장을 중심으로 불법 주차단속, 청소년 학교폭력 예방, 아동·노약자 보호 등에 역할이 편중되어 있다. 경찰관의 직무를 규정하고 있는 경찰관직무집행법에 국민의 자유와 권리의 보호 및 사회공공의 질서유지를 위한 경찰관의 직무수행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있지만 국가경찰공무원에 한한다고 규정하고 있다.

제주자치경찰의 경우 경찰관으로서 법적 근거와 권한이 없어 범죄예방을 위한 활동은 전혀 무색하고 교통시설의 경우도 일원화되지 못하고 행정에 휘둘려 도로 관할에 따라 여러 부서로 나뉘지는 등 문제가 발생하고 있다. 그러므로 자치경찰에 관한 법률과 국민의 편에서 치안활동 모색, 인사와 조직의 재배치 등이 요구된다.

그러기 위해서 자치경찰 목표를 재설정하고 사무와 권한, 인사와 조직, 민관협력 관계 등을 논의하여야 한다.

## 2. 제주자치경찰의 역량에 대한 논의

### 1) 설치단위의 논의

현재 제주자치경찰은 기초자치단체단위로 출범하여 도에는 자치경찰단, 행정시에는 자치경찰대를 두었으나 그로 인해 내근인력이 차지하는 비중이 커서 2012년부터 통합 자치경찰단으로 일원화하여 제주특별자치도 소속의 광역단위로 운영 중이다.



자치경찰의 설치단위는 광역자치단체 수준으로 도입하느냐, 기초자치단체 수준으로 도입하느냐, 또는 광역자치단체 및 기초자치단체를 동시에 도입하느냐 등 어느 단위에 설치할 것인가의 문제이다. 자치경찰의 설치단위와 관련하여 자치경찰 논의 초기에는 광역자치단체를 설치단위로 하는 대안이 강세였으나 참여정부에서는 기초단위를 중심으로 한 대안으로 변화하였다. 이명박 정부에서 마련한 자치경찰법 정부안에서도 시·군·자치구에 ‘자치경찰대’를 선택적으로 실시할 것을 주요 내용으로 하고 있다(원소연 · 홍의표, 2012: 182). 자치단체의 재정자립도 및 지역환경 등을 고려하여 점차적으로 기초자치단체까지 확대하자는 방안을 모색하자는 주장도 있다(송건섭 · 이태종 · 이승철, 2006: 208).

광역자치단체의 설치단위는 기동·광역화 추세 범죄에 효과적인 광역치안제공 및 균질의 치안행정이 가능하고 치안여건인 남북간의 긴장관계와 협소한 지역, 경찰운영의 효율성, 치안서비스의 균형성 및 국가경찰의 반대 때문에 실시단위를 광역단위로 하여야 한다.

기초자치단체로 실시하자는 이유는 전국 경찰 가운데 우선 파출소 소속 경찰관부터 자치경찰로 지위를 전환하고, 단계적으로 시·군단위 경찰서도 자치경찰화하여 국가경찰을 시·도 단위까지로 국한하는 것이다(최용환, 2010: 78-79). 이 내용은 자치경찰이 지방자치제의 완성을 위해 필수불가결한 제도라면 당연히 기초자치단체 중심으로 운영되는 것이 바람직하다. 치안서비스는 주민들의 삶의 질과 직결되는 것으로서 주민들과의 접촉이 가장 용이한 기초자치단체에서 수행하는 것이 타당하다는 것이다.

광역자치단체 및 기초자치단체 동시 실시는 시·도지사의 지휘·감독권의 범위를 분명하게 인정하고 지방경찰청 산하의 경찰서가 기초자치단체와



연계되어 있는 점을 감안하여 실질적으로 지역주민 입장에서 자치경찰이 운영될 수 있도록 보완될 수 있으며, 지방행정과 치안행정의 연계성 확보가 용이하다. 반면, 경찰이 국가-광역단체-기초단체에 혼재함으로써 기능중첩, 역할갈등 등의 비효율을 초래하여 국가 전체적 치안역량이 저하될 우려가 있다(자치경찰실무추진단, 2008: 60). 그러나 어느 설치단위의 자치경찰을 도입할 것인가의 문제를 결정하기 위해서는 무엇보다 우리나라의 상황에 대한 충분한 논의가 필요하다.

〈표 2-7〉 실시단위별 자치경찰의 권한 비교분석

구분	광역단위	기초단위	광역 + 기초단위
도입 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·군·구 단위로 자치경찰소관위원회 설치, 그 산하에 경찰서 운영</li> <li>- 시·도 광역단위에는 국가경찰 지방기관인 지방경찰청 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도 단위로 자치경찰소관위원회 설치, 그 산하에 시·도경찰청 운영</li> <li>- 시·군·구 단위에는 시·도경찰청 소속 하에 경찰서 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도와 시·군·구 단위 모두에 자치경찰 소관위원회 설치, 그 산하에 시·도 경찰청과 경찰서 운영</li> <li>- 국가경찰로 중앙에 경찰청 운영</li> </ul>
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민생활에 밀착된 치안서비스 제공 가능</li> <li>- 현지실정에 적합한 치안활동 전개</li> <li>- 경찰서간 경쟁체제 확립, 치안의 질 개선</li> <li>- 국가경찰의 광역치안역량 확보 용이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 좁은 국토, 교통·통신의 발달, 사건·사고의 광역기동화 등 치안여건에 적합</li> <li>- 지역토착세력과 의거리 확보 용이</li> <li>- 지역간 치안서비스 균질성 확보</li> <li>- 공감대 확산으로 자치경찰제 도입에 대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 치안의 현장성과 광역성 동시 충족</li> <li>- 일반행정과의 연계성, 종합성 강화</li> <li>- 자치단체별 치안책임성 제고</li> </ul>



		한 저항 최소화	
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역토착세력과의 현장 밀착부조리 조장</li> <li>- 지역정치의 영향으로 엄정한 법집행 곤란</li> <li>- 재정형편상 지역간 치안불균형 심화</li> <li>- 광역기동성 치안수요에 대응 곤란</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민생활과 밀착된 치안수요에 대응 미흡</li> <li>- 관할인구 및 면적 과대로 현지실정에 적합한 치안곤란</li> <li>- 지역주민보다는 상급관서인 지방경찰청의 요구에 민감</li> <li>- 시·도경찰 소관사무는 자치경찰사무에 부적합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경찰지휘체계 복잡다원화로 치안효율성 저하</li> <li>- 국가경찰-자치경찰간, 자치경찰 상호간 갈등과 비협조 증대</li> <li>- 광역-기초자치경찰간 역할 혼선과 다툼 발생</li> <li>- 지역정치의 영향력 차단 곤란</li> <li>- 국가·광역 치안수요에 대응곤란</li> <li>- 치안 비용부담과다</li> </ul>

- 자료 : 행정안전부 자치경찰실무추진단(2008: 61).

## 2) 사무와 권한의 논의

제주자치경찰의 사무는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제108조에 의한다. 그러나 같은 법 제110조에서 법 제108조의 사무 중 특별사법경찰 업무를 제외한 나머지 사무는 국가경찰과의 협약을 통해서 사무를 분장하도록 강제하고 있다. 따라서 자치경찰의 업무는 크게 법 제108조에 의한 법적 사무와 법 제110조에 의한 협약사무로 구분된다(강선주, 2012: 95).

자치경찰의 사무는 경찰행정에서 이론적으로 국가사무적 성격과 자치사무적 성격을 동시에 지니고 있으므로 광범위한 경찰의 사무를 어떻게



배분하나의 문제이다. 자치경찰이 수사권을 포함하여 사법경찰의 기능과 행정경찰의 기능을 모두 수행하게 되는 경우에는 업무 간 연계성 유지 및 치안자율권이 향상될 수 있다. 그러나 자치단체장에게 권한이 집중되게 되고 업무의 과부하로 주민근접의 치안행정이 곤란하게 되는 문제가 발생할 수 있다.

그러나 자치경찰이 행정경찰과 교통경찰 기능 위주의 사무를 할 경우 범죄의 수사과 체포와 같은 사법경찰의 기능은 국가의 사무로 하고 지역 교통, 기초질서 유지, 환경 및 위생관리 등 공공질서 유지를 위한 행정경찰 위주의 사무를 할 수 있다. 이 경우 주민에게 근접한 치안행정으로 주민 대응성 및 치안만족도를 제고할 수 있는 반면, 광역치안수요에 효과적인 대응이 곤란하고 재정편차에 따른 지역 간 치안행정의 불균형을 초래할 수 있다(이현우 · 송상훈 · 이미애, 2009: 26-27).

국가경찰의 단일체제와는 달리 자치경찰의 설립으로 인하여 이원적 경찰체제로 변화하게 되면 국가경찰과 자치경찰간의 명확한 사무 및 권한 배분은 자치경찰의 성공을 위한 전제조건으로서 중요한 의미를 지닌다.

자치경찰의 사무나 권한이 너무 미약할 경우 실질적으로 자치경찰의 설립의의가 상실될 수 있으며, 또한 국가경찰과의 사무배분이 불명확한 경우 자칫 국가경찰의 하위기관 또는 종속기관으로 전락할 가능성이 높기 때문이다(원소연 · 홍의표, 2012: 175). 따라서 자치경찰의 본래의 목적을 달성하고 효과적인 자치경찰제 운영을 위해서는 무엇보다 명확한 사무 및 권한배분이 선행되어야만 한다.

자치경찰은 주로 생활안전, 교통, 어린이 등 사회적 약자 보호, 위생환경 등 주민생활과 밀접한 분야의 업무를 수행하도록 하고, 보안, 정보, 수사분야는 국가경찰이 수행하는 방안이 합리적이다. 국가경찰과 공동으



로 수행하고 있는 방법, 교통 등 지역치안사무와 관련하여 업무협약을 체결함에 있어 책임관할 구역과 지역 치안책임자를 지정하는 등 명확한 업무배분을 통하여 자치경찰의 업무를 명확히 구분하여야 한다.

치안사무가 국가 및 자치단체의 공동사무임을 감안하여 자치경찰에게 특정지역에 대해 1차적 관할권을 부여하고 국가경찰은 2차적으로 관할 하되, 자치경찰이 업무를 수행할 때 인원과 장비가 부족하다면 국가경찰이 자치경찰을 지원하는 체제로 치안업무를 수행한다면 중복업무의 비효율성을 제거함과 동시에 자치경찰의 업무범위를 구분할 수 있을 것이다 (원소연 · 홍의표, 2012: 187-188). 자치경찰의 실효성과 현장대응능력 강화를 위해 공무집행방해사범에 대한 조사권한, 즉결심판 청구권한, 음주운전 단속권한 등 권한을 확대하고 자치단체의 지역 내에서 법률과 협약에 의한 사건에 대한 수사권을 부여하는 등의 권한을 부여할 방안을 고려할 필요가 있다.

### 3) 인사와 조직의 논의

자치경찰의 인사와 조직은 자치경찰기구의 형태, 자치경찰에 대한 인사권, 국가경찰과의 관계정립 등이 중요하다. 우선 자치경찰기구의 형태와 관련하여 정치인과 시도지사로부터 중립성을 보장할 수 있도록 독립기관으로 설치하는 방안을 고려할 수 있다. 지방자치단체가 자치경찰의 비용을 지출하므로 자치단체의 자치경찰에 대한 관여는 정당하며 사전통제의 권한을 인정해야 한다는 의견도 존재한다. 국가경찰과 자치경찰의 관계정립과 관련하여 선행연구의 결과들은 대체적으로 대등적인 형태를 선호하고 있다. 국가경찰과 자치경찰의 긴밀한 협조가 요구되는 한국적 상황



에서 독립적 자치경찰은 바람직하지 않으며, 국가경찰과의 협력 강화 및 행정의 연계성을 확보하기 위하여 절충형의 자치경찰 제도를 선호하고 있다(홍의표, 2012: 9-10). 다만, 국가경찰과 자치경찰의 관계가 자치경찰에 위임이 된 국가경찰사무에 대해서는 관리감독이 이루어져야 하겠지만 자치경찰 고유사무에 대해서는 자치경찰이 독립적으로 직무수행이 이루어져야 한다.

자치경찰과 관련하여 조직의 형태를 합의제로 할 것인가 아니면 독립제로 할 것인가의 문제는 경찰의 권력남용 내지 책임성과 관련하여 매우 중요한 문제이다. 경찰의 조직과 지휘권의 중립성에 대한 제도적 장치가 마련되어 있지 않을 경우에 경찰은 그 정치성, 권력성으로 인하여 정치운동 여하에 따라서 악용될 개연성이 높다. 특히, 오늘날과 같이 정당정치 체제하에서 행정부는 여당으로 구성되어 있다. 이러한 행정부가 치안 책임을 져야 하기 때문에 경찰의 정치적 중립과 정부의 치안책임을 어떻게 조화시킬 것인가 하는 것이 중요한 문제가 될 수 있다.

자치경찰의 기관 형태에 관한 것으로 자치경찰의 주체를 누구로 할 것인가의 문제도 매우 중요하다. 자치경찰을 지방자치단체장의 직속기관으로 할 것인지, 아니면 자치단체장으로부터 분리하여 독립기관으로 할 것인가 하는 것이다. 이는 지방경찰이 정치적 중립화를 보장할 수 있는가의 문제로서 중요한 관건이 된다. 먼저 지방자치단체 관할구역의 질서유지와 생명, 신체, 재산의 보호가 주민들의 일상생활과 관련된 사무의 일부로서 지방자치단체장의 권능에 속한다고 보는 입장에서는 자치경찰의 기능이 당연히 자치단체장의 권한에 포함되므로 자치경찰 조직을 장의 보조기관 또는 직속기관으로 설치하여야 한다는 논리이다(이황우, 1995: 25-27). 자치경찰의 운영과 관련하여 구성원의 인사에 관한 논의가 중



요하다. 국가경찰과 자치경찰은 신분이 보장되어야 하고 자연스런 교류가 가능하여야 업무 연계성을 높이고 전국적·지역적 특성에 맞는 양질의 치안서비스를 국민과 시민에게 제공할 수 있을 것이다.

#### 4) 민관협력과의 관계 논의

국가경찰과 자치경찰과의 관계는 대등한 경찰제의 형태이어야 한다. 그리고 형식적인 대등적 지방경찰제도가 아니라 실질적인 대등적 지방경찰제도가 되어야 한다. 그러면서 국가경찰과 자치경찰 상호간은 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 맞는 치안서비스를 제공하기 위하여 상호 협조 관계가 유지되어야 한다. 그러므로 국가경찰 사무와 자치경찰 사무의 구분을 명확히 하여 경찰 상호간 협조체제를 구축하여야 한다(이현우·이미애, 2010: 264). 특히, 자치경찰이 시행될 경우에 초기 자치경찰관의 임용에 따른 교육기관 운용과 관련하여 국가경찰 교육기관의 협조가 절실하다(윤영근, 2013: 174). 시·도자치단체 단위의 교육기관을 설치하거나, 국가경찰교육기관을 공동 사용하는 방안 등에 대한 구체적 사전 논의가 필요하다.

자치경찰의 핵심은 주민의 경찰조직에의 참여를 증진하는 것이다. 주민 참여는 주민생활의 안정을 유지하고 보호함은 물론 쾌적한 환경을 조성할 수 있는 것이다. 결국 자치경찰에 대한 주민참여는 경찰이 추구하는 진부한 의사결정과정을 하는 방안이 아니라 상호간의 협동적 노력을 통한 동반자 의식으로 이해하면서 추구해야 한다(최용환, 2010: 21). 이러한 맥락에서 경찰은 주민들과 함께 대화할 수 있도록 개방적인 자세가 필요하고 주민들에게는 능동적인 참여가 요구된다. 예를 들면 자치경찰



은 주민과 끊임없이 민주지향성과 참여지향적인 교호작용이 일어날 때 참여의 효과는 높아지고 바람직한 결과를 도출할 수 있을 것이다.

지금까지의 지방자치단체는 지역치안에 대해 아무런 권한과 책임이 없어 치안서비스에 대한 주민들의 기대와 욕구를 충족시키지 못했지만, 향후 자치경찰의 시행과 더불어 자치단체는 지역의 치안수요에 민감하고 신속하게 대응할 뿐더러 지역별로 특화된 치안서비스를 제공하므로 주민의 만족도와 치안에 대한 체감도를 보다 향상시킬 수 있을 것으로 보인다. 즉, 우범지대에서의 방범활동을 강화하거나 등·하교 길 안전성 확보, 혼잡한 교통난의 해소, 지역축제와 행사장내의 경비 및 질서유지 등을 막론하고 도시 및 농어촌지역, 유흥업소 과밀지역, 관광지 주변 등지에 서와 같이 지역별·지역적 특성에 따라 경찰특유의 운영 방안이 마련되어 주민의 요구에 걸 맞는 맞춤형 치안서비스가 제공될 것이다. 또한, 지역사회와 경찰활동을 통해 민간단체와의 협력치안체제를 강화하고 주민의 자발적이고 적극적인 참여와 협력을 이끌어냄으로써 경찰활동의 효율성과 치안역량을 대폭 강화해 나갈 수 있는 것이다(하미승·심기환, 2008: 79).

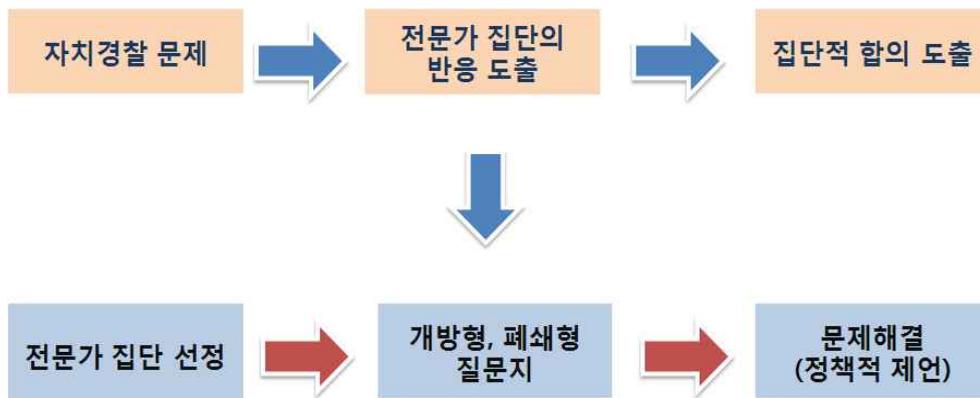
### 제3장 제주자치경찰의 범죤예방 역량분석

#### 제1절 분석틀

##### 1. 조사분석

이 연구에서는 제주자치경찰의 범죤예방 역량을 분석하기 위하여 델파이기법을 사용하였으며, 이 연구의 분석틀은 [그림 3-1]과 같다.

[그림 3-1] 연구의 분석틀



델파이조사(Delphi Method)는 미래를 예측하는 방법론이다(최항섭, 2007: 16).

델파이 조사는 일련의 설문을 통해 전문가 그룹에게 질문을 하는 방법으로 델파이 조사에 참여하는 전문가 집단을 패널(panel)이라 한다. 설문지를 회수하고 종합하며 정리하는 등 델파이 조사 전 과정을 주관하는



사람을 총괄수행자(moderator)라고 하며, 각각의 순차적인 설문을 라운드(round)라고 한다.

델파이조사는 일반적으로 세 가지 특징을 갖는다(송성환 외, 2008; 황진영 · 최수미, 2004). 첫째, 델파이조사에서는 익명성이 보장되므로 전문가는 자신의 의견을 자유롭게 개진할 수 있으며, 반대의견은 물론 사회적 체면이나 친분관계 등에 좌우되지 않고 자기 의견을 제시할 수 있다.<sup>15)</sup> 둘째, 델파이조사는 설문지를 통해 패널 상호간에 의견을 교환하고 수정응답을 통해 합의를 유도한다.<sup>16)</sup> 이는 설문을 반복 수행하는 과정을 통해 자신의 응답을 수정할 기회가 주어지기 때문에 합의를 위한 합의나 논쟁의 방법에서 벗어나게 해주어 델파이조사의 목적인 합의도출을 유도할 수 있게 해준다. 셋째, 델파이조사는 집단 전체의 예측시기를 통계적으로 집계하여 중위수와 사분위수 범위를 제시하여 분포적 특성을

델파이조사는 3 ~ 4 라운드에 걸쳐 질문을 하게 되는데, 가장 중요한 것은 전문가 집단의 패널 선정이다(김형수, 1996; 이종성, 2001; 김진수, 2005; 박도순, 2005; 최항섭, 2007: 16). 델파이조사에 참여한 전문가들의 자질은 매우 중요한 요소이므로 조사대상은 연구 분야에 종사하는 전문가를 선택하여 구성해야 한다. 우리나라 또는 외국에서 델파이조사가 연구주제 관련 교수진들을 중심으로 진행되고 있는 것은 이러한 이유 때문이다(최항섭, 2007: 18). 즉 델파이조사를 사용하는 데 있어서

---

15) 델파이조사에 참여하는 전문가에게 누가 참여하는지 또는 누가 어떤 의견을 제시했는지를 알려주지 않는다. 전문가는 설문지를 통해 익명이 보장된 상태에서 서로 의견을 교환하게 된다. 이러한 익명성 보장으로 전문가는 권위적인 개인의 영향력을 배제할 수 있다.

16) 델파이 총괄수행자는 설문지로부터 관련 정보를 추출하여 해당 그룹에 공급한다. 그러면 각 패널에게는 수집된 패널의 의견과 각 의견에 대한 찬반주장의 현황을 통보한다. 패널은 장광설이나 반복되는 동일한 주장에 시달릴 필요가 없다. 다수와 소수 모두의 의견을 패널에 지시하지만 반복함으로써 그 중요도를 강조할 필요는 없다.



전문가집단을 구성할 때 사회적 명성이든지 지위를 고려하기보다는 관련 영역에 얼마나 전문적 지식과 노하우를 갖추고 있는냐를 더욱 더 고려할 필요가 있다(최항섭, 2007: 18).<sup>17)</sup> 전문가 선정은 델파이조사 결과 자체의 신뢰도에 많은 영향을 미치기 때문이다.

델파이조사에서 전문가 패널의 수 또는 표본 집단의 크기를 적정하게 결정하는 것도 중요하다. 일반적으로 패널의 수가 커질수록 신뢰도가 커지며, 델파이조사 표본의 크기는 7명에서 350까지 광범위하다. 델파이 패널의 크기는 최소한 10명 이상의 패널이 필요하거나, 델파이 조사 패널을 10명에서 15명을 선정할 것을 권고하기도 하였다. 델파이 조사가 10~15명의 소집단으로 구성된 패널만으로도 유용한 결과를 얻을 수도 있다(Anderson, 1995).

## 2. 주요요인 도출방법

### 1) 전문가 선정

이 연구에서 전문가집단은 자치경찰제를 연구하는 학자, 자치경찰, 국가경찰 등 3개 분야이다.

학자는 자치경찰제 관련 선행연구 학자 및 연구자 15명, 제주자치경찰단 주민생활안전 · 특별사법경찰 · 주차지도 · 서귀포경찰대 소속 자치경찰 15명, 제주서부경찰서 경무 · 생활안전 · 수사 · 경비교통 소속 국가

---

17) 손바닥 크기의 랩톱 PC가 미래에 어떻게 진화할 것인가를 예측하는 데 있어서 전자공학, 혹은 미디어학 교수진들보다는 이러한 기기들을 일상적으로 사용하고 있기에 대한 정보가 가장 많이 축적하고 있는 얼리어 어답터(early adopter)들이 오히려 더 정확할 수가 있다(최항섭, 2007: 18).



경찰 15명을 포함한 전문가 집단 3개 분야 45명을 대상으로 델파이조사를 실시하였다.

**<표 3-1> 조사대상 전문가 집단 및 대상자**

(단위 : 명)

전문가 집단	대상자	인원
학자	자치경찰제 선행연구 교수 및 연구자	15명
자치경찰	제주자치경찰단 주민생활안전 · 특별사법경찰 · 주차지도 · 서귀포경찰대 소속 자치경찰	15명
국가경찰	제주서부경찰서 경무 · 생활안전 · 수사 · 경비교통 소속 국가경찰	15명
합계	3개 분야	45명

2) 응답현황

이 연구를 위해 학자, 자치경찰, 국가경찰 등 3개 분야 45명의 자치경찰제도 관련 전문가에게 전자메일(E-Mail)과 직접방문을 통해 설문조사를 실시하였다. <표 3-2>는 델파이조사 진행절차를 나타낸 것이다. 제1차 델파이조사는 2013년 3월 20일부터 2013년 3월 27일까지 개방형 설문, 제2차 델파이조사는 2013년 4월 4일부터 2013년 4월 12일까지 폐쇄형 설문, 제3차 델파이조사는 2013년 4월 18일부터 2013년 4월 26일까지 폐쇄형 설문을 이용하여 진행하였다.



<표 3-2> 델파이조사 진행절차

구분	기간	설문지 유형
1차	2013. 3. 20. ~ 2013. 3. 27.	개방형
2차	2013. 4. 4. ~ 2013. 4. 12.	폐쇄형(필요)
3차	2013. 4. 18. ~ 2013. 4. 26.	폐쇄형(중요도)

<표 3-3>은 델파이조사 응답현황을 나타낸 것이다. 제1차 델파이조사는 학자 8명(53.3%), 자치경찰 15명(100%), 국가경찰 15명(100%) 등 총합 38명(84.4%)이 응답하였다. 제2차 델파이조사는 학자 8명(53.3%), 자치경찰 11명(73.3%), 국가경찰 15명(100%) 등 총합 34명(75.5%)이 응답하였다. 제3차 델파이조사는 학자 8명(53.3%), 자치경찰 13명(86.6%), 국가경찰 15명(100%) 등 총합 36명(80.0%)이 응답하였다.

<표 3-3> 델파이조사 응답현황

구분	설문대상 인원	응답인원(응답률)		
		1차	2차	3차
학자	15명	8명(53.3%)	8명(53.3%)	8명(53.3%)
자치경찰	15명	15명(100%)	11명(73.3%)	13명(86.6%)
국가경찰	15명	15명(100%)	15명(100%)	15명(100%)
전체	45명	38명(84.4%)	34명(75.5%)	36명(80.0%)



### 3) 조사방법

#### (1) 제1차 델파이조사

이 연구에서 제1차 델파이조사는 2013년 3월 20일부터 2013년 3월 27일까지 학자, 자치경찰, 국가경찰 3개 전문가집단 45명을 대상으로 전자메일과 직접방문을 통해 개방형 응답양식으로 진행되었다. 전문가 집단들의 제주자치경찰의 범죄예방 역량에 필요하다고 판단되는 요인들과 현재 제주자치경찰의 범죄예방 역량에 대한 문제점들을 수집·분석에 활용하였다.

#### (2) 제2차 델파이조사

제2차 델파이조사는 2013년 4월 4일부터 2013년 4월 12일까지 학자, 자치경찰, 국가경찰 3개 전문가집단 45명을 대상으로 전자메일과 직접방문을 통해 제1차 델파이조사 결과 전문가들이 응답한 211개 결정요인들에 대해 폐쇄형 응답양식으로 진행되었다. 제2차 델파이조사는 211개의 결정요인들 중에서 제주자치경찰의 범죄예방 역량에 필요한 요인들과 현재 제주자치경찰의 범죄예방 역량에 대한 문제점을 선택하도록 진행되었다.

#### (3) 제3차 델파이조사

제3차 델파이조사는 2012년 4월 18일부터 2012년 4월 26일까지 학



자, 실무자, 수사관 3개 전문가집단 45명을 대상으로 실시하였다. 전자 메일과 직접방문을 통해 제2차 델파이조사에서 전문가들의 응답결과에 대한 평균값과 중위수보다 높게 나타난 상위 10%의 결정요인들을 폐쇄형 응답양식으로 진행되었다. 제3차 델파이조사는 상위 10%로의 제주자치경찰의 범죄예방 역량에 대한 요인들 중에서 제주자치경찰의 범죄예방 역량에 대한 문제점을 1점부터 5점까지 중요도를 선택하도록 진행되었다.

#### (4) 전문가 집단별 의견차이

전문가 집단별로 자치경찰에 대한 이해관계에 따라 같은 문제를 다르게 바라보고 생각하기 때문에 제3차 델파이조사에 참여한 자치경찰, 국가경찰, 학자 등 전문가집단의 제주자치경찰의 범죄예방역량에 따른 응답의 차이를 분석하기 위해 분산분석(ANOVA)를 실시하였다.

## 제2절 역량 분석

### 1. 수요판단

#### 1) 전체범죄

<표 3-4>는 제주특별자치도 범죄 발생현황으로 2011년 제주특별자치도의 총 범죄발생건수는 23,041건으로 전년 대비(25,775건)에 비해 2,734건(10.6%)이 감소했다. 범죄유형별로는 특별법범이 43.1%로 가장



많고, 다음으로 폭력범 23.7%, 지능범 15.7%, 절도범 6.6%, 기타형사범 5.7%, 풍속범 3.9%, 강력범 1.3% 순으로 나타났다. 하지만 도민의 향후 범죄 안전의식은 61.5%가 위험해질 것으로 예상하고 있어 사회 안전 및 치안 강화에 대한 대책이 필요한 시점이다. 특히, 강력범 발생건수는 2010년 336건보다는 낮은 294건이 2011년에 발생하였지만 1일 1건(0.8건) 수준으로 강력범이 발생하고 있다(제주특별자치도, 2012: 241).

[그림 3-2] 제주특별자치도 범죄 발생현황



<표 3-4> 제주특별자치도 범죄 발생현황

(단위 : 건)

구분	계	강력범	절도범	폭력범	지능범	풍속범	기타 형사범	특별법범
2009	26,134	294	1,462	6,014	4,162	576	1,091	12,535
2010	25,775	336	1,854	5,279	3,521	695	1,127	12,963
2011	23,041	294	1,524	5,467	3,613	892	1,312	9,939

- 자료 : 제주특별자치도 사회조사보고서, 2012: 241.



2) 강력범죄

<표 3-5>는 제주특별자치도 강력범죄 발생현황으로 최근 제주특별자치도의 전체범죄 발생건수 대비 5대 강력범죄가 상당히 증가하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

특히 대검찰청이 전국 각급 수사기관(검찰·경찰·특별사법경찰)의 범죄통계 원표를 토대로 지난해 발생한 범죄를 분석한 ‘2012 범죄분석’ 자료에서 절도의 경우는 제주특별자치도가 전국에서 절도 발생 빈도가 가장 높다. 지역별로 발생한 절도사건 발생비율은 제주도가 937.4로 전국 평균 555.0보다 1.7배가 높은 것으로 분석됐다. 이 비율은 제주에서 발생한 사건 수 5,401건을 인구수로 나눈 후 10만명을 곱한 수치이다. 그럼에도 불구하고 제주지역 절도사건 검거율은 31.4%로 매우 낮다.

<표 3-5> 제주특별자치도 강력범죄 발생현황

(단위 : 건)

구분	계		살인		강도		강간		절도		폭력	
	발생	검거	발생	검거	발생	검거	발생	검거	발생	검거	발생	검거
2006	9,362	6,749	17	16	50	50	189	178	4,383	1,982	4,723	4,523
2007	7,894	6,060	17	16	45	38	174	165	3,315	1,845	4,343	3,996
2008	9,241	7,382	23	23	39	36	212	183	3,826	2,480	5,141	4,660
2009	8,481	6,731	16	15	43	43	216	186	3,241	2,113	4,965	4,374
2010	9,595	6,416	19	19	54	46	255	222	4,554	2,133	4,713	3,996
2011	11,274	6,184	19	17	40	32	243	179	5,401	1,694	5,571	4,262

- 자료 : 제주특별자치도 지방경찰청 정보공개자료실, 2013



### 3) 외국인범죄

<표 3-6>은 제주특별자치도 외국인범죄 발생현황으로 2008년부터 2012년까지 제주특별자치도에서 발생한 외국인범죄는 2008년 109건, 2009년 90건, 2010년 113건, 2011년 122건, 2012년 164건 등이다. 2009년부터 2012년 8월까지 제주지역에서 발생한 외국인 범죄 443건 가운데 중국 국적 외국인 범죄가 246건으로 56%를 차지했다.

2002년부터 제주도 관광객 유치를 위해 도입한 무사증 입국제도를 통해 제주를 찾은 외국인이 증가한 것도 외국인범죄 발생의 원인 가운데 하나이다. 실제 제주특별자치도에 방문하는 무사증 입국자는 2008년 2만3,300여명에서 2012년 15만명으로 3년 만에 12만6,700여명(543%) 증가했다. 또한 무사증 입국 후 무단이탈한 외국인은 2009년 346명에서 2010년 832명으로 1년 만에 486명(140%)이 증가했다.

최근 제주특별자치도에서 외국인 범죄가 급증하는 것은 외국인 관광객의 급증과 영어교육도시 등 공사현장 종사자와 선원 등 각종 1차 산업에 종사하는 외국인 근로자의 지속적인 유입에 따른 것으로 분석된다.



<표 3-6> 제주특별자치도 외국인범죄 발생현황

(단위 : 건)

구 분	합계	살인	강도	강간 (강제추행)	절도	폭력	지능	마약	기타	조치	
										구속	불구속
2007	59	-	-	3	1	10	12	-	33	2	57
2008	109	-	-	1	11	13	43	-	41	27	82
2009	90	-	-	3	4	25	27	-	31	6	84
2010	113	-	-	2	9	13	13	-	76	8	105
2011	122	-	-	1	7	43	16	-	55	6	116
2012	164	1	1	2	13	45	14	-	88	27	137

- 자료 : 제주특별자치도 지방경찰청 정보공개 자료실, 2013

#### 4) 청소년범죄

<표 3-7>은 제주특별자치도 청소년범죄 발생현황으로 최근 3개년 간 제주특별자치도 내 청소년범죄자는 2009년 1,518명, 2010년 1,503명에서 2011년 1,131명 등 청소년 범죄율은 점차 감소하는 추세(6.2% → 5.9% → 4.6%)를 보이고 있다. 경찰서별로는 전년대비 제주동부경찰서(6.9% → 4.9%)가 감소율이 가장 높고, 다음으로 제주서부경찰서(5.8% → 4.5%), 서귀포경찰서(4.1% → 3.9%) 순으로 나타났다. 반면 전국 청소년범죄 재범률은 5년 평균 32.7%에 달했고, 2008년 25.8%에서 2011년 36.9%로 3년 만에 11.6%가 증가한 것으로 드러났다.

실제 전국적으로 2008년 이후 2012년까지 범죄를 청소년 가운데 1범 이상 전과기록이 있는 청소년은 32.7%로 조사됐고, 9범 이상도 1.7%를 차지했다.



[그림 3-3] 제주특별자치도 청소년 범죄율



<표 3-7> 제주특별자치도 청소년범죄 발생현황

구분	2009	2010	2011
청소년범죄자	1,518명	1,503명	1,131명
제주특별자치도 전체	6.2%	5.9%	4.6%
제주동부경찰서	7.9%	6.9%	4.9%
제주서부경찰서	5.4%	5.8%	4.5%
서귀포경찰서	4.9%	4.1%	3.9%

- 자료 : 제주특별자치도 사회조사보고서, 2012: 236.

<표 3-8>은 제주특별자치도 청소년비행, 탈선행동 수준에 대한 2012 제주특별자치도 사회조사로 청소년비행, 탈선행동에 대하여 도민 10명 중 6명(63.3%)은 심각하다고 생각하는 것으로 나타났다. 권역별로는 제주시 지역이 서귀포시 지역보다 청소년비행, 탈선행동이 조금 더 심각하다고 인식하고 있으며, 그 중 제주시 읍면 지역이 높았다. 연령대별로는 30대(68.1%)에서 다른 연령대에 비해 높게 나타났다.

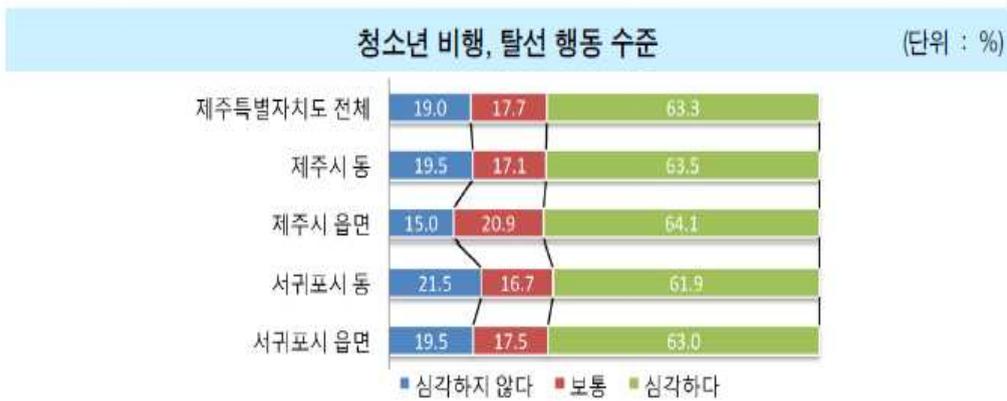
또한, 청소년 범죄율은 2009년 6.2%에서 2011년 4.6%으로 낮아졌지



만, 도민 10명 중 6명(63.3%)은 아직까지 청소년 비행 및 탈선 행동이 심각하다고 인식하고 있는 것으로 조사됐다.

전반적으로 범죄와 관련한 도민의 의식은 청소년범죄를 포함한 다양한 범죄유형으로부터 불안하다고 인식하고 있기 때문에 이에 대한 안전의식 홍보 및 치안 강화 대책이 필요하다.

[그림 3-4] 제주특별자치도 청소년비행, 탈선 행동 수준





<표 3-8> 제주특별자치도 청소년비행, 탈선행동 수준

(단위 : %)

구분		매우 심각 안함	약간 심각 안함	보통	약간 심각	매우 심각	
전체		10.0	9.0	17.7	36.4	26.8	
권역별	제주	동	11.0	8.4	17.1	36.7	26.8
		읍면	7.2	7.8	20.9	30.5	33.6
	서귀포	동	10.4	11.1	16.7	41.4	20.5
		읍면	8.9	10.6	17.5	37.7	25.3
가구주 성별	남자	9.8	10.0	17.3	37.5	25.4	
	여자	10.2	8.0	18.2	35.4	28.2	
가구주 연령	15~19	8.8	5.5	25.7	40.8	19.2	
	20~29	7.9	10.3	18.4	38.9	24.5	
	30~39	10.0	8.6	13.2	35.1	33.0	
	40~49	12.2	9.5	14.1	35.2	28.9	
	50~59	11.3	9.2	17.9	36.4	25.1	
	60세 이상	8.7	9.2	21.2	35.4	25.6	
가구주 학력	초졸 이하	6.8	6.9	19.0	37.1	30.2	
	중졸	11.4	10.9	20.2	36.2	21.2	
	고졸	10.2	9.4	18.5	35.7	26.1	
	대졸	10.7	8.7	16.3	37.1	27.3	
	대학원 졸	7.3	11.0	15.8	33.5	32.5	

- 자료 : 제주특별자치도 사회조사보고서, 2012: 237.

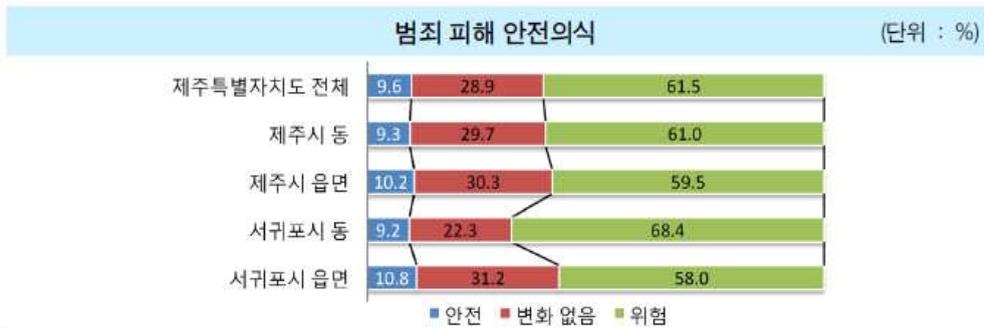
5) 범죄피해 안전의식

<표 3-9>는 제주특별자치도 범죄피해 안전의식에 관한 2012년 제주특



별자치도 사회조사로 향후 도내에서 범죄에 대하여 도민 10명 중 6명(61.5%)은 위험해 질 것이라고 인식하고 있다. 이와 반대로 안전해 질 것이라는 인식은 10명 중 1명(9.6%)으로 안전에 대한 도민 의식이 심각한 수준이다. 권역별로는 읍면지역보다 동지역에서 더 위험해 질 것이라고 인식하고 있으며, 그 중 서귀포시 동지역이 가장 불안해 하는 것으로 나타났다. 성별로는 남자보다 여자가 6.8%p 더 위험해 질 것이라고 느끼고 있다.

[그림 3-5] 제주특별자치도 범죄피해 안전의식





〈표 3-9〉 제주특별자치도 범죄피해 안전의식

(단위 : %)

구분		매우 안전	약간 안전	보통	약간 위험	매우 위험	
전체		1.0	8.6	28.9	46.5	15.0	
권역별	제주	동	1.0	8.4	29.7	45.6	15.4
		읍면	1.4	8.9	30.3	45.6	13.9
	서귀포	동	0.9	8.4	22.3	51.2	17.2
		읍면	1.1	9.7	31.2	46.0	11.9
가구주 성별	남자	1.0	9.8	31.1	45.7	12.3	
	여자	1.1	7.4	26.7	47.2	17.6	
가구주 연령	15~19	0.8	9.9	36.8	35.8	16.7	
	20~29	1.8	8.5	31.4	43.7	14.5	
	30~39	0.6	8.9	25.7	44.6	20.3	
	40~49	0.9	8.8	27.3	47.9	15.1	
	50~59	1.0	8.7	28.2	48.8	13.3	
	60세 이상	1.2	7.6	28.6	51.2	11.4	
가구주 학력	초졸 이하	1.0	7.0	22.8	55.7	13.4	
	중졸	1.4	10.4	29.1	46.1	13.0	
	고졸	1.1	8.4	32.7	42.2	15.7	
	대졸	0.9	8.6	28.5	47.1	14.9	
	대학원 졸	0.8	12.3	17.2	47.9	21.9	

- 자료 : 제주특별자치도 사회조사보고서, 2012: 242.

## 2. 공급판단



<표 3-10>은 최근 5년간 제주자치경찰 현황으로 127명의 정원에 현원은 조금씩 증가하고 있지만 출범 이후 아직까지 정원을 못 채우고 운영되다가 2013년 신규 및 특별 채용을 통해 출범한지 6년여 만에 처음으로 정원을 채울 예정이다.

자치경찰 정원이 특별법상 127명으로 규정되어 있다. 127명이라는 정원은 자치경찰 출범 당시 산출된 정원으로 현재 자치경찰이 업무 영역을 확대 추진하고 있는 점에 비추어 볼 때 특별법 상의 정원을 늘려야 한다. 현재 127명 정원 충족을 위해 신규 채용을 추진하고 있으나 정원 충족 기간이 매우 길었던 만큼 제주자치경찰의 범죄예방 역량에 큰 걸림돌이 되고 있다.

**<표 3-10> 제주자치경찰 현황**

(단위 : 명)

구 분	자치경찰공무원				
	2008	2009	2010	2011	2012
정 원	127	127	127	127	127
현 원	82	82	94	94	107

- 자료 : 제주특별자치도 자치경찰 업무보고, 2009년 ~ 2013년.

<표 3-11>은 최근 5년간 제주자치경찰 예산현황으로 매년 예산은 증가하고 있다. 제주특별자치도는 재정자립도는 낮지만 재정자주도가 높다. 하지만 제주자치경찰이 권한과 책임이 분명하지 않으므로 범죄예방 활동을 위한 예산집행 보다는 주·정차 단속 등 행정처분 업무를 위한 예산집행이 높고 경상비 지출이 매년 증가하고 있다.



〈표 3-11〉 제주자치경찰 예산

(단위 : 천원)

	구 분	계	국 비	도 비
2009	총 계	4,437,078	2,283,000	2,154,078
	인 건 비	3,560,036	1,943,000	1,617,036
	경상적 경비	835,042	340,000	495,042
	사 업 비	42,000		42,000
2010	총 계	5,816,853	2,443,000	3,373,853
	인 건 비	4,841,041	1,943,000	2,898,041
	경상적 경비	950,612	500,000	450,612
	사 업 비	25,200		25,200
2011	총 계	6,198,978	2,621,000	3,577,978
	인 건 비	5,083,273	2,001,000	3,082,273
	경상적 경비	998,905	577,000	421,905
	사 업 비	116,800	43,000	73,800
2012	총 계	7,040,723	3,024,000	4,016,723
	인건비	5,406,333	2,301,000	3,105,333
	경상적 경비	1,368,620	641,930	726,690
	사 업 비	265,770	81,070	184,700
2013	총 계	14,559,561	3,514,000	11,045,561
	인 건 비	6,312,398	2,357,334	3,955,064
	경상적 경비	5,244,299	656,666	4,587,633
	사 업 비	3,002,864	500,000	2,502,864

- 자료 : 제주특별자치도 자치경찰 업무보고, 2009년 ~ 2013년.

〈표 3-12〉은 최근 5년간 제주자치경찰 장비현황으로 기동장비, 무기류, 경찰장구, 방범장비, 채증장비, 구명장비로 구분된다. 실제로 범죄예



방활동에 필요한 장비로서 대부분의 장비의 변화가 미미하다.

제주자치경찰의 일반범죄를 취급하지 않고 법적으로 무기나 장구를 사용할 수 없다. 총기의 경우는 사용하기 위해서는 국가경찰의 승인을 받아야 한다.

경찰인데도 불구하고 경찰장비를 사용할 수 있는 법적 근거도 없고, 현재 제주자치경찰의 활동에 있어서도 경찰장비를 사용할 일은 없기 때문에 출범 때 보유한 경찰장비가 사용도 못하고 현재까지 보관만 하고 있는 현실이다.



<표 3-12> 제주자치경찰 장비현황

(단위 : 대, 정)

구 분		수 량	비 고	
2008	장 비	총 계	811	
		기동장비	24	순찰차 13, 싸이카 4, 승합 3, 승용 4
		무 기 류	65	3·8 권총
		경찰장구	257	경봉·수갑·포승 등
		방법장비	383	외근현대, 구명장비 등
		채증장비	52	디지털카메라, 캠코더 등
		구명장비	30	구명환, 구명의 등
2009	장 비	총 계	830	
		기동장비	29	순찰차 13, 싸이카 4, 승합 3, 승용 9
		무 기 류	65	3·8 권총
		경찰장구	267	가스분사기, 경봉·수갑·포승 등
		방법장비	383	외근현대, 구명장비 등
		채증장비	56	디지털카메라, 캠코더 등
		구명장비	30	구명환, 구명의 등
2010	장 비	총 계	867	
		기동장비	29	순찰차 13, 싸이카 4, 승합 3, 승용 9
		무 기 류	75	3·8 권총
		경찰장구	267	가스분사기, 경봉·수갑·포승 등
		방법장비	394	외근현대, 구명장비 등
		채증장비	72	디지털카메라, 캠코더 등
		구명장비	30	구명환, 구명의 등
2011	장 비	총 계	886	
		기동장비	48	순찰차 13, 싸이카 5, 승합 3, 승용 9, 전기이륜 2 전기자전거 9
		무 기 류	75	3·8 권총
		경찰장구	267	가스분사기, 경봉·수갑·포승 등
		방법장비	394	외근현대, 구명장비 등
		채증장비	72	디지털카메라, 캠코더 등
		구명장비	30	구명환, 구명의 등
2012	장 비	총 계	727	
		기동장비	47	순찰차 15, 싸이카 5, 승합 3, 승용 5, 지프 4, 화물 4, 전기이륜 2 전기자전거 9
		무 기 류	85	3·8 권총 75, 가스발사총 10
		경찰장구	267	가스분사기, 경봉, 수갑, 포승 등
		방법장비	30	구명장비 30 등
		교통장비	76	외근현대, 굴림자, 네비게이션
		채증장비	79	카메라 70, 캠코더 5, GPS 4 등

- 자료 : 제주특별자치도 자치경찰 업무보고, 2009년 ~ 2013년.



<표 3-13>은 최근 5년간 제주자치경찰 주·정차 단속 장비현황으로 매년 증가하고 있다. <표 3-12>와 같이 경찰인데도 불구하고 경찰장비를 쓸 수 있는 권한과 근거가 없어 보관만 하고 있지만 현재 제주자치경찰은 경찰사무보다는 불필요한 지방자치단체의 전담사무인 주·정차 단속에 편중되다 보니 주차단속원에 그치고 있다. 그러다 보니 경찰사무와 성격이 다른 주·정차 단속 장비는 증가할 수밖에 없으며 예산도 자치경찰의 사무와 다른 곳에 낭비되고 있다.

<표 3-13> 제주자치경찰 주·정차 단속장비 현황

(단위 : 대)

구분	장비명	계	
2008	총 계	109	
	차 량	소 계	14
		승합 (봉고)	2
		승용 소형	12
	채증장비	디지털카메라	14
	통신장비	소 계	63
		휴대용 무전기	42
		차량용 무전기	1
		과태료 발부용(PDA)	20
	CCTV	고정식 17, 이동식 1	18
2009	총 계	114	
	차 량	소 계	14
		승합 (봉고)	2
		승용 소형	2
		승용 경형	10
	채증장비	디지털카메라	14
	통신장비	소 계	86
		휴대용 무전기	42
		차량용 무전기	1
		과태료 발부용(PDA)	20
CCTV	고정식 20, 이동식 3	23	
2010	총 계	152	



	차 량	소 계	14
		승합(봉고)	2
		승용 소형	2
		승용 경형	10
	채증장비	디지털카메라	24
	통신장비	소 계	75
		휴대용 무전기	45
		과태료 발부용(PDA)	30
	CCTV	소 계	39
		고정식 22, 이동식 4	26
버스 탑재형		13	
2011	총 계		156
	차 량	소 계	14
		승합(봉고)	2
		승용 소형	2
		승용 경형	10
	채증장비	디지털카메라	27
	통신장비	소 계	76
		휴대용 무전기	46
		과태료 발부용(PDA)	30
	CCTV	소 계	39
고정식 22, 이동식 4		26	
버스 탑재형		13	
2012	총 계		169
	차 량	소 계	17
		승합(봉고)	2
		승용 소형	15
	채증장비	디지털카메라	27
	통신장비	소 계	73
		휴대용 무전기	43
		과태료 발부용(PDA)	30
	CCTV	소 계	52
		고정식 35, 이동식 4	39
버스 탑재형		13	

- 자료 : 제주특별자치도 자치경찰 업무보고, 2009년 ~ 2013년.

<표 3-14>는 최근 5년간 제주자치경찰 통신장비 현황이다. 무전기의 경우는 통신수단으로 증가하고 있지만 조회용 단말기인 PDA는 출범 당



시 수량 그대로 보유하고 있다. 경찰로서 범죄예방활동을 할 수 있는 근거가 없기 때문에 조회용 단말기는 무용지물이다.

현재 국가경찰의 경우 기존의 조회용 단말기가 아닌 최신형 스마트폰으로 모든 조회를 하고 있다. 국가경찰과 비교해 보면 제주자치경찰은 시대에 뒤떨어지는 장비로 주민들에게 신뢰받는 치안서비스를 하는데 많은 어려움이 있을 것이다.

〈표 3-14〉 제주자치경찰 통신장비 현황

(단위 : 대, 정)

구 분		수 량	비 고	
2008	통신	소 계	112	
		무전기	86	고정식 3, 이동식 18, 휴대용 65
		조회용 단말기(PDA)	26	
2009	통신	소 계	112	
		TRS 무전기	86	고정식 3, 이동식 18, 휴대용 65
		조회용 단말기(PDA)	26	
2010	통신	소 계	131	
		TRS 무전기	105	고정식 3, 이동식 18, 휴대용 84
		조회용 단말기(PDA)	26	
2011	통신	소 계	123	
		TRS 무전기	97	고정식 3, 이동식 18, 휴대용 84
		조회용 단말기(PDA)	26	
2012	통신	소 계	143	
		TRS 무전기	117	고정식 3, 이동식 19, 휴대용 95
		조회용 단말기(PDA)	26	

- 자료 : 제주특별자치도 자치경찰 업무보고, 2009년 ~ 2013년.



### 제3절 제주자치경찰 범죄예방 역량의 문제점

#### 1. 범죄예방에 필요한 설치단위

##### 1) 조사결과

제1차 델파이조사 결과 제주자치경찰의 설치단위 문제점에 관한 요인별 의미가 유사하거나 동일하다고 판단되는 요인들을 통합하거나 제거하여 12개의 요인들을 도출하였다.

제2차 델파이조사 결과는 결정요인 12개에 대한 전문가 응답 결과와 빈도, 순위를 제시하였다. 결정요인 12개에서 전문가들이 제주자치경찰의 설치단위의 문제점에 대해 가장 많이 선택한 것은 ‘재정자립도가 가장 낮은 제주의 경우 재정 부담능력이 낮아 재정적 운영에 많은 제한(30명)’이다. 다음으로 전문가들은 ‘대형행사나 사건사고에 능률적인 대처가 어려움(22명)’과 ‘기초단위 운영 시 인사 비독립으로 인한 조직정체성 미약 (21명)’을 선택하였다. 그리고 ‘기초단위 설치 당시 현안업무에만 치중’(20명), ‘장기적인 관점의 업무 발굴 및 업무수행 저해 (20명)’, ‘제주특성상 제주시 권역에 인구밀집과 치안수요가 대부분이므로 광역단위가 필요 (18명)’, ‘기초단위 운영 시 대민수요행정 발굴 및 업무영역 확대 곤란 등 업무집행에 한계 (16명)’ 등을 선택하였다.

<표 3-15>는 제주자치경찰의 설치단위 문제점에 관한 제3차 델파이조사 응답결과를 나타낸 것이다. 제3차 델파이조사 결과, 제주자치경찰의 설치단위 문제점에 대하여 ‘재정자립도가 가장 낮은 제주의 경우 재정 부담능력이 낮아 재정적 운영에 많은 제한’이 가장 중요한 것으로 나타



났다. 다음으로는 ‘기초단위 설치 당시 현안업무에만 치중, 장기적인 관점의 업무 발굴 및 업무수행 저해’와 ‘제주특성상 제주시 권역에 인구밀집과 치안수요가 대부분이므로 광역단위가 필요’ 등이 제3차 델파이조사 평균 3.73보다 높게 나타났다.

**<표 3-15> 제주자치경찰의 설치단위 문제점 3차 조사 기술통계값**

순위	제주자치경찰의 설치단위 문제점 응답내용	평균	표준편차
1	재정자립도가 가장 낮은 제주의 경우 재정 부담능력이 낮아 재정적 운영에 많은 제한	3.94	0.765
2	기초단위 설치 당시 현안업무에만 치중, 장기적인 관점의 업무 발굴 및 업무수행 저해	3.89	0.932
3	제주특성상 제주시 권역에 인구밀집과 치안수요가 대부분이므로 광역단위가 필요	3.80	0.901

<표 3-16>은 제3차 델파이조사에 참여한 자치경찰, 국가경찰, 학자 등 전문가집단에 따른 응답의 차이 분석한 결과이다.

제주자치경찰의 설치단위 문제점에 대하여 통계적으로 유의미하게 차이가 나타난 3개의 결정요인에 대한 전문가들의 응답결과를 살펴보면, 재정자립도가 가장 낮은 제주의 경우 재정 부담능력이 낮아 재정적 운영에 많은 제한( $p < 0.05$ )은 자치경찰이나 학자보다 국가경찰이 높게 응답하였으며, 기초단위 운영 시 대민수요행정 발굴 및 업무영역 확대 곤란 등 업무집행에 한계( $p < 0.05$ ), 기초단위 운영 시 인사 비독립으로 인한 조직정체성 미약( $p < 0.01$ )은 학자는 매우 낮게 응답하였고 자치경찰보다 국가경찰이 높게 응답하였다.



<표 3-16> 제주자치경찰의 설치단위 문제점 3차 집단별 응답 차이

구분	제주자치경찰의 설치단위 문제점 집단별 응답 차이
1*	재정자립도가 가장 낮은 제주의 경우 재정 부담능력이 낮아 재정적 운영에 많은 제한
2*	기초단위 운영 시 대민수요행정 발굴 및 업무영역 확대 곤란 등 업무 집행에 한계
3**	기초단위 운영 시 인사 비독립으로 인한 조직정체성 미약

\* p <.05; \*\* p <.01; \*\*\* p <.001

제1차 델파이조사 결과 범죄예방에 필요한 자치경찰의 설치단위에 관한 요인별 의미가 유사하거나 동일하다고 판단되는 요인들을 통합하거나 제거하여 28개의 요인들을 도출하였다.

제2차 델파이조사 결과는 결정요인 28개에 대한 전문가 응답 결과와 빈도, 순위를 제시하였다. 결정요인 28개에서 전문가들이 범죄예방에 필요한 자치경찰의 설치단위에 대해 가장 많이 선택한 것은 ‘기초단위는 자치경찰 예산확보의 어려움 (25명)’이다. 다음으로 전문가들은 ‘기초단위는 지방자치단체장 또는 지방정치인 부당개입 (21명)’과 ‘기초단위는 지역 간 치안서비스 격차 발생 (20명)’, ‘기초단위는 지역 간 치안서비스 격차 발생 (20명)’, ‘기초단위는 자치경찰 본연의 사무보다는 지자체 일방행정 보조 또는 집행조직으로 변질 (20명)’, ‘기초단위는 국가경찰과의 협조 어려움 (18명)’, ‘광역단위는 효율적이고 체계적인 조직 구성과 운영 및 효과적인 현장대응 가능 (17명)’을 선택하였다. 그리고 ‘기초단위는 자치경찰의 난립하고 관할에 대한 한계 등의 문제 발생 (16명)’등을 선택하여 ‘우리나라에는 광역단위가 적합 (16명)’하다는 결과가 나왔다.

<표 3-17>은 범죄예방에 필요한 자치경찰의 설치단위에 관한 제3차



텔파이조사 응답결과를 나타낸 것이다. 제3차 텔파이조사 결과, 범죄예방에 필요한 자치경찰의 설치단위에 대하여 ‘기초단위는 자치경찰 예산 확보의 어려움’이 가장 중요한 것으로 나타났다. 다음으로는 ‘기초단위는 지역 간 치안서비스 격차 발생’과 ‘광역단위는 효율적이고 체계적인 조직 구성과 운영, 효과적인 현장대응 가능’, ‘기초단위는 지방자치단체장 또는 지방정치인 부당개입’ 등이 제3차 텔파이조사 평균 3.76보다 높게 나타났다.

〈표 3-17〉 자치경찰의 설치단위 3차 조사 기술통계값

순위	자치경찰의 설치단위 응답내용	평균	표준 편차
1	기초단위는 자치경찰 예산확보의 어려움	4.14	0.845
2	기초단위는 지역 간 치안서비스 격차 발생	4.09	0.818
3	광역단위는 효율적이고 체계적인 조직 구성과 운영, 효과적인 현장대응 가능	3.94	0.765
4	기초단위는 지방자치단체장 또는 지방정치인 부당개입	3.89	0.932

〈표 3-18〉은 제3차 텔파이조사에 참여한 자치경찰, 국가경찰, 학자 등 전문가집단에 따른 응답의 차이 분석한 결과이다.

범죄예방에 필요한 자치경찰의 설치단위에 대하여 통계적으로 유의미하게 차이가 나타난 4개 결정요인들에 대한 전문가들의 응답결과를 살펴보면, 기초단위는 자치경찰 예산확보의 어려움( $p < 0.05$ )은 국가경찰이나 학자보다 자치경찰이 낮게 응답하였으며, 기초단위는 국가경찰과의 협조 어려움( $p < 0.05$ ), 기초단위는 자치경찰의 난립, 관할에 대한 한계 등의 문제 발생( $p < 0.05$ )은 학자는 매우 낮게 응답하였고 자치경찰보다 국가경찰이 높게 응답하였다. 기초단위는 각각의 기초자치단체간의 자치경찰



에 대한 응원부족( $p < 0.05$ )는 자치경찰이나 국가경찰보다 학자가 낮게 응답하였다.

<표 3-18> 자치경찰의 설치단위 3차 집단별 응답 차이

구분	자치경찰의 설치단위 집단별 응답 차이
1*	기초단위는 자치경찰 예산확보의 어려움
2*	기초단위는 국가경찰과의 협조 어려움
3*	기초단위는 자치경찰의 난립, 관할에 대한 한계 등의 문제 발생
4*	기초단위는 각각의 기초자치단체간의 자치경찰에 대한 응원부족

\*  $p < .05$ ; \*\*  $p < .01$ ; \*\*\*  $p < .001$

## 2) 결과에 대한 논의

범죄예방에 필요한 제주자치경찰의 설치단위에 대한 1차에서 3차까지 델파이 조사를 진행한 결과 기초단위는 자치경찰의 예산 확보가 어려움이 있고 지역 간 치안서비스 격차가 발생하며 기초단체장과 지방 정치인의 부당개입이 발생할 수 있다.

제주자치경찰의 경우 우리나라에서 재정자립도가 가장 낮은 제주특별자치도는 재정 부담능력이 낮아 재정적 운영에 많은 제한을 받고 있으며, 기초단위 설치 당시 현안업무에만 치중, 장기적인 관점의 업무 발굴 및 업무수행 저해가 발생하고 제주특성상 제주도 권역에 인구밀집과 치안수요가 집중되어 있다.

전문가 집단 간 결과 차이를 보면 실제 현장에서 근무를 하는 실무자인 국가경찰과 학자의 입장 차가 컸으며 자치경찰의 입장은 대체적으로 중



립적인 입장이 나타났다.

## 2. 범죄대응을 위한 사무와 권한

### 1) 조사결과

제1차 델파이조사 결과 제주자치경찰의 사무와 권한 문제점에 관한 요인별 의미가 유사하거나 동일하다고 판단되는 요인들을 통합하거나 제거하여 28개의 요인들을 도출하였다.

제2차 델파이조사 결과는 결정요인 28개에 대한 전문가 응답 결과와 빈도, 순위를 제시하였다. 결정요인 28개에서 전문가들이 제주자치경찰의 사무와 권한 문제점에 대해 가장 많이 선택한 것은 ‘제대로 된 수사 권한이 없어 업무중복이나 효율성 저하 우려(24명)’, ‘자치경찰 사무와 권한에 대한 명확하고 명문화된 법률적 근거 필요 (24명)’이다. 다음으로 전문가들은 ‘사무와 권한 한정에 따른 업무효율성 떨어짐 (22명)’, ‘수사권이 없어 음주운전, 무면허 운전 적발 시 국가경찰에게 인계 (22명)’, ‘즉결심판 청구권이 없어 국가경찰에서 이의신청 절차 진행 (22명)’, ‘도민과 관광객 등 주민들에게 다가 갈 수 있는 사무가 필요 (22명)’, ‘자치경찰 본연의 목적을 달성하지 못하는 한계점 발생 (22명)’과 ‘기초단위 운영 시 인사 비독립으로 인한 조직정체성 미약 (21명)’을 선택하였다. 그리고 ‘실질적인 치안업무 수행 못함 (21명)’, ‘고유사무보단 자치단체 행사 동원 문제 (21명)’, ‘직무의 제약이 많아 민간인과 다름 없는 신분으로 적극적인 근무에 임하지 못함 (21명)’ 등을 선택하였다.



<표 3-19>은 제주자치경찰의 사무와 권한 문제점에 관한 제3차 델파이조사 응답결과를 나타낸 것이다. 제3차 델파이조사 결과, 제주자치경찰의 사무와 권한 문제점에 대하여 ‘자치경찰 사무와 권한에 대한 명확하고 명문화된 법률적 근거 필요’가 가장 중요한 것으로 나타났다. 다음으로는 ‘도민과 관광객 등 주민들에게 다가 갈 수 있는 사무가 필요’와 ‘수사권이 없어 음주운전, 무면허 운전 적발 시 국가경찰에게 인계’, ‘자치경찰 본연의 목적을 달성하지 못하는 한계점 발생’, ‘즉결심판 청구권이 없어 국가경찰에서 이의신청 절차 진행’ 등이 제3차 델파이조사 평균 4.16보다 높게 나타났다.

**<표 3-19> 제주자치경찰의 사무와 권한 문제점 3차 조사 기술통계값**

순위	제주자치경찰의 사무와 권한 문제점 응답내용	평균	표준편차
1	자치경찰 사무와 권한에 대한 명확하고 명문화된 법률적 근거 필요	4.57	0.655
2	도민과 관광객 등 주민들에게 다가 갈 수 있는 사무가 필요	4.46	0.701
3	수사권이 없어 음주운전, 무면허 운전 적발 시 국가경찰에게 인계	4.31	0.718
4	자치경찰 본연의 목적을 달성하지 못하는 한계점 발생	4.29	0.750
5	즉결심판 청구권이 없어 국가경찰에서 이의신청 절차 진행	4.26	0.780

<표 3-20>은 제3차 델파이조사에 참여한 자치경찰, 국가경찰, 학자 등 전문가집단에 따른 응답의 차이를 분석한 결과이다.

제주자치경찰의 사무와 권한 문제점에 대하여 통계적으로 유의미하게 차이가 나타난 2개의 결정요인에 대한 전문가들의 응답결과를 살펴보면,



실질적인 치안업무 수행 못함( $p < 0.01$ ), 직무의 제약이 많아 민간인과 다를 바 없는 신분으로 적극적인 근무에 임하지 못함( $p < 0.05$ )은 자치경찰과 학자보다 국가경찰이 높게 응답하였다.

<표 3-20> 제주자치경찰의 사무와 권한 문제점 3차 집단별 응답 차이

구분	제주자치경찰의 사무와 권한 문제점 집단별 응답 차이
1**	실질적인 치안업무 수행 못함
2*	직무의 제약이 많아 민간인과 다를 바 없는 신분으로 적극적인 근무에 임하지 못함

\*  $p < 0.05$ ; \*\*  $p < 0.01$ ; \*\*\*  $p < 0.001$

제1차 델파이조사 결과 범죄 대응을 위한 자치경찰의 사무와 권한의 요인별 의미가 유사하거나 동일하다고 판단되는 요인들을 통합하거나 제거하여 32개의 요인들을 도출하였다.

제2차 델파이조사 결과는 결정요인 32개에 대한 전문가 응답 결과와 빈도, 순위를 제시하였다. 결정요인 32개에서 전문가들이 범죄 대응을 위한 자치경찰의 사무와 권한에 대해 가장 많이 선택한 것은 ‘초등학교 하교방법 및 중고교 야간방법등 청소년보호 활동 (25명)’이다. 다음으로 전문가들은 ‘주민생활 안전 도모를 위해 교통단속권한, 특사경 권한, 경범죄처벌법 처분 권한 일체 (24명)’, ‘도로교통, 환경, 조례위임 사무 등 지역치안행정에 대한 자치경찰 직무근거 마련 (24명)’과 ‘도로교통, 환경, 조례위임 사무 등 지역치안행정에 대한 자치경찰 직무근거 마련 (23명)’, ‘지역특성에 맞는 치안수요 충족 및, 사회적 약자 보호활동 (21명)’, ‘행정사각지대의 독거노인, 기초생활수급자 등에 대한 민생수요행



정 및 안전복지 구현 (21명)', '범죄수사 분야에 대한 세심한 논의가 필요 (20명)', '특사경업무를 위해 일부 수사권 부여 (18명)', '지역행사 교통중점관리 필요 (17명)를 선택하였다. 그리고 '총포, 화약류 등 관리 업무 자치경찰로 이양 (16명)'등을 선택하였다.

<표 3-21>은 범죄 대응을 위한 자치경찰의 사무와 권한의 제3차 델파이조사 응답결과를 나타낸 것이다. 제3차 델파이조사 결과, 범죄 대응을 위한 자치경찰의 사무와 권한에 대하여 '국가경찰과 중복되는 사무권한 논의가 필요'가 가장 중요한 것으로 나타났다. 다음으로는 '지역특성에 맞는 치안수요 충족 및 사회적 약자 보호활동'과 '도로교통, 환경, 조례 위임 사무 등 지역치안행정에 대한 자치경찰 직무근거 마련', '초등학교 하교방법 및 중고교 야간방법 등 청소년보호 활동', '주민생활 안전 도모를 위해 교통단속권한, 특별사법경찰 권한, 경범죄처벌법 처분 권한 일체', '특별사법경찰업무를 위해 일부 수사권 부여' 등이 제3차 델파이조사 평균 3.96보다 높게 나타났다.



〈표 3-21〉 자치경찰의 사무와 권한 3차 조사 기술통계값

순위	자치경찰의 사무와 권한 응답내용	평균	표준 편차
1	국가경찰과 중복되는 사무권한 논의가 필요	4.43	0.948
2	지역특성에 맞는 치안수요 충족 및 사회적 약자 보호 활동	4.37	0.731
3	도로교통, 환경, 조례위임 사무 등 지역치안행정에 대한 자치경찰 직무근거 마련	4.34	0.725
4	초등학교 하교방법 및 중고교 야간방법 등 청소년보호 활동	4.11	0.758
4	주민생활 안전 도모를 위해 교통단속권한, 특별사법경찰 권한, 경범죄처벌법 처분 권한 일체	4.11	0.758
6	특별사법경찰업무를 위해 일부 수사권 부여	4.00	0.938

〈표 3-22〉는 제3차 델파이조사에 참여한 자치경찰, 국가경찰, 학자 등 전문가집단에 따른 응답의 차이를 분석한 결과이다.

범죄 대응을 위한 자치경찰의 사무와 권한에 대하여 통계적으로 유의미하게 차이가 나타난 1개의 결정요인에 대한 전문가들의 응답결과를 살펴보면, 총포, 화약류 등 관리업무 자치경찰로 이양( $p < 0.001$ )은 국가경찰은 매우 높게 응답하였고, 자치경찰과 학자는 매우 낮게 응답하였다.

〈표 3-22〉 자치경찰의 사무와 권한 3차 집단별 응답 차이

구분	자치경찰의 사무와 권한 집단별 응답 차이
1***	총포, 화약류 등 관리업무 자치경찰로 이양

\*  $p < .05$ ; \*\*  $p < .01$ ; \*\*\*  $p < .001$



## 2) 결과에 대한 논의

범죄 대응을 위한 제주자치경찰의 사무와 권한에 대한 1차에서 3차까지 델파이 조사를 진행한 결과 국가경찰과 중복되는 사무권한 논의와 지역특성에 맞는 치안수요 충족 및 사회적 약자 보호활동, 도로교통, 환경, 조례위임 사무 등 지역치안행정에 대한 자치경찰 직무근거를 마련하는 법안이 필요하고 초등학교 하교방법 및 중고교 야간방법 등 청소년보호 활동에 주력해야 한다는 결과가 나타났다. 또한, 주민생활 안전 도모를 위해 교통단속권한, 특별사법경찰의 권한, 경범죄처벌법 처분의 권한 일체와 특별사법경찰 업무를 위해 일부 수사권 부여를 해야 한다는 결과가 나타났다.

제주자치경찰의 경우는 자치경찰 사무와 권한에 대한 명확하고 명문화된 법률적 근거와 도민과 관광객 등 주민들에게 다가 갈 수 있는 사무가 필요하고 현재 수사권한이 없어 음주운전, 무면허 운전 적발 시 국가경찰에게 인계해야 하는 문제점과 즉결심판 청구권이 없어 국가경찰에서 이의신청 절차 진행해야 하는 등의 문제점이 발생하고 구체적인 법적 근거가 없다 보니 자치경찰 본연의 목적을 달성하지 못하는 한계점 발생한다는 결과가 나타났다.

전문가 집단 간 결과 차이를 보면 총포, 화약류 등 관리업무를 자치경찰로 이양해야 한다는 국가경찰의 매우 높은 응답률이 나온 반면에 자치경찰과 학자는 매우 낮은 응답률이 나왔고, 제주자치경찰은 실질적인 치안업무 수행과 직무의 제약이 많아 민간인과 다를 바 없는 신분으로 적극적인 근무에 임하지 못한다는 의견이 자치경찰과 학자보다 국가경찰의



응답률이 높게 나타났다.

### 3. 범죄예방활동을 위한 인사와 조직

#### 1) 조사결과

제1차 델파이조사결과 제주자치경찰의 인사와 조직 문제점에 관한 요인별 의미가 유사하거나 동일하다고 판단되는 요인들을 통합하거나 제거하여 27개의 요인들을 도출하였다.

제2차 델파이조사 응답결과는 결정요인 27개에 대한 전문가 응답 결과와 빈도, 순위를 제시하였다. 결정요인 27개에서 전문가들이 제주자치경찰의 인사와 조직 문제점에 대해 가장 많이 선택한 것은 ‘열악한 재정으로 정원확보 어려움 (27명)’이다. 다음으로 전문가들은 ‘조직이 좁고 제주도에서만 시행 중이라 발전이 어려움 (26명)’과 ‘중앙정부에서 일정부분 예산지원 필요함 (25명)’, ‘제주도 특색에 맞는 자치경찰을 대표하는 이미지 제고 필요 (25명)’, ‘업무가 한정되어 원하는 부서 지원 어려움 (24명)’, ‘규모가 작아 10년 후 승진 및 보직 적체 우려 (23명)’, ‘현 심사승진만인 승진제도를 시험승진 (23명)’, ‘특별승진 등 다양한 승진제도 필요 (23명)’, ‘인원 확대에 예산부족이 주된 원인 (23명), 기존 주차단속요원 자치경찰 편입으로 직원상호간 불화 (22명)’을 선택하였다. 그리고 ‘빠른 시일 내 전국적으로 시행하여 정보공유 및 인사교류 필요 (20명)’, ‘도지사 관할기관으로 주민보다 지방정치에 가까움 (20명)’ 등을 선택하였다.

<표 3-23>은 제주자치경찰의 인사와 조직 문제점에 관한 제3차 델파이



이조사 응답결과를 나타낸 것이다. 제3차 델파이조사 결과, 제주자치경찰의 인사와 조직 문제점에 대하여 ‘빠른 시일 내 전국적으로 시행하여 정보공유 및 인사교류 필요’가 가장 중요한 것으로 나타났다. 다음으로는 ‘중앙정부에서 일정부분 예산지원 필요함’와 ‘중앙정부에서 일정부분 예산지원 필요함’, ‘제주도 특색에 맞는 자치경찰을 대표하는 이미지 제고 필요’, ‘규모가 작아 10년 후 승진 및 보직 적체 우려’, ‘업무가 한정되어 원하는 부서 지원 어려움’, ‘인원 확대에 예산부족이 주된 원인’, ‘조직이 좁고 제주도에서만 시행 중이라 발전이 어려움’ 등이 제3차 델파이조사 평균 4.10보다 높게 나타났다.

〈표 3-23〉 제주자치경찰의 인사와 조직 문제점 3차 조사 기술통계값

순위	제주자치경찰의 인사와 조직 문제점 응답내용	평균	표준 편차
1	빠른 시일 내 전국적으로 시행하여 정보공유 및 인사교류 필요	4.40	0.847
2	중앙정부에서 일정부분 예산지원 필요함	4.34	0.725
2	제주도 특색에 맞는 자치경찰을 대표하는 이미지 제고 필요	4.34	0.725
4	규모가 작아 10년 후 승진 및 보직 적체 우려	4.17	0.822
4	업무가 한정되어 원하는 부서 지원 어려움	4.17	0.707
4	인원 확대에 예산부족이 주된 원인	4.17	0.785
7	조직이 좁고 제주도에서만 시행 중이라 발전이 어려움	4.14	0.845

제주자치경찰의 인사와 조직에 대한 제3차 델파이조사에 참여한 자치경찰, 국가경찰, 학자 등 전문가집단에 따른 응답의 차이는 없었다.

제1차 델파이조사 결과 범죄예방활동을 위한 자치경찰의 인사와 조직



에 관한 요인별 의미가 유사하거나 동일하다고 판단되는 요인들을 통합하거나 제거하여 34개의 요인들을 도출하였다.

제2차 델파이조사 결과는 결정요인 34개에 대한 전문가 응답 결과와 빈도, 순위를 제시하였다. 결정요인 34개에서 전문가들이 범죄예방활동을 위한 자치경찰의 인사와 조직에 대해 가장 많이 선택한 것은 ‘자치경찰단장의 임기 보장 (25명)’이다. 다음으로 전문가들은 ‘인력규모가 작아 중간간부의 인사이동 및 타 부서 이동이 없어 하위직 승진기회 적음 (24명)’, ‘자치경찰 급수가 행정공무원보다 낮아 급수 조정 (24명)’, ‘조직원간의 다면평가제 도입 (24명)’, ‘소방, 국가경찰 등 유사조직과의 직위체계 균형을 통한 원활한 공조환경 구축 (24명)’과 ‘자치경찰 인사권 독립 (23명)’, ‘자치경찰단장 국가경찰과 비슷한 계급(치안감, 경무관)으로 격상 (23명)’, ‘타 시도간 상호 조화로운 인사교류 시스템 마련 (22명)’를 선택하였다. 그리고 ‘인사의 평정성 확보를 위해 외부인사로 인사위원회 구성하여 지자체장 인사 독점 예방 (21명)’, ‘도지사가 임명권을 가지고 있어 권한남용의 우려 (21명)’, ‘도지사의 정치적 이해관계에 따라 정치적 중립성 저해 (21명)’, ‘인사관련하여 전국적으로 통일된 계급 유지 (21명)’등을 선택하였다.

<표 3-24>는 범죄예방활동을 위한 자치경찰의 인사와 조직에 관한 제3차 델파이조사 응답결과를 나타낸 것이다. 제3차 델파이조사 결과, 범죄예방활동을 위한 자치경찰의 인사와 조직에 대하여 ‘소방, 국가경찰 등 유사조직과의 직위체계 균형을 통한 원활한 공조환경 구축’이 가장 중요한 것으로 나타났다. 다음으로는 ‘자치경찰 인사권 독립’과 ‘인사의 공정성 확보를 위해 외부인사로 인사위원회 구성하여 지자체장 인사 독점 예방’, ‘자치경찰 급수가 행정공무원보다 낮아 급수 조정’, ‘인사 관련



하여 전국적으로 통일된 계급유지’, ‘타 시·도간 상호 조화로운 인사교류 시스템 마련’, ‘인력규모가 작아 중간간부의 인사이동 및 타 부서 이동이 없어 하위직 승진기회 적음’ 등이 제3차 델파이조사 평균 4.16보다 높게 나타났다.

〈표 3-24〉 자치경찰의 인사와 조직 3차 조사 기술통계값

구분	자치경찰의 인사와 조직 응답내용	평균	표준 편차
1	소방, 국가경찰 등 유사조직과의 직위체계 균형을 통한 원활한 공조환경 구축	4.46	0.561
2	자치경찰 인사권 독립	4.37	0.646
3	인사의 공정성 확보를 위해 외부인사로 인사위원회 구성하여 지자체장 인사 독점 예방	4.29	0.860
4	자치경찰 급수가 행정공무원보다 낮아 급수 조정	4.20	0.833
4	인사관련하여 전국적으로 통일된 계급유지	4.20	0.797
4	타 시·도간 상호 조화로운 인사교류 시스템 마련	4.20	0.868
7	인력규모가 작아 중간간부의 인사이동 및 타 부서 이동이 없어 하위직 승진기회 적음	4.18	0.968

〈표 3-25〉는 제3차 델파이조사에 참여한 자치경찰, 국가경찰, 학자 등 전문가집단에 따른 응답의 차이를 분석한 결과이다.

범죄예방활동을 위한 자치경찰의 인사와 조직 대하여 통계적으로 유의미하게 차이가 나타난 2개의 결정요인에 대한 전문가들의 응답결과를 살펴보면, 도지사의 정치적 이해관계에 따라 정치적 중립성 저해( $p < 0.05$ )는 국가경찰과 학자보다 자치경찰이 낮게 응답하였으며, 자치경찰단장을 국가경찰과 비슷한 계급(치안감, 경무관)으로 격상( $p < 0.05$ )은 자치경찰이나 국가경찰보다 학자가 낮게 응답하였다.



<표 3-25> 자치경찰의 인사와 조직 3차 집단별 응답 차이

구분	자치경찰의 인사와 조직 집단별 응답 차이
1*	도지사의 정치적 이해관계에 따라 정치적 중립성 저해
2*	자치경찰단장을 국가경찰과 비슷한 계급(치안감, 경무관)으로 격상

\* p <.05; \*\* p <.01; \*\*\* p <.001

## 2) 결과에 대한 논의

범죄예방활동을 위한 제주자치경찰의 인사와 조직에 대한 1차에서 3차까지 델파이 조사를 진행한 결과 소방, 국가경찰 등 유사조직과의 직위체계 균형을 통한 원활한 공조환경 구축과 인사의 공정성 확보를 위해 외부인사로 인사위원회 구성하여 지방자치단체장 인사 독점 예방을 위해 자치경찰 인사권은 독립이 필요하고 자치경찰 급수가 행정공무원보다 낮아 급수 조정이 필요하다는 결과가 나왔다. 전국적으로 통일된 계급 유지, 타 시도 간 상호 조화로운 인사교류 시스템을 마련해야 한다는 결과가 나타났다.

제주자치경찰의 경우는 인력규모가 작아 중간간부의 인사이동 및 타 부서 이동이 없어 하위직 승진기회 적고 빠른 시일 내 전국적으로 시행하여 정보공유 및 인사교류 필요하다는 결과와 제주도 특색에 맞는 자치경찰을 대표하는 이미지 제고가 필요하고 조직이 좁고 제주도에서만 시행중이라 발전이 어렵다는 결과가 나타났으며, 인사와 조직에 관한 가장 큰 문제는 예산부족이 주된 원인이라는 응답이 가장 높게 나타났다.

전문가 집단 간 결과 차이를 보면 도지사의 정치적 이해관계에 따라 정



치적 중립성 저해된다고 국가경찰과 학자보다 자치경찰의 응답이 낮게 나타났고, 자치경찰단장 국가경찰과 비슷한 계급(치안감, 경무관)으로 격상해야 한다는 응답은 국가경찰과 자치경찰보다 학자의 응답이 낮게 나타났다.

#### 4. 범죤예방활동의 민관협력 관계

##### 1) 조사결과

제1차 델파이조사 결과 제주자치경찰의 범죤예방활동을 위한 민관협력 관계 문제점에 관한 요인별 의미가 유사하거나 동일하다고 판단되는 요인들을 통합하거나 제거하여 20개의 요인들을 도출하였다.

제2차 델파이조사 결과는 결정요인 20개에 대한 전문가 응답 결과와 빈도, 순위를 제시하였다. 결정요인 20개에서 전문가들이 제주자치경찰의 범죤예방활동을 위한 민관협력 관계 문제점에 대해 가장 많이 선택한 것은 ‘자치경찰의 권한부족으로 힘없는 경찰로 인식이 강해 타 기관과 관계 정립 어려움 (28명)’이다. 다음으로 전문가들은 ‘현실적으로 자치경찰 활동 모습이 두드러지게 나타나고 있지 않음 (25명)’과 ‘중앙정부의 무관심으로 타 기관과의 관계 정립 어려움 (24명), 국가경찰과 민원이 많은 업무(성판약, 사려니길 교통관리, 야간주차문제)는 책임회피 (22명), 인원부족 및 집행력 약화로 국가경찰에 의존 (20명)’, ‘지역주민의 자치경찰과 국가경찰이 같은 조직으로 오해 치안만족도 저하 (20명)’, ‘국가경찰과 업무협조 등 교류가 되지 않아 민원 (20명)’, 업무처리 시 문제점 발생 (20명), 지역주민과의 관계 미비로 존재여부 조차 모르는



경우 많음 (19명)’을 선택하였다. 그리고 ‘자치경찰만의 업무권한이 없어 국가경찰과 행정공무원사이에서 이도저도 아님 (18명)’, ‘각종 행사시 해병전우회, 모범운전자회 과 유기전 협조체계유지 (18명)’ 등을 선택하였다.

<표 3-26>은 제주자치경찰의 범죄예방활동을 위한 민관협력 관계 문제점에 관한 제3차 델파이조사 응답결과를 나타낸 것이다. 제3차 델파이조사 결과, 제주자치경찰과 민관협력 관계 문제점에 대하여 ‘중앙정부의 무관심으로 타 기관과의 관계 정립 어려움’이 가장 중요한 것으로 나타났다. 다음으로는 ‘자치경찰만의 업무권한이 없어 국가경찰과 행정공무원 사이에서 이도저도 아님’과 ‘자치경찰의 권한부족으로 힘없는 경찰로 인식이 강해 타 기관과 관계 정립 어려움’, ‘국가경찰과 민원이 많은 업무(성판약, 사려니길 교통관리, 야간주차문제)는 책임회피’, ‘국가경찰과 업무협조 등 교류가 되지 않아 민원, 업무처리 시 문제점 발생’, ‘현실적으로 자치경찰 활동 모습이 두드러지게 나타나고 있지 않음’ 등이 제3차 델파이조사 평균 3.84보다 높게 나타났다.



<표 3-26> 제주자치경찰과 민관협력 관계의 문제점 3차 조사 기술통계값

구분	제주자치경찰과 민관협력 관계의 문제점 응답내용	평균	표준 편차
1	중앙정부의 무관심으로 타 기관과의 관계 정립 어려움	4.20	0.719
2	자치경찰만의 업무권한이 없어 국가경찰과 행정공무원 사이에서 이도저도 아님	4.03	0.857
3	자치경찰의 권한부족으로 힘없는 경찰로 인식이 강해 타 기관과 관계 정립 어려움	3.97	0.857
3	국가경찰과 민원이 많은 업무(성판약, 사려니길 교통관리, 야간주차문제)는 책임회피	3.97	0.985
3	국가경찰과 업무협조 등 교류가 되지 않아 민원, 업무 처리시 문제점 발생	3.97	0.747
6	현실적으로 자치경찰 활동 모습이 두드러지게 나타나고 있지 않음	3.86	0.974

<표 3-27>은 제3차 델파이조사에 참여한 자치경찰, 국가경찰, 학자 등 전문가집단에 따른 응답의 차이를 분석한 결과이다.

제주자치경찰의 범죄예방활동을 위한 민관협력 관계 문제점에 대하여 통계적으로 유의미하게 차이가 나타난 3개의 결정요인에 대한 전문가들의 응답결과를 살펴보면, 현실적으로 자치경찰 활동 모습이 두드러지게 나타나고 있지 않음( $p < 0.01$ )은 자치경찰이나 학자보다 국가경찰이 높게 응답하였으며, 인원부족 및 집행력 약화로 국가경찰에 의존( $p < 0.01$ )은 학자보다 국가경찰은 높고, 자치경찰은 낮게 응답하였다. 국가경찰과 민원이 많은 업무(성판약, 사려니길 교통관리, 야간주차문제)는 책임회피( $p < 0.01$ )는 자치경찰과 국가경찰보다 학자가 낮게 응답하였다.



<표 3-27> 제주자치경찰과 민관협력 관계의 문제점 집단별 응답 차이

구분	제주자치경찰과 민관협력 관계의 문제점 집단별 응답 차이
1**	현실적으로 자치경찰 활동 모습이 두드러지게 나타나고 있지 않음
2**	인원부족 및 집행력 약화로 국가경찰에 의존
3**	국가경찰과 민원이 많은 업무(성판악, 사려니길 교통관리, 야간주차문제)는 책임회피

\* p <.05; \*\* p <.01; \*\*\* p <.001

제1차 델파이조사 결과 자치경찰의 범죄예방활동을 위한 민관협력 관계에 관한 요인별 의미가 유사하거나 동일하다고 판단되는 요인들을 통합하거나 제거하여 30개의 요인들을 도출하였다.

제2차 델파이조사 결과는 결정요인 30개에 대한 전문가 응답 결과와 빈도, 순위를 제시하였다. 결정요인 30개에서 전문가들이 자치경찰의 범죄예방활동을 위한 민관협력 관계에 대해 가장 많이 선택한 것은 ‘지역주민과 연계하여 협력 및 감시체계 운영하여 주민들의 의사를 적극 반영 (26명)’이다. 다음으로 전문가들은 ‘국가경찰과의 원활한 관계 설정이 필요하다. (25명)’, ‘주민과의 원활한 관계 설정이 필요하다. (25명)’, ‘국가경찰과 정확한 업무분장 (25명)’과 ‘주민과 지역현안문제에 더욱 가까이 접근 할 수 있도록 원활한 관계정립 (25명)’, ‘지방자치단체와의 원활한 관계 설정이 필요하다. (24명)’, ‘국가경찰과 경찰(치안)관련 통계 공유 (24명)’, ‘국가경찰과 상호연계 및 파견근무를 통한 유기체적 협조관계 필요 (24명)’를 선택하였다. 그리고 ‘국가경찰과 서로 같은 지역 동료경찰관이지만 소속이 달라 이질감 발생 우려 (23명)’, ‘지자체와 지역현안문제에 더욱 가까이 접근 할 수 있도록 원활한 관계정립 (23명)’등을 선



택하였다.

<표 3-28>은 자치경찰의 범죄예방활동을 위한 민관협력 관계에 관한 제3차 델파이조사 응답결과를 나타낸 것이다. 제3차 델파이조사 결과, 범죄예방활동을 위한 민관협력 관계에 대하여 ‘국가경찰과 정확한 업무분장’이 가장 중요한 것으로 나타났다. 다음으로는 ‘국가경찰과의 원활한 관계 설정이 필요하다’와 ‘지방자치단체와의 원활한 관계 설정이 필요하다’, ‘주민과의 원활한 관계 설정이 필요하다’, ‘주민과 지역현안문제에 더욱 가까이 접근할 수 있도록 원활한 관계정립’ 등이 제3차 델파이조사 평균 4.20보다 높게 나타났다.

**<표 3-28> 자치경찰과 민관협력 관계의 3차 조사 기술통계값**

구분	자치경찰과 민관협력 관계의 응답내용	평균	표준 편차
1	국가경찰과 정확한 업무분장	4.43	0.778
2	국가경찰과의 원활한 관계 설정이 필요하다.	4.37	0.598
3	지방자치단체와의 원활한 관계 설정이 필요하다.	4.26	0.657
3	주민과의 원활한 관계 설정이 필요하다.	4.26	0.701
5	주민과 지역현안문제에 더욱 가까이 접근 할 수 있도록 원활한 관계정립	4.20	0.632

<표 3-29>는 제3차 델파이조사에 참여한 자치경찰, 국가경찰, 학자 등 전문가집단에 따른 응답의 차이를 분석한 결과이다.

범죄예방활동을 위한 민관협력 관계에 대하여 통계적으로 유의미하게 차이가 나타난 1개의 결정요인에 대한 전문가들의 응답결과를 살펴보면, 국가경찰과 정확한 업무분장( $p < 0.05$ )은 자치경찰이나 학자보다 국가경찰이 매우 높게 응답하였다.



<표 3-29> 자치경찰과 민관협력 관계의 3차 조사 응답 차이

구분	자치경찰과 민관협력 관계의 응답 내용
1*	국가경찰과 정확한 업무분장

\* p <.05; \*\* p <.01; \*\*\* p <.001

## 2) 결과에 대한 논의

제주자치경찰의 범죄예방활동을 위한 민관협력 관계에 대하여 1차에서 3차까지 델파이 조사를 진행한 결과 국가경찰과 정확한 업무분장과 국가경찰, 지방자치단체, 주민과의 원활한 관계 설정이 필요하고 주민과 지역현안문제에 더욱 가까이 접근할 수 있도록 원활한 관계정립이 필요하다는 결과가 나타났다.

제주자치경찰의 범죄예방활동을 위한 민관협력 관계는 중앙정부의 무관심으로 민관협력 관계 정립이 어렵고 자치경찰만의 업무권한이 없어 국가경찰과 행정공무원사이에서 이도저도 아니다 보니 권한부족으로 힘없는 경찰로 인식이 강해 민관협력 관계 정립의 어려움이 많은 걸로 나타났다. 국가경찰과 민원이 많은 업무(성판악, 사려니길 교통관리, 야간주차문제)는 책임회피하는 현상이 나타나고 국가경찰과 업무협조 등 교류가 되지 않아 민원, 업무처리시 문제점이 발생하며 현실적으로 자치경찰 활동 모습이 두드러지게 나타나고 있지 않다는 결과가 나타났다.

전문가 집단 간 결과 차이를 보면 국가경찰과 정확한 업무분장에 대하여 국가경찰이 자치경찰이나 학자보다 매우 높은 결과가 나왔다. 현실적으로 자치경찰 활동 모습이 두드러지게 나타나고 있지 않고 인원부족 및



집행력 약화로 국가경찰에 의존한다고 학자보다 국가경찰은 높고 자치경찰은 낮은 결과가 나타났으며, 국가경찰과 민원이 많은 업무(성판약, 사려니길 교통관리, 야간주차문제)는 책임회피에 대해서는 국가경찰과 자치경찰보다 학자가 낮게 나타났다.



## 제4장 제주자치경찰의 범죤예방 역량 강화방안

### 제1절 설치단위의 개선방안

#### 1. 범죤예방활동을 위한 광역단위의 조정

이 연구의 설치단위에 관한 델파이조사 결과 재정자립도가 가장 낮은 제주특별자치도는 재정 부담능력이 낮아 재정적 운영에 많은 제한을 받고 있다. 기초단위 설치 당시 현안업무에만 치중하였다. 장기적인 관점의 업무 발굴 및 업무수행 저해가 발생하고 제주특성상 제주도 권역에 인구밀집과 치안수요가 대부분이므로 현재의 광역단위가 유지되어야 한다는 결과가 나왔다. 그리고 최근 범죤발생의 광역화, 기동화에 따라 치안수요 또한 광역화되고 있어 균등한 치안서비스를 제공과 기초자치단체의 재정악화를 방지하고 지휘체계 혼선을 방지하기 위하여 광역단위가 적합하다.

광역단위로 운영되고 있는 일본은 국가경찰과 자치경찰을 통합·혼용한 절충형 제도를 운영하고 있는데 이는 국가경찰과 지방경찰이 동시에 존재하는 이원적 경찰조직을 가지고 있으나 사실상 국가경찰과 자치경찰이 단일체제에서 운영되고 있는 것으로, ‘중앙의 국가경찰과 광역단위(都道府縣)의 자치경찰간의 절충 및 합의제 공안위원회에 의한 경찰관리’라는 특징으로 대별할 수 있다(자치경찰실무추진단, 2008: 36).

#### 2. 설치단위의 재분배



광역단위로 설치하더라도 기초자치단체별로 별도의 청사가 필요하고 하위 지방자치단체의 자치경찰은 광역자치단체의 자치경찰의 장에게 통제를 받게 되며, 각 지방자치단체장의 통제 또한 받게 되어 업무수행에 혼란을 가져올 수 있다. 또한, 권력의 집중과 정치적 중립성을 방지하고, 점진적인 개혁과 변화로 궁극적으로 각 지방특색에 맞는 치안서비스를 제공할 수 있다.

미국은 14,336개의 도시 및 군 경찰기관과 7,438개의 소규모 자치경찰기관으로 이루어진 자치경찰제를 채택하고 있는 대표적인 국가이다.<sup>18)</sup>

수정헌법 제10조에 의하면 연방정부는 경찰권을 가지고 있지 않으며, 주(State) 고유권한으로 경찰권을 가지고 있으며, 주 정부는 경찰권을 직접 행사하거나 지방자치단체인 시에 위임하여 행사하고 있다. 이와 같은 분권화의 결과로 전국경찰을 일원적으로 지휘하는 제도나 기구는 없고, 각 기관 상호간에는 상하관계가 아닌 지원, 협력, 응원관계이다. 미국의 경찰조직은 지방자치 원칙에 충실하여 지방경찰을 기본으로 하고 있고 그 위에 주경찰, 연방경찰을 구성하여 성립되었다(Walker, 1983: 29-31).

자치경찰제는 광역자치단체 뿐만 아니라 기초자치단체에 이르기까지 실시하는 것이 지방자치의 이념에 부응하고 지역주민 위주의 치안서비스를 제공하며 기초단체 현안에 맞는 적합한 자치경찰 모델을 구축함으로써 풀뿌리 민주주의에도 부합할 수 있겠지만 우리나라의 경우는 아직 자치경찰법안도 제정이 안 되어 있고 예산편성 운영의 효율성을 고려한다면 광역단체 중심으로 시행한 후 어느 정도 안정화되면 기초자치단체로 확대함이 바람직하다.

---

18) [http://www.fbi.gov/ucr/cius2006/data/table\\_70.html](http://www.fbi.gov/ucr/cius2006/data/table_70.html)



제주자치경찰의 도입 모델인 스페인의 경우 국가경찰과 자치경찰의 이원적 구조를 가지고 있으며, 국가경찰은 내무장관 지휘 하에 국립 및 군인경찰로 구성되어 있고, 자치경찰은 창설이 의무화되지 않은 각 광역자치경찰과 기초자치경찰의 이원적 구조를 가지고 있다. 기초자치단체는 헌법과 법령, 조례에 따라 철저한 자립도를 기반으로 자치경찰을 운영하고 있다(자치경찰실무추진단, 2008: 42).

## 제2절 사무와 권한의 개선방안

### 1. 범죄예방활동을 위한 법적 근거 명문화

자치경찰의 사무와 권한은 국가 고유사무를 제외한 사무의 자치경찰 최종 이관 시행, 수사, 정보, 외사 외의 방법, 교통은 자치경찰에서 수행하는 것이 바람직하고, 수사사무가 국가사무일지라도 자치경찰에 초동조치권을 부여해야 한다. 현재 제주자치경찰의 경우 현행범 체포의무를 부과하고 있으나 현행범인이 타인의 주거에 침입하였을 경우 그 주거에 침입하여 체포할 수 없으며 현행범인이 아닌 긴급체포 대상자 또는 체포영장이 발부되거나 벌금수배 또는 기타 수배영장이 발부된 피의자 등에 대하여 제주자치경찰이 체포할 수 없다. 제주특별자치도 특별법에 자치경찰 사무 외의 범죄를 발견한 경우 증거 등을 국가경찰에 인계하도록 명문화되어 있으나 범죄의 수집에 있어 임의성이 확보된 경우를 제외하고는 법적 등을 수집할 수도 없으며, 현장에서의 증거가 멸실될 우려가 있는 경우에도 조치할 권한이 없다. 현재 자치경찰의 사무에 정보수집 사무가 제외되어 있으나 치안정보는 방법, 교통순찰 중에도 교통법규위반이 많



은 지역 혹은 교통사고 다발지역, 우범지역 등을 자연히 수집이 되며 이러한 정보를 바탕으로 시설개선 등의 조치가 이뤄졌을 때 시민들이 자치경찰제로 인한 편의와 안전을 도모할 수 있을 것이다. 정보수집 사무도 이양하거나 공통사무로 정할 때는 국가안전이나 한 개 지역의 시도 외에 2~3개 이상의 시도에 영향이 미치는 정보에 대하여는 국가경찰에서 전담수행 또는 우선 수집 시 통보하도록 명문화하는 것도 필요하다.

## 2. 사무 재분배와 권한의 부여

### 1) 국가경찰과의 사무의 재분배

이 연구의 사무와 권한에 관한 델파이조사 결과 국가경찰과 중복되는 사무권한을 논의하여 지역특성에 맞는 치안수요 충족 및, 사회적 약자 보호활동, 도로교통, 환경, 조례위임 사무 등 지역치안행정에 대한 자치경찰 직무근거 마련하는 법안이 필요하고 초등학교 하교방법 및 중학교 야간방법 등 청소년보호 활동에 주력하자는 결과도 나타났다. 또한 주민 생활 안전 도모를 위해 교통단속권한, 특사경 권한, 경범죄처벌법 처분 권한 일체와 특별사법경 업무를 위해 일부 수사권 부여를 해야 한다는 결과가 나타났다.

자치경찰의 주요사무는 기존의 국가경찰사무와 자치경찰 사무를 어떻게 배분할 것인가의 문제로서 선행연구 결과들을 종합해 보면 대체로 중앙경찰은 전국적인 수준의 대규모 치안수요에 집중하고, 지방경찰은 지역적인 치안수요에 자율적으로 대응하는 것을 골자로 하고 있다. 일반적으로 경찰업무는 지방자치단체가 직접 처리하는 자치사무와 국가가 관여하



는 정도에 따라 위임사무로 구분할 수도 있으나 시·도 경찰은 「경찰관 직무집행법」 제2조에서 규정한 직무를 그 관할구역에서 담당하도록 하되 방법·교통·경비·수사 등 민생치안에 주력하도록 하며, 국가경찰은 시·도 경찰청이 처리하기 어렵거나 부적합한 사무를 처리하는 것이 바람직하다. 따라서 국가경찰은 경찰제도 및 치안정책의 기획, 경찰예산 편성 및 운영기준 설정, 국제협력, 치안관련기관 및 정부부처와의 업무협조 등의 사무는 직접 담당하며, 시·도 경찰사무 중 국가안보와 관련되는 사항, 광역범죄, 대규모 재해 및 소요사태 대처, 전국적인 교통의 관리와 규제 등의 사무는 지휘·감독하도록 하고 경찰통계, 인사관리, 전산, 통신, 장비, 자치경찰간의 상호협력, 감사 등에 관한 사무는 조정·통제하도록 하는 것이 바람직하다. 범죄의 광역화 추세에 비추어 자치경찰간의 상호협력과 공조체제에 관한 규정을 마련하여야 하고, 자치경찰간의 갈등을 조정할 수 있는 자치경찰간의 협의기구의 구성도 고려해야 한다.

## 2) 범죄예방 권한의 부여

자치경찰은 주민밀착형 치안서비스 제공과 해당 지역특성에 맞는 치안 수요를 충족시키기 위하여 생활안전, 지역교통, 지역경비, 범죄예방을 우선한 사무와 권한이 부여되어야 한다.

주민생활과 밀접한 부분을 자치경찰의 책임 하에 자율적으로 처리되도록 하고, 불법행위에 대해 자치단체 스스로 시정이 되도록 함으로써 주민의사가 범죄예방 조치에 적극적으로 반영됨으로서 제주지역에 맞는 범죄예방 프로그램 운영이 필요하다. 그러기 위해서는 국가경찰의 권한 중 음주운전 단속 등 교통단속 권한, 경범죄처벌법 처분 권한을 이양하여



자치경찰권한도 확대하여 주민생활 안정을 도모해야 한다.

### 제3절 인사와 조직의 개선방안

#### 1. 인사와 조직의 개편과 예산 확보

자치경찰의 인사와 조직과 관련한 모든 임용권은 도지사가 가지고 있다. 도지사의 정치적 이해관계에 따라 권한남용의 우려가 있어 정치적 중립성이 저해될 소지가 있으므로 자치경찰단의 임명절차를 지방의회의 승인을 받도록 하는 등 법률로 명확히 규정하여 견제와 균형이 이루어지도록 하거나 임용권을 지방자치단체장에게 위임하고 인사의 공정성 확보를 위해 외부인사를 인사위원회를 구성하여 지방자치단체장의 인사 독점을 예방할 수 있도록 해야 한다.

자치경찰 정원이 제주특별자치도 특별법상 127명으로 규정되어 있다. 127명이라는 정원은 자치경찰 출범 당시 부여된 사무범위를 토대로 산출되었다면 현재 자치경찰이 업무 영역을 확대 추진하고 있는 점에 비추어 볼 때 특별법 상의 정원을 늘려야 한다.

자치경찰이 최초 시행 목적이었던 국방, 외교, 수사, 정보를 제외한 일반 생활안전분야를 자치경찰이 가져 와야 했는데 중앙부처에서 권한을 쉽게 주지 않으려는 경향으로 처음 시행 목적보다 기능이 축소된 면이 있다. 기능의 축소로 주민들의 인식이 자치경찰은 힘이 없는 경찰이라는 초기 이미지가 오랜 시간 지속되므로 인력면에도 빠른시간 내 보강이 되었어야 한다. 중앙부처에 적극적 지원이 이뤄지지 않아 조직 발전이 많이 늦어지고 있다. 모든 업무추진이 그렇듯 처음 시행을 했으면 자리



잡을 때까지 중앙정부의 관심과 지원 필요하다. 재정자립도가 낮아 원활한 사무처리, 인사와 조직을 위해서도 가장 필요한 것은 예산 확보가 가장 시급한 문제로 나타난다. 중앙정부에서 제주자치경찰의 인사와 조직에 대한 문제점을 파악하여 현재보다 더 많은 예산을 지원해 주어야 한다.

## 2. 계급의 재조정

자치경찰의 계급은 자치총경, 자치경정, 자치경감, 자치경위, 자치경사, 자치경장, 자치순경으로 구분하며, 자치경찰공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 행하는 권한은 제주도지사가 가진다(제주특별법 제125조, 제126조). 다만, 도지사가 자치경찰을 면직시킬 때에는 미리 자치경찰인사위원회의 의견을 들어야 한다(제주특별법 제134조 제2항). 자치경찰공무원의 정년은 60세이다(제주특별법 제135조). 자치경찰공무원의 신규임용은 공개경쟁시험에 의한다. 다만, 국가경찰공무원을 그 계급에 상응하는 자치경찰공무원으로 임용하는 등 일정한 요건에 해당하는 경우 특별임용할 수 있다(제주특별법 제129조). 도지사는 각종 임용시험의 실시업무를 경찰청장 또는 제주지방경찰청장에게 위탁할 수 있다(제주특별법 제132조 제1항). 도지사는 자치경찰공무원이 교육훈련을 국가경찰의 교육훈련기관에 위탁할 수 있으며, 이 경우에는 자치경찰공무원 교육훈련계획을 수립하여 경찰청장에게 제출하여야 한다(제주특별법 제133조). 자치경찰공무원의 승진은 바로 차하위계급에 있는 자치경찰공무원 중에서 근무성적·경력평정 그 밖의 능력의 실증에 의한 승진심사가 원칙이다. 다만, 자치경정 이하 계급에의 승진에 있어서는 도조례가 정하는 비율에 따라 승



진시험을 병행할 수 있다(제주특별법 제131조). 해당 계급에서 일정기간 재직한 자에 대하여는 자치경찰·자치경사 및 자치경위로 근속승진임용을 할 수 있다(제주특별법 제131조의2). 자치경찰공무원 중 직무를 수행하다가 직무수행능력이 탁월하여 행정발전에 큰 공헌을 한 자, 전사하거나 순직한 자, 직무수행 중 현저한 공적을 세운 자 등에 대해서는 1계급 특별승진시킬 수 있다(제주특별법 제137조, 경찰공무원법 제14조).

자치경찰의 승진 등에 있어서도 행정직과 마찬가지로 승진후보자 순위 등이 공개되어 더욱 투명하게 이루어져야 하며, 보직발령에 있어서도 자치경찰의 업무가 한정되어 있어 본인이 원하는 부서를 지원해도 가지 못하는 상황이 많이 발생하므로 국가경찰과의 교류 등을 통하여 어느 정도 해소할 수 있게 인사교류를 주기적으로 일정 비율 실시해야 한다.

## 제4절 민관협력의 개선방안

### 1. 주민과의 협력강화

자치경찰은 지방자치단체의 조직이므로 지역주민과 연계하여 협력 및 감시 체계를 운영하여 지역주민의 의사를 적극 반영한 행정을 추진하는 등 지역주민 위주의 봉사행정이 우선되어야 한다. 그러기 위해서는 무엇보다 지역주민들의 자발적 참여가 중요하다.

지역주민들의 경찰활동에 대한 자발적 참여는 경찰업무에 대한 경찰의 태도를 긍정적으로 변화시킬 수 있으며 경찰관서로 하여금 범죄예방과 범죄율 감소를 위한 각종 프로그램을 개발하도록 자극을 줄 수 있다. 한편 경찰은 지역사회의 문제를 파악하고, 그 문제를 지역주민과 협력하여



해결하는 자세로 전환하여야 한다. 즉 범죄문제를 경찰만이 해결하려는 자세를 버리고, 사회전체가 해결하여야 한다는 자세에서 지역주민과 협력을 통하여 범죄예방활동을 수행하여야 한다. 또한 경찰은 지역사회의 비공식적 사회통제력을 통하여 지역주민 스스로 범죄문제에 대처 할 수 있는 여건을 조성하여야 한다.

자치경찰은 지역특성에 맞는 치안행정 및 지역주민에 의한 사무수행이 우선되어야 하므로 국가경찰, 지방자치단체, 지역주민 등과 긴밀한 협조체계를 유지하여 해당 지역에 맞는 치안수요 모색, 치안행정 추진 등을 해야 한다. 제주자치경찰의 경우 지방자치단체에서 자치경찰에 지원하는 자원으로는 도민과 민관협력 관계 정립이 어려운 실정이다. 또한, 자치경찰 사무권한의 부족으로 자치경찰은 힘없는 경찰이라는 인식이 강해 타 기관과 주민들에게 쉽게 다가가지 못하고 있는 실정이기 때문에 중앙정부에서 관심을 가져야 한다.

아울러 주민생활과 밀접한 부분을 자치경찰의 책임 하에 자율적으로 처리되도록 하여 불법행위에 대하여 지방자치단체 스스로 시정이 되도록 하고 주민의사가 범죄예방 조치에 적극적 반영되는 제주지역에 맞는 범죄예방 프로그램 운영이 필요하다.

## 2. 국가경찰과의 교류

자치경찰의 능력 발전과 경찰기관간의 유기적 협력체제 구축을 위하여 인사교류가 이루어져야 한다.

경찰공무원법 제10조의 2에 의하면 ‘경찰청장은 경찰공무원의 능력발전 및 국가경찰과 자치경찰 사무의 연계성을 높이기 위하여 국가경찰과



자치경찰 간에 긴밀한 인사교류가 될 수 있도록 노력하여야 한다.'고 규정하고 있다.

국가경찰과는 상호 협조체계를 유지하며 자치경찰 사무와 연계된 타 기관 등과는 적극적으로 업무를 협조하여 수사기법 공유 등 서로 발전할 수 있는 관계가 정립되어야 한다. 그러기 위해서는 제도적 뒷받침을 우선적으로 하여 국가경찰과 상호협력관계를 정립하고 공통수행사무가 많은 경우 어느 한쪽으로 사무를 떠넘긴다는 느낌을 지역주민이 받을 수 있으므로 공통수행사무는 최대한 적게 하고 고유사무의 적정 배분이 필요하다.



## 제5장 요약 및 결론

이 연구에서는 제주자치경찰의 범죄예방역량에 관한 연구로 제주자치경찰, 국가경찰, 학자 등의 전문가들을 대상으로 제1차에서 제3차까지 델파이조사를 하여 제주자치경찰의 범죄예방역량을 분석하였다.

그 결과 첫째, 설치단위는 기초단위는 자치경찰의 예산 확보가 어려움이 있고 지역 간 치안서비스 격차가 발생하며 기초단체장과 지방정치인의 부당개입이 발생할 수 있기 때문에 우리나라는 광역단위로 설치해야 한다.

둘째, 사무와 권한과 관련해서는 국가경찰과 중복되는 사무권한을 논의하여 지역특성에 맞는 치안수요 충족 및 사회적 약자 보호활동, 도로교통, 환경, 조례위임 사무 등 지역치안행정에 대한 자치경찰 직무근거를 마련하는 법안이 시급하다.

셋째, 인사와 조직과 관련해서는 소방, 국가경찰 등 유사조직과의 직위체계 균형을 통한 원활한 공조환경 구축과 인사의 공정성 확보를 위해 외부인사로 인사위원회 구성하여 지방자치단체장의 인사 독점 예방을 위해 자치경찰 인사권은 독립이 필요하고 자치경찰 급수가 행정공무원보다 낮아 급수 조정을 해야 한다. 전국적으로 통일된 계급 유지, 타 시도 간 상호 조화로운 인사교류 시스템을 마련해야 한다.

넷째, 민관협력 관계와 관련해서는 국가경찰과 정확한 업무분장과 국가경찰 · 지방자치단체 · 주민과의 원활한 관계 설정이 필요하고 주민과 지역현안문제에 더욱 가까이 접근할 수 있도록 원활한 관계정립이 필요하다는 결과가 나왔다.

이 연구를 통하여 제주자치경찰의 범죄예방역량을 위한 방안으로는 첫



째, 열악한 지방재정을 감안한 적극적인 국가적 지원과 국가경찰과의 관계 재정립, 지역특성에 맞는 업무를 꾸준히 발굴하여 주민이 감동하는 제주자치경찰이 되어야 한다. 이를 위해, 제주자치경찰이 노력은 하고 있으나 제주자치경찰만의 노력으로는 해결할 수 없는 부분도 상당하므로 주민의 적극적인 지원과 국제자유도시의 품격에 맞는 제주자치경찰의 의식을 갖춰야 한다.

둘째, 자치경찰 사무와 권한에 대한 명확하고 명문화된 법률적 근거가 마련되어야 한다. 「자치경찰법」 제정이 시급하며 「자치경찰법」 제정이 정치적 문제와 맞물려 어려움이 발생한다면, 현행 「경찰법」 등을 개정하여 경찰제도를 국가경찰과 자치경찰로 이원화하고 각각의 조직 및 소관 업무를 명확히 구분하여 효과적으로 사무와 권한이 분장되도록 조정하여 국가전체의 치안행정 및 민생치안의 역량을 강화해야 한다.

셋째, 제주자치경찰의 경우 도지사가 임명권을 가지고 있어 도지사의 정치적 이해관계에 따라 권한남용의 우려가 있으며 정치적 중립성이 저해될 소지가 있으므로 제주자치경찰의 임명절차를 자치경찰위원회를 구성하여 지역단체장으로부터 자유로운 인사가 이루어지도록 독립된 제주자치경찰로 운영·조직되어야 한다.

넷째, 제주자치경찰 정원이 특별법상 127명으로 규정되어 있다. 127명이라는 정원은 자치경찰 출범 당시 부여된 사무범위를 토대로 산출되었다면 현재 자치경찰이 업무 영역을 확대 추진하고 있는 점에 비추어 볼 때 특별법 상의 정원을 늘려야 한다. 지금까지 127명 정원 충족을 못하고 있으며, 2013년 신규 채용을 통해 창설한지 7년 만에 처음으로 정원이 충족될 예정이다. 정원충족 기간이 매우 길었던 점은 조금 더 신속한 자치경찰 발전을 가로막는 사유가 될 것이다. 이런 인사의 정체를 해소



하기 위해서는 무엇보다도 예산확보를 추진해야 한다.

다섯째, 제주자치경찰은 지역특성에 맞는 치안행정 및 지역주민에 의한 사무수행이 우선되어야 하므로 국가경찰, 지방자치단체, 지역주민 등과 긴밀한 협조체계를 유지하여 해당 지역에 맞는 치안수요 모색, 치안행정 추진 등을 해야 한다. 그러기 위해서는 국가경찰과의 인사교류를 활발히 하여야 한다. 그리고 제주특별자치도의 경우 특성상 지역성이 강하므로 각 기관별로 융합이 안 되고, 지역주민들과의 소통이 부재되는 경우가 발생할 수 있기 때문에 이를 개선해야 한다.

우리나라에서는 유일하게 제주특별자치도에서 자치경찰이 운영 중에 있다. 전국적인 자치경찰제 시행에 앞서 고려되어야 할 사항은 우리의 치안현실, 남북상황, 지방행정수준, 시행의 효과, 현실적합성, 시대적 요구 등 여러 가지 요인을 생각하지 않을 수 없을 것이다. 하지만 자치경찰제의 가장 큰 의미는 지역주민에게 원하는 서비스를 필요한 시기에 적절하게 공급함으로써 기존의 경찰서비스에서 중앙집권성과 획일성으로 인한 한계점을 개선해 줄 수 있을 것이다.

제주자치경찰의 범죄예방역량을 충족하기 위해서는 정부, 경찰 및 지방자치단체, 관련부처, 시민단체 등 각계각층이 국민의 입장에서 생각하고, 자치경찰의 조기 정착 및 발전을 위해 양보하며 대화로서 국민을 위한 방안을 제시해야 한다.

지역 특성에 맞는 경찰행정서비스를 개발, 주민들의 요구와 여망에 적극적으로 부응하고 주민들에 의한 통제가 가능하도록 해야 한다. 대표적인 대민서비스인 치안서비스가 지역주민을 지향할 수 있도록 국가경찰과 제주자치경찰 체계가 적절히 조화되는 것이 무엇보다 중요하다.



## < 참 고 문 헌 >

### 1. 국내문헌

#### 1) 단행본

- [1] 경찰대학. (2004), 「범죄예방론」, 경기: 경찰대학.
- [2] 경찰청. (2007), 「경찰백서」, 서울: 경찰청.
- [3] 김상균. (2004), 「최신범죄학원론」, 서울 : 양서원.
- [4] 신현기. (2007), 「자치경찰론」, 서울 : 응보출판사.
- [5] \_\_\_\_\_. (2012), 「새 경찰학개론」, 서울 : 우공출판사.
- [6] 이상원. (2005), 「범죄예방론」, 서울: 대명출판사.
- [7] 이재상. (2012), 「형사소송법」, 서울: 박영사.
- [8] 이황우 · 조병인 · 최응렬. (2001), 「경찰학개론」, 한국형사정책연구원.
- [9] \_\_\_\_\_. (2007), 「경찰학개론」, 한국형사정책연구원.
- [10] 임준태. (2009), 「범죄예방론」, 서울: 대영문화사.
- [11] 조강원 · 김형훈 · 박현호. (2004), 「범죄예방론」, 경찰대학.
- [12] 자치경찰단. (2007), 「주요업무보고」, 제주특별자치도 자치경찰단.
- [13] \_\_\_\_\_. (2008), 「주요업무보고」, 제주특별자치도 자치경찰단.
- [14] \_\_\_\_\_. (2009), 「주요업무보고」, 제주특별자치도 자치경찰단.
- [15] \_\_\_\_\_. (2010), 「2010 제주특별자치도 자치경찰 활동목표」, 제주특별자치도 자치경찰단.
- [16] \_\_\_\_\_. (2011), 「2010 제주특별자치도 자치경찰 활동목표」, 제주특별자치도 자치경찰단.



- [17] \_\_\_\_\_. (2012), 「2010 제주특별자치도 자치경찰 활동목표」, 제주특별자치도 자치경찰단.
- [18] \_\_\_\_\_. (2013), 「주요업무 실행 계획」, 제주특별자치도 자치경찰단.
- [19] 제주특별자치도. (2012), 「제주 사회조사 및 사회지표」, 제주특별자치도
- [20] 정경선. (1998), 「경찰방법론」, 경기: 경찰대학.
- [21] 최응렬. (2006), 「환경설계를 통한 범죄예방」, 경기: 한국학술정보.
- [22] 행정안전부 자치경찰제실무추진단. (2008), 「자치경찰제 추진 중간보고서」

## 2) 연구논문

- [23] 강선주. (2012), “지방분권 강화를 위한 자치경찰제에 관한 연구”, 「박사학위논문」, 경상대학교 대학원.
- [24] 고문현. (2005), “자치경찰제의 도입방향”, 한국공법학회, 「공법 연구」, 33(5): 431-477.
- [25] 고현환. (2012), “자치경찰의 운영 실태와 주요쟁점에 관한 법·제도적 고찰”, 조선대학교 법학연구원, 「법학논총」, 19(3): 187-210.
- [26] 김경태. (2008), “치안서비스 제고를 위한 경찰활동”, 한국콘텐츠학회, 「한국콘텐츠학회 논문지」, 8(11): 264-271.
- [27] 김성호 · 안영훈 · 이효. (1998), “자치경찰제의 준거틀과 모형설계”, 「연구보고서」, 한국지방행정연구원.
- [28] 김종수. (2006), “자치경찰의 신규임용 방안에 관한 연구”, 「박사학위논문」, 계명대학교 대학원.
- [29] 남재성. (2010), “자치경찰제에 대한 일선 국가경찰관들의 인식 :



- 서울지역 경찰관을 중심으로”, 원광대학교 경찰학연구소,  
「경찰학논총」, 5(2): 379-417.
- [30] 석청호. (2009), “Beccaria의 범죄예방 사상과 그 시사점”, 한국  
경찰학회, 「한국경찰학회보」, 11(4): 221-251.
- [31] \_\_\_\_\_. (2012), “한국 지역경찰의 범죄예방활동 개선방안”, 한국  
범죄심리학회, 「한국범죄심리연구」, 8(2): 99-123.
- [32] 손능수 · 정우열. (2009), “한국 지역경찰 체제의 발전과정에 관한  
연구”, 한국행정사학회, 「한국행정사학지」, 25: 219-255.
- [33] 송건섭 · 이태중 · 이승철. (2006), “참여정부 자치경찰제(안)에 대  
한 비판적 논의 : 설문조사 분석결과를 중심으로”, 서울  
행정학회, 「한국사회와 행정연구」, 16(4): 189-209.
- [34] 송봉규. (2012), “경찰순찰활동 가시성과 범죄에 대한 두려움”,  
「박사학위논문」, 동국대학교 대학원.
- [35] 송성환 · 권성훈 · 홍순기 · 박진범. (2008), “델파이를 이용한  
AHP방법론에 관한 연구”, 대한산업공학회, 「추계학술대  
회 자료집」: 53-64.
- [36] 안성욱. (2008), “미국 자치경찰에 대한 시민통제 연구”, 대검찰청,  
「해외연수검사연구논문집」, 23(2): 1-91.
- [37] 양영철. (2008), “참여정부에서의 자치경찰제 도입 실패에 관한 연  
구 -정책참여자간 갈등을 중심으로-”, 한국행정학회,  
「한국행정학회 하계학술대회논문집」: 365-399.
- [38] 원소연 · 홍의표. (2012), “자치경찰제 도입을 위한 주요쟁점분석  
과 시사점 : 제주자치경찰사례를 중심으로 ”, 호남대학교  
인문사회과학연구소, 「인문사회과학연구」, 36: 161-190.



- [39] 윤영근. (2013), “광역자치경찰제 연구”, 「박사학위논문」, 목포대학교 대학원.
- [40] 이성식. (2002), “청소년범죄 예방을 위한 지역중심의 종합적 다기관 연계전략”, 한국교정학회, 「교정연구」, 16: 119-154.
- [41] 이승철 · 권용현 · 송건섭. (2005), “지방자치경찰제 도입 모형구축을 위한 실증적 연구”, 한국행정학회, 「한국행정학회 발표논문집」: 9-28.
- [42] 이현우 · 송상훈 · 이미애. (2009), “자치경찰제도 도입에 따른 법률안 제·개정에 관한 연구”, 「정책연구」, 57: 1-125.
- [43] 이현우 · 이미애. (2010), “자치경찰제도 도입에 관한 비교연구”, 「한국정책연구」 10(2): 247-272.
- [44] 이황우. (2004), “경찰의 범죄예방활동”, 「제13회 형사정책 세미나자료집」: 67-100.
- [45] 장석현. (2002), “무관용경찰활동(Zero tolerance policing)에 대한 비판적 검토”, 한국경찰학회, 「한국경찰학회보」, 4(1): 21-38.
- [46] \_\_\_\_\_. (2003), “깨어진 창이론(Broken windows theory)을 통한 경찰의 대응방안”, 한국공안행정학회, 「한국공안행정학회 보」, 16: 177-202.
- [47] 정승민. (2006), “지역특성과 경찰활동이 범죄에 미치는 영향에 관한 연구”, 「박사학위논문」, 계명대학교 대학원.
- [48] 조선호. (2003), “지역사회중심 범죄통제에 관한 이론적 고찰”, 한국경찰학회, 「한국경찰학회보」, 5(2): 151-172.



- [49] 조현빈. (2012), “지역경찰관서 순찰근무의 효율성 검토”, 한국경찰학회, 「한국경찰학회보」, 14(1): 109-129.
- [50] 최용환. (2010), “자치경찰제 도입 및 제도정착에 관한 연구”, 「연구보고서」, 충북개발연구원.
- [51] 최향섭. (2007), “미래연구방법론”, 「KISDI 이슈리포트 07-09」, 정보통신정책연구원.
- [52] 하미승 · 심기환. (2008), “치안서비스 결정요인에 관한 연구 - 지방자치경찰제를 중심으로 : 치안서비스 결정요인에 관한 연구”, 한국지방정부학회, 「지방정부연구」, 12(3): 75-103.
- [53] 홍의표. (2012), “자치경찰제 실시방안 연구”, 지방행정체제개편추진위원회, 「자치경찰제 실시방안 토론회 발표논문」.
- [54] 황진영 · 최수미. (2004), “텔파이 기법을 이용한 항공우주분야 연구개발에 관한 연구”, 한국항공경영학회, 「춘계학술대회 자료집」: 325-334.

## 2. 국외문헌

### 1) 단행본

- [1] Anderson, Douglas R. (1995), *Strands of System: The Philosophy of Charles Peirce*, Indiana: Purdue University Press.
- [2] Barlow, I. M. (1981), *Special Dimensions of Urban Government*, Chichester Research Studies Press.



- [3] Clarke, R. (1992), *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*, Albany, NY: Harrow and Heston.
- [4] Eck, John E. and Spelman William. (1987), *Problem Solving: Problem Oriented Policing in Newport News*, Washington, D.C.: Police Executive Research Forum.
- [5] Ekblom, P. (1996), "Towards a Discipline of Crime Prevention: A Systematic Approach to its Nature, Range and Concepts", in T. Bennett(ed.), *Crime Prevention: The Cropwood Papers*. Cambridge: Cropwood.
- [6] Harcourt, B. E. (2001), *Illusion of order*. Cambridge: Harvard University Press.
- [7] Hughes, Gordon. (1998), *Understanding of Crime Prevention*, Buckingham : Open University Press.
- [8] Lab, S. P. (1992), *Crime Prevention Approaches : Practices and Evaluation*, 2nd ed, Cincinnati, OH : Anderson Pub.
- [9] NCPC(National Crime Prevention Council) (1997), *Designing Safer Communities: A Crime Prevention Through Environmental Design Handbook*. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- [10] Walker Samuel. (1983), *The police in America*, New York McGraw.
- [11] Willard M Oliver. (1998). *Community-Oriented Policing*,



Prentice-Hall.

- [12] Sherman, Lawrence W. (1996), "Thinking About Crime Prevention" in Sherman L. W., Gottfredson D, MacKenzie D, Eck, J. and Bushway, S. *Preventing Crime: What Works, What Doesn'T, What'S Promising : A Report To The United States Congress*. Maryland: Department of Criminology and Criminal Justice University of Maryland.
- [13] Wilson, J. Q. (1985), *Thinking about crime*. New York: Vintage Books.

## 2) 연구논문

- [14] Brudney, Jeffrey L. (1984), "Local coproduction of services and the analysis of municipal productivity", *Urban Affairs Quarterly*, 19(4): 465-484.
- [15] Kahan, D. M. (1997), "Between Economics and Sociology: The New Path of Deterrence", *Michigan Law Review*, 95: 2477-2488.
- [16] Lofti, C. and Mcdowell, David. (1982), "The Police, Crime, and Theory : An Assessment", *American Sociological Review*, 47: 393-401.
- [17] Robert F. Lusch & James R. Brown. (1996), "Interdependency, Contracting, and Relational Behavior in Marketing Channels", *Journal of Marketing*, 60(4): 19-38



- [18] Sampson, R. J., & Raudenbush, S. W. (1999), “Systematic social observation of public spaces: A new look at disorder in urban neighborhoods”, *American Journal of Sociology*, 105(3): 603-651.
- [19] Stipak, B. (1994), “Are you really doing community policing?”, *Police Chief*: 115-121.
- [20] Wilson, J. Q. & Kelling, G. L. (1982), “The police and neighborhood safety: Broken windows”, *Atlantic*, 127: 29-38.



부록 - 설문지

제1차 델파이조사 설문

<b>I. 자치경찰제도의 설치단위</b>
그동안 자치경찰제도의 설치단위는 광역단위와 기초자치단체단위로 논의되었습니다. 우리나라에 적합한 자치경찰제도의 설치단위에 대한 의견을 적어주시기 바랍니다.
※ 현재 제주자치경찰의 설치단위에서 발생하는 문제점에 대해 적어주시기 바랍니다.
<b>II. 자치경찰제도의 사무와 권한</b>
그동안 자치경찰의 사무와 권한은 생활안전, 지역교통, 지역경비, 범죄예방, 범죄수사로 논의되었습니다. 우리나라에 적합한 자치경찰의 사무와 권한에 대해 적어주시기 바랍니다.
※ 현재 제주자치경찰의 사무와 권한에서 발생하는 문제점에 대해 적어주시기 바랍니다.
<b>III. 자치경찰제도의 인사와 조직</b>
그동안 자치경찰의 인사와 조직에 관해서는 다양한 논의가 진행되었습니다. 우리나라에 적합한 자치경찰의 인사와 조직에 대해 자유롭게 의견을 적어주시기 바랍니다.
※ 현재 제주자치경찰의 인사와 조직에서 발생하는 문제점에 대해 적어주시기 바랍니다.
<b>IV. 자치경찰과 민관협력과의 관계</b>
자치경찰제도에서는 국가경찰, 지방자치단체, 지역주민 등 타 기관과의 관계 정립이 필요합니다. 바람직한 자치경찰과 타 기관과의 관계에 대한 의견을 적어주시기 바랍니다.
※ 현재 제주자치경찰과 민관협력과의 관계에서 발생하는 문제점에 대해 적어주시기 바랍니다.



### 제2차 델파이조사 설문

I. 다음은 자치경찰의 설치단위에 대한 응답내용입니다. 동의하시면 체크해 주시기 바랍니다.		동의
자치경찰제의 설치단위 응답내용		
1	우리나라에는 광역단위가 적합하다	
2	우리나라에는 기초단위가 적합하다	
3	광역단위에서 시작하여 기초단위로 확대	
4	자치경찰제도 도입에 부정적이다	
5	(광역단위) 협소한 국토를 고려하면 광역단위가 효율적	
6	(광역단위) 기초단위보다 책임의식 확고	
7	(광역단위) 현재 국가경찰제도와 차이가 없음	
8	(광역단위) 하나의 독립청으로 운영하여 독립성 부여	
9	(광역단위) 효율적이고 체계적인 조직 구성과 운영, 효과적인 현장대응 가능	
10	(광역단위) 남북분단과 경찰행정의 효율성 등 우리나라 특수성에 적합	
11	(광역단위) 규모의 경제, 자치의 능력, 소집단 연고주의 등을 감안	
12	(광역단위) 비중이 높은 사건은 미국 FBI와 같은 국가단위 기관에서 처리	
13	(기초단위) 자치경찰 예산확보의 어려움	
14	(기초단위) 국가경찰과의 협조 어려움	
15	(기초단위) 지역 간 치안서비스 격차 발생	
16	(기초단위) 지방자치단체장 또는 지방정치인 부당개입	
17	(기초단위) 국가경찰은 광역단위 대응, 자치경찰 지역단위 업무에 대응	
18	(기초단위) 자치경찰의 난립, 관할에 대한 한계 등의 문제 발생	
19	(기초단위) 풀뿌리 민주주의의 부합	
20	(기초단위) 지역적 한계에 의한 방법순찰 등 업무의 제약을 받음	
21	(기초단위) 각각의 기초자치단체간의 자치경찰에 대한 응원 부족	



22	(기초단위) 자치경찰 본연의 사무보다는 지방자치단체 일반행정 보조 또는 집행조직으로 변질	
23	(기초단위) 지휘체계 혼선의 문제	
24	(기초단위) 독자적으로 치안서비스 수행이 불가능	
25	(기초단위) 광역단위 자치단체장에게 통제를 받아 업무수행에 혼란 초래	
26	(광역+ 자치) 이원적 설치(광역: 범죄진압 및 수사, 기초: 주민생활안전, 교통)	
27	(광역+ 자치) 이상적인 자치경찰제도(지방자치아님 부합, 지역주민 위주의 치안서비스)	
28	(광역+ 자치) 광역단위로 시행 후 기초단위로 확대	
<b>제주자치경찰의 설치단위에 대한 문제점 응답내용</b>		
29	대형행사나 사건사고에 능률적인 대처가 어려움	
30	재정자립도가 가장 낮은 제주의 경우 재정 부담능력이 낮아 재정적 운영에 많은 제한	
31	설치단위로 발생하는 문제점은 현재 없음	
32	기초단위 소속에서 광역단위 소속으로 바뀐 후 업무의 능률성 확대	
33	광역단위에 설치되어 있지만 기초단위도 거쳐 지방자치 기본이념에 부합하지 않음	
34	기초단위 설치 당시 현안업무에만 차중, 장기적인 관점의 업무 발굴 및 업무수행 저해	
35	기초단위 운영 시 대민수요행정 발굴 및 업무영역 확대 곤란 등 업무집행에 한계	
36	기초단위 운영 시 인사 비독립으로 인한 조직정체성 미약	
37	유관기관과의 유기적 업무협조 곤란 등으로 효과적인 치안행정수요 대응 곤란	
38	지역연고에 따른 경찰권 행사에 어려움	
39	제주특성상 제주시 권역에 인구밀집과 치안수요가 대부분이므로 광역단위가 필요	
40	광역단위로 다양한 민생치안수요에 대한 적응성 있는 지역맞춤형 행정 곤란	
<b>II. 다음은 자치경찰의 사무와 권한에 대한 응답내용입니다. 동의하시면 체크해 주시기 바랍니다.</b>		
41	우리나라에는 생활안전만 필요하다.	
42	우리나라에는 생활안전, 지역교통만 필요하다.	
43	우리나라에는 생활안전, 지역교통, 지역경비만 필요하다.	
44	우리나라에는 생활안전, 지역교통, 지역경비, 범죄예방 및 수사 사무가 필요하다.	
45	지역특성을 살린 생활안전, 지역교통, 지역경비, 범죄예방 및 수사사무가 필요	
46	범죄수사 분야에 대한 세심한 논의가 필요	
47	범죄수사를 제외한 모든 기능	



48	수사파트 인력의 업무집중도를 위해 수사, 형사를 제외한 사무	
49	주민생활 안전 도모를 위해 교통단속권한 특별사법경찰 권한 경범죄처벌법 처분 권한 일체	
50	특별사법경찰업무를 위해 일부 수사권 부여	
51	국가경찰과 중복되는 사무권한 논의가 필요	
52	현 체제 유지	
53	지역교통, 지역경비, 범죄예방	
54	광역단위는 범죄진압 및 수사, 기초단위는 생활안전 및 지역교통 사무 부여	
55	수학여행단 전세버스 에스코트	
56	국가경찰과 중복되는 사무가 많기 때문에 잔반적인 사무 한 가지를 모두 가져와야 함	
57	생활안전, 범죄예방과 그에 따른 범죄수사 사무	
58	지역특성에 맞는 치안수요 충족 및 사회적 약자 보호활동	
59	지역행사 교통중점관리 필요	
60	국가경찰의 고유사무인 수사, 정보, 외사를 제외한 모든 사무 이관	
61	수사사무 중 초동조치권 부여	
62	조직폭력, 마약 등을 제외한 일부 형사범에 대한 수사권 부여	
63	초등학교 하교방법 및 중고교 야간방범등 청소년보호 활동	
64	대테러대비 및 대응환경 구축	
65	행정사각지대의 독거노인 기초생활수급자 등에 대한 민생수요행정 및 안전복지 구현	
66	형법상 5대 중대범죄 외의 생활관 범죄수사 부여	
67	자치경찰제 정착 후 일부수사권 부여	
68	남북관계 특성상 국가경찰은 보안사범, 자치경찰은 지방치안과 교통에 집중	
69	사무와 권한을 국가경찰급으로 확대하여 독립된 기관으로 독립적 업무 수행	
70	총포, 화약류 등 관리업무 자치경찰로 이양	
71	국가 및 지역사무에 대한 법률적 구분	
72	도로교통, 환경, 조례위임 사무 등 지역치안행정에 대한 자치경찰 직무근거 마련	
<b>제주자치경찰의 사무와 권한에 대한 문제점 응답내용</b>		
73	사무와 권한 한정에 따른 업무효율성 떨어짐	
74	제대로된 수사권한이 없어 업무중복이나 효율성 저하 우려	



75	실질적인 치안업무 수행 못함	
76	행사경비 등에 투입되어 효율성 떨어짐	
77	비효율적인 업무 수행	
78	생활안전분야 업무 권한 위임 필요	
79	고유사무보단 자치단체 행사 동원 문제	
80	특별사법경찰 업무 수행 문제	
81	수사권이 없어 무너만 경찰	
82	범죄예방을 위한 활동 전혀 무색함	
83	교통시설관리 일원화 되지 못함	
84	행정에 휘둘려 도로, 관할에 따라 여러 부서로 쪼개지는 문제점 발생	
85	지역민원에 너무 취약하여 불합리한 업무 발생	
86	수사권이 없어 음주운전, 무면허운전 적발 시 국가경찰에게 인계	
87	즉결심판 청구권이 없어 국가경찰에서 이의신청 절차 진행	
88	직무의 제약이 많아 민간인과 다를 바 없는 신분으로 적극적인 근무에 임하지 못함	
89	주민 밀착사무 처리에 있어 미 이양된 권한이 많음	
90	현장 대응능력 부족	
91	국가경찰과 경합범에 대하여 이중수사	
92	지역교통, 지역경비 권한 개념이 정립되어 있지 않음	
93	도민과 관광객 등 주민들에게 다가 갈 수 있는 사무가 필요	
94	지역교통 사무에서 면허조회만 가능	
95	교통위반 벌점 여부 확인 및 단속 통신장비 미비로 효율성 저하	
96	자치경찰 사무와 권한에 대한 명확하고 명문화된 법률적 근거 필요	
97	협회의 행정경찰 사무만 담당	
98	특별법상 국가경찰과 협약사무로 정하고 있음	
99	자치경찰 본연의 목적을 달성하지 못하는 한계점 발생	
100	즉결심판 및 음주운전권한 등 경미한 민생치안 권한 부여	
<b>Ⅲ. 다음은 자치경찰의 인사와 조직에 대한 응답내용입니다. 동의하시면 체크해 주시기 바랍니다.</b>		
<b>자치경찰제의 인사와 조직 응답내용</b>		



101	국가경찰의 지방경찰청 조직을 따라 해도 무방	
102	지방행정조직에 부속되어 집행력이 약하고 시·도간 협조가 어려움	
103	인사에 대하여 지방정치인 개입되어 자치경찰 간부 통제력 약화	
104	인력규모가 작아 중간간부의 인사이동 및 타 부서 이동이 없어 하위직 승진기회 적음	
105	인사는 자치단체장에게 위임	
106	인사의 공정성 확보를 위해 외부인사로 인사위원회 구성하여 지방자치단체장의 인사 독점 예방	
107	도지사가 임명권을 가지고 있어 권한남용의 우려	
108	도지사의 정치적 이해관계에 따라 정치적 중립성 저해	
109	자치경찰 임명절차를 지방의회의 승인을 받도록 법률로 명확히 규정	
110	자치경찰 급수가 행정공무원보다 낮아 급수 조정	
111	자치경찰 인사권 독립	
112	국가경찰과 자치경찰 인사교류	
113	각 분야별 3년, 5년 단위로 순환 인사	
114	자치경찰단장 국가경찰과 비슷한 계급(치안감, 경무관)으로 격상	
115	자치경찰대장 총경으로 격상하고 시장, 군수가 임명	
116	관리자, 중간관리자를 국가경찰에서 임명하여 도지사의 권한 남용을 막고 중립성 확보	
117	지휘관은 개방형 임용	
118	조직원간의 다면평가제 도입	
119	자치경찰단장의 임기 보장	
120	지방자치단체 공무원 급수와 같은 계급으로 감축	
121	조직은 전국적으로 기본 틀을 만들어 지역특성에 맞게 관리	
122	인사관련하여 전국적으로 통일된 계급 유지	
123	타 시·도간 상호 조화로운 인사교류 시스템 마련	
124	단·대 조직이 아닌 단 조직으로 운영	
125	행정조직과의 활발한 인사교류	
126	광역단위의 컨트롤타워 1본부 설치하여 인구, 지역차이 수요 등에 따른 산하 직속기관 설치	
127	자치단체장의 보좌기관 설치	
128	국무총리 소속하에 시·도 경찰위원회 설치	



129	시·도지사와 시·도위원회의 자율적인 인사관리권 확보	
130	지방자치단체장 소속 지방공무원이면서 경력직·특정직으로 구분	
131	일반주민이 경찰행정 및 업무분장에 대한 오해를 없애기 위해 자치경찰 명칭 변경	
132	자치단체 한 부서로 독자적인 명칭 정하고 교육 사무처리 필요	
133	유관기관과의 동등한 조직체계 마련	
134	소방, 국가경찰 등 유사조직과의 직위체계 균형을 통한 원활한 공조환경 구축	
<b>제주자치경찰의 인사와 조직에 대한 문제점 응답내용</b>		
135	특이한 문제점 없음	
136	인사, 징계권이 도지사에게 있어 경찰고유의 질서유지, 교통관리 어려움	
137	제주도 전체를 관할하기에 인원과 장비 등 부족	
138	열악한 재정으로 정원확보 어려움	
139	중앙정부에서 일정부분 예산지원 필요함	
140	시·도 예산책정에 따른 시·도의회와 자치단체 눈치보기	
141	기존 주차단속요원 자치경찰 편입으로 직원상호간 불화	
142	하위직 승진기회 적음	
143	인사적체는 전국적으로 자치경찰제 시행되면 해소	
144	조직이 좁고 제주도에서만 시행 중이라 발전이 어려움	
145	빠른 시일 내 전국적으로 시행하여 정보공유 및 인사교류 필요	
146	특별법에 127명으로 규정된 정원 확대	
147	규모가 작아 10년 후 승진 및 보직 적체 우려	
148	현 심사승진만인 승진제도를 시험승진, 특별승진 등 다양한 승진제도 필요	
149	행정직과 마찬가지로 승진후보자 순위 공개	
150	업무가 한정되어 원하는 부서 지원 어려움	
151	국가경찰과 주기적으로 일정비율 인사교류 필요	
152	경찰관 신분으로 행정조직과 인사교류가 없어 조직발전 저해 및 공조 어려움	
153	민선자치단체장의 표를 의식하여 제대로된 조직운영 어려움	
154	도지사 관할기관으로 주민보다 지방정치에 가까움	
155	도지사 직속기관으로 타 실국과 협력 저하	



156	자치단체장이 자치경찰 인사권 불합리적으로 사용	
157	인원 확대에 예산부족이 주된 원인	
158	일반직공무원과 함께 근무하여 업무의 중복성 등으로 현장성 악화	
159	특정직 지방공무원 신분으로 지방공무원간 인사교류 어려움	
160	제주도 특색에 맞는 자치경찰을 대표하는 이미지 제고 필요	
161	전문인력 부족과 경찰업무의 행정화 등으로 민원인에 의해 좌지우지되는 경향	
<b>IV. 다음은 자치경찰의 민관협력 관계에 대한 응답내용입니다. 동의하시면 체크해 주시기 바랍니다.</b>		
<b>자치경찰제의 민관협력 관계 응답내용</b>		
162	국가경찰과의 원활한 관계 설정이 필요하다.	
163	지방자치단체와의 원활한 관계 설정이 필요하다.	
164	주민과의 원활한 관계 설정이 필요하다.	
165	국방부, 국가정보원, 검찰과의 관계 설정이 필요하다.	
166	국가경찰과 경찰(치안)관련 통계 공유	
167	전시 등 비상사태 발생 시 경찰청장이나 지방경찰청장이 지휘책임자	
168	광역수사 등 타 지역과 연관된 사건 등 국가경찰이 책임	
169	국가경찰과 대응·협조 체제	
170	국가경찰과 정확한 업무분장	
171	국가경찰과 상호연계 및 파견근무를 통한 유기체적 협조관계 필요	
172	국가경찰과 협력 및 상호보완 관계	
173	국가경찰과 지역에 맞는 치안수요 모색, 치안행정 추진	
174	국가경찰과 서로 같은 지역 동료경찰관이지만 소속이 달라 이질감 발생 우려	
175	국가경찰과 중복되는 사무가 많아 대부분 국가경찰이 책임지고 있음	
176	국가경찰과 사무가 확연히 구분되지 않아 주민들이 자치경찰의 필요성 인식 못함	
177	국가경찰의 책임회피로 시민들의 민원 혼선 가져옴	
178	국가경찰과 중복되는 사무인 경우 서로 떠넘기려함	
179	지방자치단체와 대응·협조 체제	
180	지방자치단체와 정확한 업무분장	
181	지방자치단체와 지역현안문제에 더욱 가까이 접근 할 수 있도록 원활한 관계 정립	



182	지방자치단체에서 자치경찰의 특수성 이해하고 지원	
183	지방자치단체와 기존 경찰조직과 문제를 직면하고 해결하는 다른 시각 필요	
184	지방자치단체와 상명하복 관계	
185	주민과 대응·협조 체제	
186	지역주민에게 홍보 필요	
187	주민과 지역현안문제에 더욱 가까이 접근할 수 있도록 원활한 관계 정립	
188	지역주민의 편의를 위함	
189	지역주민과 연계하여 협력 및 감시체계 운영하여 주민들의 의사를 적극 반영	
190	지역주민을 위한 봉사행정 우선	
191	지역주민의 조직과 거버넌스 확대	
<b>제주자치경찰과 민관협력 문제점 응답내용</b>		
192	지역주민과의 관계 미비로 존재 여부조차 모르는 경우 많음	
193	자치경찰만의 업무권한이 없어 국가경찰과 행정공무원 사이에서 이도저도 아님	
194	현실적으로 자치경찰 활동 모습이 두드러지게 나타나고 있지 않음	
195	인원부족 및 집행력 약화로 국가경찰에 의존	
196	지역주민의 자치경찰과 국가경찰이 같은 조직으로 오해 치안만족도 저하	
197	타 기관과의 문제점이 없음	
198	제주 특성상 지역성이 강하여 타 기관별 융합이 안됨	
199	지역주민과 소통 부재	
200	중앙정부의 무관심으로 타 기관과의 관계 정립 어려움	
201	자치경찰의 권한부족으로 힘없는 경찰로 인식이 강해 타 기관과 관계 정립 어려움	
202	주민봉사대를 활용하여 인력부족 문제 해결 필요	
203	각종 행사시 해병전우회, 모범운전자회와 유기적 협조체계유지	
204	상호 수사기법 공유가 어려운 실정	
205	국가경찰과 민원이 많은 업무(성판약, 사려니길 교통관리, 야간주차문제)는 책임회피	
206	국가경찰과 업무협조 등 교류가 되지 않아 민원 업무처리시 문제점 발생	
207	국가경찰과 업무 중복으로 서로 마찰	
208	국가경찰과 상호협력체제 구성을 위한 조정기관이나 법령 의무화	



209	국가경찰의 미약한 지지	
210	경찰구역 관할권의 문제 발생	
211	주민의견이 바로 치안행정에 접목되지 않음	

### 제3차 델파이조사 설문

I. 다음은 자치경찰의 설치단위에 대한 응답내용입니다. 체크해 주시기 바랍니다.						
구분	자치경찰제의 설치단위 응답내용	중요성				
		전혀 않다	그렇지 않다	← 보통 →	→	매우 그렇다
1	광역단위는 협소한 국토를 고려하면 광역단위가 효율적임	①	②	③	④	⑤
2	광역단위는 효율적이고 체계적인 조직 구성과 운영, 효과적인 현장대응 가능	①	②	③	④	⑤
3	기초단위는 자치경찰 예산확보의 어려움	①	②	③	④	⑤
4	기초단위는 국가경찰과의 협조 어려움	①	②	③	④	⑤
5	기초단위는 지역 간 치안서비스 격차 발생	①	②	③	④	⑤
6	기초단위는 지방자치단체장 또는 지방정치인 부당개입	①	②	③	④	⑤
7	기초단위는 자치경찰의 난립, 관할에 대한 한계 등의 문제 발생	①	②	③	④	⑤
8	기초단위는 각각의 기초자치단체간의 자치경찰에 대한 응원 부족	①	②	③	④	⑤
9	기초단위는 자치경찰 본연의 사무보다는 지방자치단체 일방행정 보조 또는 집행조직으로 변질	①	②	③	④	⑤
10	기초단위는 광역단위 자치단체장에게 통제를 받아 업무수행에 혼란 초래	①	②	③	④	⑤
구분	제주자치경찰의 설치단위에 대한 문제점 응답내용	중요성				
		전혀 않다	그렇지 않다	← 보통 →	→	매우 그렇다



11	대형행사나 사건사고에 능률적인 대처가 어려움	①	②	③	④	⑤
12	재정자립도가 가장 낮은 제주의 경우 재정 부담능력이 낮아 재정적 운영에 많은 제한	①	②	③	④	⑤
13	기초단위 설치 당시 현안업무에만 치중, 장기적인 관점의 업무 발굴 및 업무수행 저해	①	②	③	④	⑤
14	기초단위 운영 시 대민수요행정 발굴 및 업무영역 확대 곤란 등 업무집행에 한계	①	②	③	④	⑤
15	기초단위 운영 시 인사비독립으로 인한 조작성체성 미약	①	②	③	④	⑤
16	제주특성상 제주시 권역에 인구밀집과 치안수요가 대부분이므로 광역단위가 필요	①	②	③	④	⑤
<b>II. 다음은 자치경찰의 사무와 권한에 대한 응답내용입니다. 체크해 주시기 바랍니다.</b>						
구분	자치경찰제의 사무와 권한 응답내용	중요성				
		전혀 없다	그렇지 않다	← 보통 →	→	매우 그렇다
17	범죄수사 분야에 대한 세심한 논의가 필요	①	②	③	④	⑤
18	주민생활 안전 도모를 위해 교통단속권한, 특별사법경찰권한, 경범죄처벌법 처분 권한 일체	①	②	③	④	⑤
19	특별사법경찰업무를 위해 일부 수사권 부여	①	②	③	④	⑤
20	국가경찰과 중복되는 사무권한 논의가 필요	①	②	③	④	⑤
21	지역특성에 맞는 치안수요 충족 및 사회적 약자 보호활동	①	②	③	④	⑤
22	지역행사 교통중점관리 필요	①	②	③	④	⑤
23	초등학교 하교방범 및 중고교 야간방범 등 청소년보호 활동	①	②	③	④	⑤
24	행정사각지대의 독거노인, 기초생활수급자 등에 대한 민생수요행정 및 안전복지 구현	①	②	③	④	⑤
25	총포, 화약류 등 관리업무 자치경찰로 이양	①	②	③	④	⑤
26	도로교통, 환경, 조례위임 사무 등 지역치안행정에 대한 자치경찰 직무근거 마련	①	②	③	④	⑤
구분	제주자치경찰의 사무와 권한에 대한 문제점 응답내용	중요성				



		중요성				
		전혀 그렇지 않다 ← 보통 → 매우 그렇다				
27	사무와 권한 한정에 따른 업무효율성 떨어짐	①	②	③	④	⑤
28	제대로된 수사권한이 없어 업무중복이나 효율성 저하 우려	①	②	③	④	⑤
29	실질적인 치안업무 수행 못함	①	②	③	④	⑤
30	고유사무보단 자치단체 행사 동원 문제	①	②	③	④	⑤
31	수사권이 없어 음주운전, 무면허운전 적발 시 국가경찰에게 인계	①	②	③	④	⑤
32	즉결심판 청구권이 없어 국가경찰에서 이의신청 절차 진행	①	②	③	④	⑤
33	직무의 제약이 많아 민간인과 다를 바 없는 신분으로 적극적인 근무에 임하지 못함	①	②	③	④	⑤
34	도민과 관광객 등 주민들에게 다가 갈 수 있는 사무가 필요	①	②	③	④	⑤
35	자치경찰 사무와 권한에 대한 명확하고 명문화된 법률적 근거 필요	①	②	③	④	⑤
36	자치경찰 본연의 목적을 달성하지 못하는 한계점 발생	①	②	③	④	⑤
<b>Ⅲ. 다음은 자치경찰의 인사와 조직에 대한 응답내용입니다. 체크해 주시기 바랍니다.</b>						
구분	자치경찰제의 인사와 조직 응답내용	중요성				
		전혀 그렇지 않다 ← 보통 → 매우 그렇다				
37	인력규모가 작아 중간간부의 인사이동 및 타 부서 이동이 없어 하위직 승진기회 적음	①	②	③	④	⑤
38	인사의 공정성 확보를 위해 외부인사로 인사위원회 구성하여 지방자치단체장 인사 독점 예방	①	②	③	④	⑤
39	도지사가 임명권을 가지고 있어 권한남용의 우려	①	②	③	④	⑤
40	도지사의 정치적 이해관계에 따라 정치적 중립성 저해	①	②	③	④	⑤
41	자치경찰 급수가 행정공무원보다 낮아 급수 조정	①	②	③	④	⑤



42	자치경찰 인사권 독립	①	②	③	④	⑤
43	자치경찰단장 국가경찰과 비슷한 계급(치안감, 경무관)으로 격상	①	②	③	④	⑤
44	조직원간의 다면평가제 도입	①	②	③	④	⑤
45	자치경찰단장의 임기 보장	①	②	③	④	⑤
46	인사관련하여 전국적으로 통일된 계급 유지	①	②	③	④	⑤
47	타 시도간 상호 조화로운 인사교류 시스템 마련	①	②	③	④	⑤
48	소방, 국가경찰 등 유사조직과의 직위체계 균형을 통한 원활한 공조환경 구축	①	②	③	④	⑤
구분	제주자치경찰의 인사와 조직에 대한 문제점 응답내용	중요성				
		전혀 않다	그렇지 않다 ←	보통	→	매우 그렇다
49	열악한 재정으로 정원확보 어려움	①	②	③	④	⑤
50	중앙정부에서 일정부분 예산지원 필요함	①	②	③	④	⑤
51	기존 주차단속요원 자치경찰 편입으로 직원 상호간 불화	①	②	③	④	⑤
52	조직이 좁고 제주도에서만 시행 중이라 발전이 어려움	①	②	③	④	⑤
53	빠른 시일 내 전국적으로 시행하여 정보공유 및 인사교류 필요	①	②	③	④	⑤
54	규모가 작아 10년 후 승진 및 보직 적체 우려	①	②	③	④	⑤
55	현 심사승진만인 승진제도를 시험승진, 특별승진 등 다양한 승진제도 필요	①	②	③	④	⑤
56	업무가 한정되어 원하는 부서 지원 어려움	①	②	③	④	⑤
57	도지사 관할기관으로 주민보다 지방정치에 가까움	①	②	③	④	⑤
58	인원 확대에 예산부족이 주된 원인	①	②	③	④	⑤
59	제주도 특색에 맞는 자치경찰을 대표하는 이미지 제고 필요	①	②	③	④	⑤
IV. 다음은 자치경찰의 민관협력 관계에 대한 응답내용입니다. 체크해 주시기 바랍니다.						
구분	자치경찰제의 민관협력 관계 응답내용	중요성				



		전혀 그렇지 않다 ← 보통 → 매우 그렇다				
		①	②	③	④	⑤
60	국가경찰과의 원활한 관계 설정이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
61	지방자치단체와의 원활한 관계 설정이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
62	주민과의 원활한 관계 설정이 필요하다.	①	②	③	④	⑤
63	국가경찰과 경찰(치안)관련 통계 공유	①	②	③	④	⑤
64	국가경찰과 정확한 업무분장	①	②	③	④	⑤
65	국가경찰과 상호연계 및 파견근무를 통한 유기체적 협조관계 필요	①	②	③	④	⑤
66	국가경찰과 서로 같은 지역 동료경찰관이지만 소속이 달라 이질감 발생 우려	①	②	③	④	⑤
67	지방자치단체와 지역현안문제에 더욱 가까이 접근할 수 있도록 원활한 관계 정립	①	②	③	④	⑤
68	주민과 지역현안문제에 더욱 가까이 접근할 수 있도록 원활한 관계정립	①	②	③	④	⑤
69	지역주민과 연계하여 협력 및 감시체계 운영하여 주민들의 의사를 적극 반영	①	②	③	④	⑤
구분	제주자치경찰과 민관협력 문제점 응답내용	중요성				
		전혀 그렇지 않다 ← 보통 → 매우 그렇다				
70	지역주민과의 관계 미비로 존재여부 조차 모르는 경우 많음	①	②	③	④	⑤
71	자치경찰만의 업무권한이 없어 국가경찰과 행정공무원 사이에서 이도저도 아님	①	②	③	④	⑤
72	현실적으로 자치경찰 활동 모습이 두드러지게 나타나고 있지 않음	①	②	③	④	⑤
73	인원부족 및 집행력 약화로 국가경찰에 의존	①	②	③	④	⑤
74	지역주민의 자치경찰과 국가경찰이 같은 조직으로 오해하여 치안만족도 저하	①	②	③	④	⑤
75	중앙정부의 무관심으로 타 기관과의 관계	①	②	③	④	⑤



	정립 어려움					
76	자치경찰의 권한 부족으로 힘없는 경찰의 인식이 강해 타 기관과 관계 정립 어려움	①	②	③	④	⑤
77	각종 행사시 해병전우회, 모범운전자회와 유기전 협조체계 유지	①	②	③	④	⑤
78	국가경찰과 민원이 많은 업무(성판약, 사려니 길 교통관리, 야간주차문제)는 책임회피	①	②	③	④	⑤
79	국가경찰과 업무협조 등 교류가 되지 않아 민원, 업무처리시 문제점 발생	①	②	③	④	⑤