

대구광역시 자치경찰사무와 자치경찰위원회  
조직 및 운영 등에 관한 조례안

# 검 토 보 고

## 1. 검토과정

- 제출일자 : 2021년 4월 2일
- 제출자 : 대구광역시장(기획조정실장)
- 회부일자 : 2021년 4월 6일

## 2. 주요내용

- 자치경찰사무의 구체적 사항과 범위를 규정함(안 제2조).
- 자치경찰사무의 감사에 관한 사항을 정함(안 제3조).
- 자치경찰위원회의 구성 방법을 명시함(안 제4조 ~ 안 제5조).
- 자치경찰위원회의 의안 발의와 상정 절차를 정함(안 제6조).
- 자치경찰위원회의 운영에 관한 사항을 명시함(안 제7조 ~ 안 제9조).
- 실무협의회의 구성 및 운영에 관한 사항을 정함  
(안 제10조 ~ 안 제12조).

- 자치경찰사무 예산 편성과 담당 공무원 등에 대한 지원 근거를 명시함(안 제13조 ~ 안 제14조).
- 위원장의 의회 출석과 답변에 관한 사항을 규정함(안 제15조).

### 3. 검토의견

#### ○ 이 제정 조례안은

- ▶ 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 및 「자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영 등에 관한 규정」(이하 “영”이라 한다)에서 위임하고 있는 자치경찰사무의 구체적인 사항과 범위, 자치경찰위원회 위원의 임명방법 및 절차·운영에 필요한 사항 등을 규정하려는 것임.

#### ○ 먼저, 조례안 제정과 관련하여,

- ▶ ‘자치경찰제’<sup>1)</sup>란 지방분권의 이념에 따라 지방자치단체에 경찰권을 부여하고, 경찰의 설치·유지·운영에 관한 책임을 지방자치단체가 담당하는 제도를 말하며,  
상위 법의 개정과 전면 시행에 따라 2021년 7월 1일부터 각 시·도 자치경찰위원회의 지휘·감독 아래, 지역 내 생활안전, 교통, 경비 등 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하게 됨.

1) 출처 : 네이버 시사상식사전

- ▶ 세계적으로, 자치경찰제도를 도입·시행 중인 국가는 미국, 영국, 독일, 러시아, 캐나다, 브라질, 멕시코, 인도, 인도네시아 등이고, 이들의 공통점은 대부분이 넓은 영토를 지방분권으로 다스리는 연방이나 다민족국가로 구성된 합중국이라는 것임.
- ▶ 우리나라에서는, 국민의 정부(김대중 대통령) 출범과 함께 자치경찰제의 도입 논의가 시작되었고, 참여정부(노무현 대통령)에서 자치경찰제 도입 준비를 본격화하여 2006년 7월 1일 제주특별자치도만 자치경찰제도를 도입하여 운영하여 왔으며, 문재인 대통령 당선 이후 자치분권위원회가 2020년 자치경찰제의 전면 시행을 담은 '자치경찰제 로드맵'을 발표한 이후, 2019년 2월 경찰을 조직·사무·예산 등에서 국가경찰과 자치경찰로 완전하게 분리하는 내용의 자치경찰제 도입안을 확정하였고, 2019년 3월 더불어 민주당 홍익표 의원에 의해 '의원화 모델 법안'이 발의되었으나 제20대 국회 임기만료와 함께 폐기되었음.
- ▶ 이후, '의원화 모델' 추진에 따른 인력충원과 조직개편을 위한 소요 비용 등을 감안하여 2020년 8월 더불어민주당의 김영배 의원에 의해 '의원화 모델<sup>2)</sup> 법안'이 대표 발의되었고, 상임위 심사과정 논의된 일부 미비점을 보완한 국회 행정안전위원회의 대안이 2020년 12월 9일 국회를 통과함에 따라 2021년 1월 1일부터 자치경찰제가 도입되어, 2021년 7월 1일 전국 전면 시행을 앞두고 있음.

2) **의원화 모델** : 현재의 국가경찰체계를 유지한 채 사무구분에 따른 지휘·감독 체계만 달리하는 형태, 자치경찰의 신분 역시 국가직공무원으로 규정

- ▶ 자치경찰제 시행과 관련한 장·단점을 살펴보면,  
먼저, 장점으로는, 지역주민을 위한 맞춤형 치안서비스의 제공과 예산편성의 간소화, 경찰권력의 분산을 통한 지방자치단의 통제 강화 등을 들 수 있고,  
지방 토착세력과의 유착이나 정치적 중립성 훼손, 자치경찰에 대한 감시·통제 기능 미흡 및 지역별 재정역량에 따른 지원 격차 등의 우려도 언급되고 있음.

## ○ 제정 조례안의 주요내용을 살펴보면,

- ▶ 이 제정 조례안은 본칙 15개조와 부칙으로 구성되어 있으며, 주요 내용은 다음과 같음.
- ▶ 안 제1조에서는 법과 영에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정하고자 하는 조례 제정의 목적을 규정하고 있음.
- ▶ 안 제2조에서는 자치경찰사무의 구체적인 내용을 영 제2조의 범위 기준에 따라 생활안전, 교통, 경비 등을 포함한 [별표 1]과 같이 규정하고, [별표 1]을 개정하거나, 기타 필요할 경우에는 대구광역시경찰청장의 의견을 사전에 청취토록 하여 법 제28조 제3항3)에 따른 자치경찰사무와 국가경찰사무의 유기적 연계성을 도모하고 균형을 이룰 수 있는 보완책을 마련하였음.

3) 제28조(시·도경찰청장) ③ 시·도경찰청장은 국가경찰사무에 대해서는 경찰청장의 지휘·감독을, 자치경찰사무에 대해서는 시·도자치경찰위원회의 지휘·감독을 받아 관할구역의 소관 사무를 관장하고 소속 공무원 및 소속 경찰기관의 장을 지휘·감독한다. 다만, 수사에 관한 사무에 대해서는 국가수사본부장의 지휘·감독을 받아 관할구역의 소관 사무를 관장하고 소속 공무원 및 소속 경찰기관의 장을 지휘·감독한다.

그러나, 제1항에서 [별표 1]의 생활안전사무 중 지하철경찰대 설치·운영은 「경찰청 사무분장 규칙」 제24조제1호마목4)에 따라 운영 중인 제도로,  
 현재 대구시는 지상철(모노레일) 개통에 따라 도시철도 1, 2, 3호선이라는 공식 명칭을 사용하고 있고, 「도시철도법」에서도 ‘도시철도’를 도시교통권역에서 건설·운영하는 철도·모노레일 등을 포괄하여 정의하고 있으므로, 향후 상위 법과 조례의 정비를 통해 관련 용어의 뜻을 명확히 할 필요성이 있음.

▶ 대구광역시 자치경찰사무와 자치경찰위원회 조직 및 운영 등에 관한 조례안[별표 1]

가. 지역 내 주민의 생활안전 활동에 관한 사무

| 자치경찰사무                    | 범위 기준  | 구체적 사항 및 범위   |
|---------------------------|--|---|
| 6) 그 밖에 지역주민의 생활안전에 관한 사무 | 나) 지하철, 내수면 등 일반적인 출동이 어려운 특정 지역에서 주민의 생명·신체·재산의 보호를 위한 경찰대 운영 | ① 지하철경찰대 설치·운영 (수사 제외)<br>② 내수면경찰대 설치·운영<br>③ 관광경찰대 설치·운영 |

또한, 제2항의 강행규정(~들어야 한다)은 치안여건과 인력·장비 등을 고려한 자치경찰사무의 적정 규모 산정을 위한 상호소통의 필요성을 강조하고자 한 것이라고는 하나, 「지방자치법」에서 정하는 지방자치단체의 조례 제정 및 개정 권한의 침해로 해석 될 소지도 다소 있음.

▶ 안 제3조에서는 영 제2조제3호에 따라 자치경찰사무의 감사

4) 제24조(범죄예방정책과) 범죄예방정책과장은 다음 사항을 분장한다.

1. 범죄예방기획업무

마. 지하철경찰대 운영지도

계획은 경찰청장과 협의하여 수립·실시토록 하고, 감사의 구체적인 절차와 방법은 위원회 규칙에서 정하도록 하였음.

그러나, 영 제2조제3호5)에서는 중복감사의 방지 외에도 상호 협력과 연계 등을 포괄적으로 규정하고 있는 만큼, 타 시·도와 대구시 감사관 소관 조례와 견주어 조명의 변경과 외부전문가 도입 등을 통한 감사의 전문성 제고를 도모하는 것도 고려해 볼 수 있음.

▶ 경기도 자치경찰사무와 자치경찰위원회의 구성 및 운영 등에 관한 조례안

제12조(자치경찰사무의 감사) ① 위원회는 자치경찰사무에 대한 중복감사를 방지하기 위해 경찰청장과 협의하여 자치경찰사무에 대한 감사계획을 수립·실시할 수 있다.

② 위원회는 전문지식이나 실무경험 등이 요구되는 분야를 감사할 때에는 외부 전문가, 경기도 감사관 또는 경기남·북부경찰청장의 자문을 받을 수 있으며 필요한 경우 외부전문가를 감사에 참여시킬 수 있다.

▶ 경찰행정 사무감사 규칙

제8조(감사단의 구성) ③ 고도의 전문지식 또는 실무경험이 필요하다고 인정되는 업무에 대한 감사를 할 경우에는 주무부서의 협조를 얻어 업무에 능통한 사람을 지정하거나 외부 전문가를 활용할 수 있다.

▶ 대구광역시 행정감사 규칙

제10조(감사반의 편성 및 운영) ③ 감사의 성질상 필요하다고 인정하는 경우에는 감사공무원이 아닌 공무원을 감사반으로 편성할 수 있으며 전문성을 요하는 경우에는 외부전문기관 또는 외부전문가를 감사에 참여시킬 수 있다.

5) 제2조(생활안전·교통·경비 관련 자치경찰사무의 범위 등) 3. 기관 간 협의체 구성, 상호협력·지원 및 중복감사 방지 등 자치경찰사무가 국가경찰사무와 유기적으로 연계되고 균형이 이루어지도록 하는 사항을 포함할 것

- ▶ 안 제4조부터 안 제5조까지에서는 위원장을 포함한 위원회  
위원의 임명방법에 대하여 명시하고 있으며,  
시장으로 하여금 추천받은 사람의 자격 요건 등을 검증할 수  
있도록 하되, 부적격하다고 확인될 경우에는 재추천을 요청할  
수 있도록 하는 등  
위원의 임명절차를 명확히 규정하여 위원회 구성의 투명성과  
공정성 및 효율성을 확보하고자 하였음.

▶ 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 [별표 2]

4. 합의제행정기관

○ 시·도자치경찰위원회

|              |              |                      |
|--------------|--------------|----------------------|
| 위원장          | 상임위원         | 사무국 과장               |
| 정무직<br>지방공무원 | 정무직<br>지방공무원 | 4급 일반직지방공무원<br>또는 총경 |

비고 : 1. 상임위원은 사무국장을 겸임한다.

2. 위 직급기준에도 불구하고 행정안전부장관은 자치경찰사무(「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 구체적인 사항 및 범위 등을 시·도의 조례로 정하도록 하고 있는 사무를 말한다)를 종합적으로 분석한 결과 사무량이 많지 않은 시·도에 대해서는 사무국 밑에 과를 둘 수 없도록 할 수 있다.

3. 사무국 과장의 정원은 복수직으로 책정할 수 없다.

- ▶ 안 제6조에서는 의안 발의와 상정 절차를 규정하고, 회의운영  
절차에 대해서는 법 제25조에서 명시하였음.
- ▶ 안 제7조부터 안 제9조까지에서는 영 제16조6)의 규정에 따라  
공무원이 아닌 위원에 대한 수당과 여비 등의 지급기준을  
명확히 하였음.

6) 제16조(위원의 수당 등) ① 시·도자치경찰위원회에 출석한 공무원이 아닌 위원에게는 법 제26조제3항에 따라 예산의 범위에서 상임위원에 준하여 수당과 여비, 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.

② 제1항에 따른 수당 등의 지급기준은 시·도의 조례로 정한다.

▶ **안 제10조부터 안 제12조까지**에서는 원활한 위원회 운영을 위해 국가경찰사무와 자치경찰사무의 협력·조정 등을 담당하는 실무협의회를 구성·운영토록 하며 사무기구 소속 과장이 간사를 맡는 것으로 하되, 세부적인 사항은 운영세칙에서 정하도록 하였음.

▶ **안 제13조**에서는 자치경찰사무 수행에 필요한 예산은 경찰청장의 의견을 청취한 후, 「지방자치법」 제127조제1항에서 정한 기한(50일)의 30일전(80일 전)까지 시장에게 제출토록 하였음.

▶ **안 제14조**에서는 자치경찰사무 수행 공무원 등에 대하여 대구광역시 소속 공무원이 적용받는 후생복지에 관한 사항 등의 복지, 처우 등의 지원을 할 수 있도록 규정하였음.

그러나, 조명(條名)에서 사용한 ‘담당’과 조문(條文)에서 사용한 ‘수행’의 해석 기준과 범위가 모호한 상황에서,

‘자치경찰사무를 수행하는 공무원’을 「경찰공무원 임용령」 제4조 제1항7)에 의한 ‘자치경찰사무를 담당하는 경찰공무원8)’외에도 민원의 최일선에서 근무하는 지구대와 파출소 경찰공무원을 포괄하는 개념으로 해석할 경우를 고려해 본다면,

자치경찰사무 수행공무원 등의 후생복지 지원 명시는 국가

7) **제4조(임용권의 위임 등)** ① 경찰청장은 법 제7조제3항 전단에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 해당 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 자치경찰사무를 담당하는 경찰공무원〔국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률〕 제18조제1항에 따른 시·도자치경찰위원회(이하 “시·도자치경찰위원회”라 한다), 시·도경찰청 및 경찰서(지구대 및 파출소는 제외한다)에서 근무하는 경찰공무원을 말한다] 중 경정의 전보·파견·휴직·직위해제 및 복직에 관한 권한과 경감 이하의 임용권(신규채용 및 면직에 관한 권한은 제외한다)을 위임한다.

8) 2021. 1. 21. 기준 : 대구경찰청 산하 경찰공무원 현원 - 5,869명 / 자치경찰사무 담당공무원 - 1,003명(17%)



사무의 지방이양, 사회복지분야 재원분담율 증가, 소방공무원 증원 소요액 충당 등으로 어려움을 겪고 있는 지방자치단체의 향후 재정부담을 가중시킬 우려가 있으므로, 지원방법과 대상, 재원 등에 대한 충분한 검토와 함께 시행에 신중을 기하여야 할 것임.

- ▶ 안 제15조에서는 「지방자치법」에 따른 위원장의 의회 출석과 답변 의무를 규정하였음.

## ○ 이상에서 보고 드린 바와 같이

- ▶ 이 제정 조례안은 2021년 7월 1일 자치경찰제 전면 시행에 맞춰 상위 법령에서 위임한 사항과 시행에 필요한 사항 등을 규정하려 한 것으로, 대구시에서는 상위 법령과 경찰청의 「표준 조례안」을 충실히 반영한 것으로 보여지며, 이에 따라 조례 전반에 걸쳐 시행 주체가 불명확한 피동형의 문장을 다소 확인할 수 있으나, 이 조례의 제정과 시행에는 이견이 없음.

- ▶ 다만, 조례안의 주요내용 검토에서 언급한 안 제2조, 안 제3조 및 안 제14조의 미비점은 대구시의 면밀한 검토를 통해 보완할 필요가 있겠고,

법 제5조<sup>9)</sup>, 제19조<sup>10)</sup>, 제24조<sup>11)</sup>, 「경찰관 직무집행법」 제1조<sup>12)</sup>

9) 제5조(권한남용의 금지) 경찰은 그 직무를 수행할 때 헌법과 법률에 따라 국민의 자유와 권리 및 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고, 국민 전체에 대한 봉사자로서 공정·중립을 지켜야 하며, 부여된 권한을 남용하여서는 아니 된다.

10) 제19조(시·도자치경찰위원회의 구성) ③ 위원 중 1명은 인권문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 사람이 임명될 수 있도록 노력하여야 한다.

11) 제24조(시·도자치경찰위원회의 소관 사무) ① 시·도자치경찰위원회의 소관 사무는 다음 각 호로 한다.

등에서 국민의 '인권보호'를 법률로 명시하여 그 중요성을 지속적으로 강조하고 있는 만큼, 자치경찰사무 추진에 있어 시민의 안전과 더불어 인권보호를 최우선으로 고려하는 치안행정을 구현토록 하여야 할 것임.

- ▶ 아울러, 자치경찰위원회의 안정적 운영 및 서민치안 강화를 위해 자치경찰사무 및 후생복지 경비 등의 국비지원에 있어 타 시·도와 연계·협력하여 중앙부처에 적극 대응하고, 지역 특색에 맞는 맞춤형 치안서비스 제공으로 행정서비스의 질을 높이하고자 하는 자치경찰제 도입취지가 훼손되지 않도록 대구시와 대구경찰청 간 유기적 협력체계를 통한 적절한 인력안배와 역할구분 등 자치경찰제 조기 정착을 위한 준비 과정에 철저를 기하여야 할 것임.

○ 이상으로 대구광역시 자치경찰사무와 자치경찰위원회 조직 및 운영 등에 관한 조례안에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

4. 자치경찰사무 담당 공무원의 부패 방지와 청렴도 향상에 관한 주요 정책 및 인권침해 또는 권한남용 소지가 있는 규칙, 제도, 정책, 관행 등의 개선

12) 제1조(목적) ① 이 법은 국민의 자유와 권리 및 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 사회공공의 질서를 유지하기 위한 경찰관(경찰공무원만 해당한다. 이하 같다)의 직무 수행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.