



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학석사 학위논문

한국의 자치경찰제
도입 과정에 관한 연구
- Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로 -

2022년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

정 승 교

한국의 자치경찰제 도입 과정에 관한 연구

- Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로 -

지도교수 최 태 현

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함

2021년 9월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

정 승 교

정승교의 석사 학위논문을 인준함

2021년 12월

위원장 박 상 인 (인)

부위원장 정 광 호 (인)

위원 최 태 현 (인)

국문초록

자치경찰제는 지방자치를 실시하는 대부분의 선진국에서 완전히 혹은 부분적으로 시행하고 있다. 반면 우리나라는 광복 이후 국가경찰 단일 체제를 유지해왔으나 오래 전부터 자치경찰제 도입에 대한 논의와 시도는 꾸준히 있어 왔다.

본 연구는 자치경찰제가 오랜 기간 추진과 무산을 반복하다 마침내 2020년 12월 9일 국회 본회의에서 통과되어 2021년 1월 1일 시행되기까지의 정책결정과정을 설명하는 것을 목적으로 한다. 연구의 범위는 자치경찰제가 구체적인 형태를 띠고 추진되기 시작한 1998년 김대중 정부 때부터 자치경찰제가 도입되어 시행된 2021년 1월 1일까지로 설정하였고, 자치경찰제 사례에 대한 분석틀의 적실성을 판단하여 Kingdon의 정책흐름모형을 분석틀로 활용하였다.

연구를 통해 정책결정과정에서의 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름을 파악하고 이들이 어떻게 결합하여 정책의 창이 열리고 정책이 산출되었는지, 정책결정과정에 어떤 요인이 결정적인 영향을 미쳤는지, 정책선도가는 누구이며 어떠한 역할을 하였는지 확인하고자 하였다.

문제의 흐름으로는 민주화 이후 지속적으로 이루어진 지방자치의 발전, 경찰조직 개혁의 움직임, 해외 선진국들의 영향, 지방자치 및 112 신고 건수 관련 지표의 변화가 나타났다. 정치의 흐름으로는 언론보도 분석을 통해 확인된 국가의 분위기와 국민 여론, 박근혜 전 대통령 탄핵으로 인한 문재인 정부로의 정권의 교체, 제21대 총선에서 여당인 더불어민주당이 압도적으로 승리하여 180석을 구성한 국회의 변화가 나타났다. 정책대안의 흐름으로는 지난 20년 간 축적된 경험과 자료를 토대로 제시된 자치분권위원회 발표안, 홍익표 의원 대표발의안, 김영배 의원 대표발의안, 서범수 의원 대표발의안이 있었다.

1998년 김대중 정부 출범 이후부터 2017년 문재인 정부 출범 이전까지는 각 흐름들이 결합하지 못하거나 혹은 정책의 창이 열리더라도 정책결정이 이루어지지 못하고 창이 닫히는 결과가 반복되어 왔다. 그러나 마침내 각 흐름들이 결합하여 제21대 국회에 자치경찰제 도입을 골자로 하는 경찰법 전부개정안이 발의되면서 정책의 창이 열리게 되었고, 법안계류 기간 동안 당·정·청 회의, 관계기관 간담회, 학술 세미나 및 토론회·공청회 등이 적극적으로 이어지며 결국 2020년 12월 9일 법안이 국회 본회의를 통과하게 되었다.

연구 결과 독립적인 세 개의 흐름이 결합하여 정책의 창이 열리고 정책 산출이 이루어져 Kingdon의 정책흐름모형과 부합함을 확인하였고, 정치의 흐름이 가장 결정적인 영향요인으로 작용하였으며, 청와대와 경찰청이 정책선도가로서 전체 정책결정과정에서 정책 도입이 이루어지도록 주도적이고 적극적인 역할을 수행하였음을 알 수 있었다.

연구를 통하여 다음과 같은 정책적 함의를 제시하였다. 정책결정이 이루어지기 위해서는 정부의 일방적인 추진만으로는 부족하고 최소한의 사회적 논의과정과 정책선도가의 역할이 중요하다. 또한 어떠한 정책의 결정에는 연관된 다른 정책이 영향을 미칠 수 있다. 본 사례에서는 검·경 수사권 조정과 자치경찰제 도입이 상호 영향을 미쳤다. 마지막으로 본 연구는 20년 이상 추진되어 마침내 도입된 정책사례의 정책결정과정 등에 대한 연구인만큼 향후 지속적인 관찰과 정책의 평가 및 수정·보완에 대한 후속 연구가 필요할 것이다.

주요어 : 자치경찰제, 정책흐름모형, 정책결정, 정책선도가, 문재인 정부, 경찰청

학 번 : 2019-28249

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 배경	1
제 2 절 연구의 목적	2
제 2 장 이론적 배경	3
제 1 절 자치경찰제	3
1. 자치경찰제의 개념	3
2. 자치경찰제의 장단점	6
3. 외국의 자치경찰제	11
4. 자치경찰제 관련 선행연구 검토	18
제 2 절 정책결정모형	24
1. 정책결정 개념	24
2. 정책결정 모형	25
3. Kingdon의 정책흐름모형	30
4. Kingdon의 정책흐름모형을 활용한 선행연구 검토	36
제 3 장 연구의 방법	41
제 1 절 연구의 대상 및 범위	41
제 2 절 연구의 방법	42
제 3 절 연구의 분석틀	44
제 4 장 자치경찰제 정책결정과정 분석	47
제 1 절 시기별 자치경찰제 추진 현황과 특징	47
1. 1998년 이전 시기의 추진 현황	47

2. 1998년 이후 시기의 추진 현황	49
3. 사례의 특징과 적용 모형의 적실성	53
제 2 절 문제의 흐름	54
1. 지방자치의 발전	54
2. 경찰조직 개혁의 움직임	60
3. 해외 선진국의 영향	63
4. 지표의 변화	64
5. 소결	68
제 3 절 정치의 흐름	69
1. 국가의 분위기와 국민 여론	69
2. 정권의 교체	73
3. 국회의 변화	76
4. 소결	80
제 4 절 정책대안의 흐름	81
1. 자치분권위원회 발표안	81
2. 홍익표 의원 대표발의안	83
3. 김영배 의원 대표발의안	85
4. 서범수 의원 대표발의안	87
5. 소결	88
제 5 절 정책의 창 및 정책선도가	89
1. 정책의 창	89
2. 정책선도가	90
제 5 장 결론	92
제 1 절 연구결과 요약	92
제 2 절 연구의 함의 및 한계	95
1. 연구의 함의	95
2. 연구의 한계	97

참고문헌	98
Abstract	103

표 목 차

[표 1]	7
[표 2]	12
[표 3]	13
[표 4]	14
[표 5]	15
[표 6]	16
[표 7]	20
[표 8]	26
[표 9]	31
[표 10]	39
[표 11]	55
[표 12]	64
[표 13]	65
[표 14]	66
[표 15]	69
[표 16]	70
[표 17]	73
[표 18]	76

그 립 목 차

[그림 1]	17
[그림 2]	35
[그림 3]	44

[그림 4]	.....	61
[그림 5]	.....	63
[그림 6]	.....	67
[그림 7]	.....	72
[그림 8]	.....	72
[그림 9]	.....	83
[그림 10]	.....	87

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경

자치경찰제는 지방자치를 실시하는 대부분의 나라에서 시행하고 있다. 영국, 독일, 프랑스, 스페인 등 대다수의 유럽 국가들과 미국, 일본 등 OECD 16개 국가가 과거부터 이미 완전히 혹은 부분적으로 자치경찰제를 시행하고 있다. 지방자치를 실시하는 현대 민주주의 국가에서 효과적으로 지역주민의 생명과 재산을 보호하고 치안서비스를 제공할 수 있는 자치경찰제를 실시하지 않을 이유가 없는 것이다.

대한민국은 광복 이후 2021년까지 국가경찰 단일 체제를 유지해왔으나 그동안 자치경찰제에 대한 논의가 없었던 것은 아니다. 6·25 전쟁 이후 미군정 시기를 비롯하여 오래 전부터 꾸준히 자치경찰제 도입에 대한 언급이 있었고 정권이 바뀔 때마다 자치경찰제의 추진과 무산이 반복되어 왔다. 김대중 정부 당시 최초로 구체적인 자치경찰제 시행방안이 마련되었고 이후 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부 모두 자치경찰제 도입 및 시행을 대신 공약으로 내세우고 국정과제로 선정하여 추진하였으나 최종적으로는 모두 무산되었다. 물론 이 과정에서 2006년 노무현 정부 당시 제주도에서 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제88조에 따라 제주자치경찰단이 설립되기도 하였으나 규모와 영향력은 미미했다.

그리고 2017. 5. 10. 출범한 문재인 정부는 대신 공약으로 걸었던 자치경찰제 시행을 강력하게 추진했고 마침내 2020년 12월 9일 「경찰법」 전부개정안이 국회를 통과하여 2021년 1월 1일 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」이 시행됨으로써 대한민국에 자치경찰제가 공식적으로 도입되었다.

제 2 절 연구의 목적

본 연구의 목적은 자치경찰제가 도입 추진을 시작한지 오랜 기간에 걸쳐 마침내 도입된 과정을 설명하는데 있다. 비록 대한민국이 분단국가라는 특수성과 인구 대비 좁은 국가면적 및 교통·통신의 발달 등을 이유로 자치경찰제 시행의 필요성에 대하여 찬반이 나뉘었음을 감안하더라도, 앞서 설명했듯이 이미 많은 선진국에서 시행하고 있는 일종의 검증된 제도인 자치경찰제가 도입되기까지 수십 년의 시간이 소요되었다. 이에 대하여 본 연구는 과거 정권이 바뀔 때마다 화두였던 자치경찰제가 마침내 도입되기까지 어떠한 정책 과정을 거쳤는지 알아보고자 한다. 특히 전체 기간 동안 사회 분위기, 정권 교체 등 정치적 이슈, 국민 여론, 정치적·사회적 사건의 발생 등 다양한 사회 요소들의 각 흐름을 파악하여 이것이 자치경찰제의 추진과 무산에 미친 영향을 알아보고 특히 어떤 흐름이 자치경찰제의 도입을 가져오는데 결정적인 영향을 미쳤는지와 관련하여 전체적인 정책결정과정을 Kingdon의 정책흐름모형을 활용하여 분석하고자 한다.

본 연구를 통해 국가와 국민에게 지대한 영향을 미치는 하나의 정책이 도입되는 과정에서 정치·사회 각 분야별로 어떤 흐름이 나타나고 어떤 요인이 정책 도입을 성공 혹은 실패로 이끄는지와 각 참여자들은 어떤 역할을 하였는지, 결국 정책결정자는 어떤 요인에 집중해야하는지를 확인하는 것에 연구의 목적과 의의가 있다고 하겠다.

또한 후술할 제2장 이론적 배경의 선행연구 부분에서 다루겠지만 이전까지의 자치경찰제에 관한 연구는 대부분 최종적으로 우리나라에의 도입 방안을 제시하는 연구였다. 따라서 자치경찰제 도입이 이루어진 현재 시점에서 도입까지의 정책결정과정을 분석한 연구는 많이 이루어지지 않았다는 점에서도 유의미한 연구가 될 것이라고 생각한다.

제 2 장 이론적 배경

제 1 절 자치경찰제

1. 자치경찰제의 개념

1) 자치경찰제의 정의

자치경찰제의 개념에 대해서는 학자들마다 조금씩 다르게 정의하고 있다. 이하에서는 기존의 연구에서 여러 학자들이 정의한 자치경찰제의 개념에 대한 정의를 살펴보고자 한다.

이황우(2001)는 “지방분권의 정치사상에 따라 경찰이 지방자치단체의 권한과 책임 하에 지역주민의 의사에 따라 치안업무를 자주적으로 수행하는 제도”라고 정의했고, 양영철(2008)은 “자치단체가 자신의 능력과 조직 및 인력으로 자치단체에 속한 자치경찰사무를 처리하는 제도”라고 정의했다. 박역종(2008)은 “자치경찰제란 지방자치제의 실시에 따라 자치경찰이 지역주민들의 의사를 종합해 지방자치단체장의 권한과 책임 하에 지역의 치안을 담당하는 제도”라고 정의했다. 신현기·이상열(2009)은 “자치경찰제란 지방자치단체가 소위 경찰권을 가지고 권한을 행사하며 또한 경찰조직도 국가가 아닌 지방자치단체의 행정조직으로 귀속되어 행하여지는 일련의 경찰제도”라고 정의했으며, 이상대(2010)는 “자치경찰제도는 지방자치단체가 지방자치의 근본적인 이념에 따라 운영하는 새로운 형태의 경찰제도”라고 정의했다. 송하철(2013)은 “자치경찰제도는 지역 주민들에게 고품질의 치안서비스를 제공하기 위해 각 지방자치단체별로 치안업무를 담당하는 경찰제도”라고 정의했다. 최천근(2014)은 “지방자치단체가 주민을 대상으로 치안서비스를 제공하는 제도”라고 정의했으며, 이기세(2019)는 “지방자치단체가 주민의 참여를 통하여 지역주민의 생활안전

및 범죄 예방과 범죄의 두려움 감소를 비롯한 체감안전의 향상과 각종 안전 확보로 주민들의 치안복지 즉, 삶의 질 향상을 위해 시행하는 경찰제도”라고 정의했다.

이상 자치경찰제의 개념에 대한 학자들의 정의를 종합하면 지방자치(지방분권), 지방자치단체, 지역주민, 치안업무(경찰업무)라는 키워드를 확인할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 자치경찰제의 개념을 “지방자치의 이념에 따라 지방자치단체가 자주적으로 지역주민에게 치안서비스를 제공하는 경찰제도”라고 정의하고자 한다.

2) 자치경찰제의 이념

자치경찰제의 기본 이념과 관련하여 다수의 학자들은 기본적으로 중앙에 집중된 권한을 지방에 이양함으로써 지방자치를 실현한다는 ‘분권화’, 지역주민이 경찰 행정에 직접 참여하고 의사가 적극적으로 반영된다는 ‘민주화’, 정치적으로 편향되지 않고 외부의 압력으로부터 독립한다는 ‘중립화’를 주장한다. 여기에 더하여 경찰 행정이 보다 효율적으로 운영된다는 ‘효율성’을 주장하는 견해도 있다.

(1) 분권화

분권화란 중앙에 집중된 권한을 지방에 이양함으로써 지방자치를 실현한다는 이념으로, 국가 행정의 운영 등을 중앙정부에서 지방정부로 이양하는 것을 말한다.

이러한 이념을 자치경찰제에 적용하면, 기존의 중앙 집권화 된 경찰권을 각 지방으로 이양하여 해당 지역의 치안은 그 지역에서 자율성과 책임을 가지고 지역의 실정에 맞도록 수행하게 하여 지역주민 위주의 봉사행정을 촉진한다는 것이다(김해모, 2013).

기존의 중앙집권적인 경찰체제 하에서는 지방자치단체나 지역 주민의 의사나 관심에 관계없이 전국적으로 일률적인 경찰작용이 이루어질 수밖에 없다. 이로 인해 지역사회의 주민들은 경찰의 역할에 대한 의구심을

가질 수밖에 없으며 그만큼 경찰에 대한 신뢰 역시 낮아질 수밖에 없다. 따라서 분권화를 통한 경찰권의 지방으로의 이양을 통하여 지역의 실정에 맞고 지역 주민에게 필요한 치안 업무를 수행할 수 있다는 것이다(안재경, 2015).

(2) 민주화

민주적으로 되어 가는 것을 의미하는 민주화는 인간의 존엄성과 자유의 이상을 보장하는 민주주의를 추구하는 것으로 여기에서는 경찰조직이 민주주의적으로 운영되는 것을 말한다.

경찰행정은 지역사회와 주민생활 존립의 기본적 사항에 관한 것이고 경찰활동은 주민의 인권에 직접 영향을 미치는 것이므로 경찰의 조직과 제도 역시 민주주의 정신에 부합한 방향으로 운영되어야 한다(심기환, 2007). 경찰행정에 지역주민이 주도적으로 참여하여 지역주민의 의사가 적극적으로 반영되어 최종적으로 지역주민에 의하여 경찰행정이 이루어지게 되는 것이다(박억중, 2008).

중앙집권적 국가경찰체제 하에서는 지역주민이 의사와 요구사항을 전달하는 데에 한계가 있고 이에 지역사회의 현안에 관한 문제를 해결하는 데에 용이하지 않다. 그러나 자치경찰체제 하에서는 지역주민의 경찰행정에 대한 참여가 용이하고 이로써 지역주민에 의한 경찰행정과 치안행정의 통제도 가능하게 되어 민주화가 이루어진다는 것이다(안재경, 2015).

(3) 중립화

정치적 중립을 뜻하는 중립화란 경찰이 특정 정당이나 정치적 집단의 이익을 대변하기 위하여 존재하는 것이 아니라 지역사회와 지역주민을 위해 존재하여야 한다는 것을 말한다. 경찰 조직이 특정한 정당이나 정치적 이슈 및 이익집단을 위하여 존재하는 것이 아니라 오로지 지역사회의 편익과 지역주민의 삶의 질을 개선하기 위한 방향을 추구해야 한다는 것이다(박억중, 2008).

경찰은 주민의 자유와 권리를 최대한 보장하기 위해서는 불편부당·공

정중립을 유지하고 정치적인 중립성이 보장되어야만 하는데, 이는 경찰행정이 정치의 권력구축 과정에 편승되어서도 안 되고 정치로부터 부당한 영향력을 받아서도 안 된다는 것을 의미한다. 경찰의 정치적 중립 보장은 경찰행정의 안전성과 주민의 자유·권리가 보장되고 정책도 일관성 있게 추진할 수 있어 능률적인 행정을 수행할 수 있기 마련이다(심기환, 2007).

경찰의 정치적 중립화는 과거부터 여러 차례 제기되었던 문제로, 특히 우리나라는 강력한 중앙집권체제였던 과거 군사정권 시절 그 부작용을 겪었기 때문에 중립화는 강조되고 있다. 국가경찰체제 하에서는 인사와 예산편성 등의 절차가 일원화되어 있기에 구조적으로 중앙 정치의 영향을 받을 수밖에 없다. 그렇기에 자치경찰체제 하에서 인사와 예산편성 등 전체적인 운영 주체가 중앙정부에서 지방자치단체로 바뀌어 구조적인 변화가 이루어지면 중앙 정치권으로부터 상대적으로 자유롭게 되어 중립화가 촉진된다는 것이다.

(4) 효율성

효율성은 어떤 측면을 강조하느냐에 따라 국가경찰의 이념이 될 수도, 자치경찰의 이념이 될 수도 있다.

자치경찰제에서는 경찰행정을 지방자치 구도와 연계시킴으로써 보다 실질적으로 지역 차원의 행정을 구현할 수 있다(심기환, 2007).

또한 자치경찰은 국가경찰과는 달리 법집행이나 질서유지 기능보다는 지역주민들의 일상생활의 편익과 안락한 삶을 위한 서비스를 제공하고, 이를 가장 중요한 경찰작용으로 인식하고 있으므로 지역문제를 해결하고 지역주민이 요구하는 치안서비스를 더 효율적으로 제공함으로써 지역사회 경찰 기능을 다하게 된다는 것이다(이현우·이미애, 2010).

2. 자치경찰제의 장단점

1) 자치경찰제의 장점 및 필요성

자치경찰제는 국가경찰제와 대비되는 장점과 단점이 있다. 이에 대하여 조성택(2005)은 아래 표와 같이 국가경찰과 자치경찰의 장점과 단점을 비교하기도 했다.

<표1> 국가경찰과 자치경찰의 특징 비교¹⁾

	국가경찰	자치경찰
이념	합법성, 능률성, 집권성, 책임성	민주성, 분권성, 중립성, 자치성
장점	<ul style="list-style-type: none"> ① 강력하고 광범위한 집행력의 행사 ② 타행정부서와 긴밀한 협조체제 구축에 용이 ③ 각 경찰단위 간 협조 용이 ④ 교통통신의 발달로 인한 통일적 운영 및 범죄수사에 유리 ⑤ 교육훈련, 인사행정상 적재적소 배치 ⑥ 형사·감식시설 등 전국적인 시설 이용에 편리성 	<ul style="list-style-type: none"> ① 정치적 중립성의 보장 ② 경찰사무의 분권화로 권력독점과 중앙집권 해소 ③ 지방행정의 효율성 강화 ④ 주민의 경찰에 대한 호감 및 참여 촉진 ⑤ 독립된 조직운영으로 조직운영상의 개혁 가능 ⑥ 지역 공무원으로서의 치안유지 책임감 강화
단점	<ul style="list-style-type: none"> ① 주민참여, 시민의 자발적 협조 취약 ② 정권담당자 및 타행정부처의 정치적 의도 개입 여지 ③ 경찰조직의 비대화로 인한 비효율성 ④ 획일적 업무수행으로 인한 지역적 특수성에 대한 대응 결여 ⑤ 지방이해관계보다 중앙의 반응을 고려하는 경향 ⑥ 경찰장비의 지역 고려 미흡 ⑦ 부당한 직무에 대한 책임감 저하 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> ① 경찰기관 간 상호 응원에 어려움 ② 범죄수사 등 광역적 경찰 업무에 불리 ③ 경찰 부패의 가능성 ④ 인사에 대한 지방정치인의 간섭으로 경찰간부의 통제력 미흡 ⑤ 승진기회 축소로 경찰 사기에 문제 ⑥ 예비경찰의 미보유로 기동성 약화 ⑦ 경찰의 전문적 기능 발휘가 어려움

1) 조성택(2005), 한국의 자치경찰제 모형에 관한 이론적 탐색, 한국경찰학회보 제9호, 212쪽 표 인용.

위의 표와 다른 연구내용을 종합하여 자치경찰제 도입의 장점 및 필요성을 살펴보면 첫째 효과적인 치안서비스 제공, 둘째 지역주민과의 연대 강화와 신뢰 회복, 셋째 경찰관의 책임감과 전문성 제고, 넷째 경찰조직의 혁신 용이로 구분할 수 있다.

(1) 효과적인 치안서비스 제공

자치경찰제를 실시할 경우 분권화와 민주화의 이념에 따라 지자체와 지역주민들의 경찰 행정에 대한 참여가 높아진다. 자치경찰관은 업무 과정에서 자연스럽게 주민들의 요구사항에 대한 파악이 용이하게 되고, 주민들이 치안행정에 직간접적으로 참여하기도 쉬워지기 때문에 지역의 실정에 적합한 치안행정을 펼칠 수 있게 된다(안재경, 2015).

결국 주민들의 요구와 지역 실정과 치안수요에 적합한 경찰업무를 수행하면서, 주민과 가까이에서 함께하는 친밀한 경찰관으로서 더 신속하고 명확하게 효과적인 치안서비스를 제공하게 되는 것이다(문재우, 2003).

(2) 지역주민과의 연대 강화와 신뢰 회복

자치경찰은 지역주민들로부터 투표로 선출된 지방자치단체장에 의해서 임명되고 지휘·명령을 따라 업무를 수행하게 될 것이므로 지역주민들에 의한 통제가 용이하게 된다(신현기, 2010). 기존의 중앙집권적 관료주의 행태에서 벗어나서 주민에 의한 주민을 위한 통제가 용이해지고, 지역주민들과 접촉과 상호 협조 및 지원이 증가하면서 민경협력 치안체제 구축이 용이해진다는 것이다.

경찰의 신뢰 문제는 현대 사회에서 지속적으로 제기되는 문제인 만큼, 자치경찰제 하에서 지역주민의 동참과 민주성 향상으로 인한 연대 강화로 자치경찰제는 대국민 신뢰 회복에 기여할 수 있게 된다.

(3) 경찰관의 책임감과 전문성 제고

자치경찰관은 제도 특성상 한 지역에서 장기간 근무할 수 있는 여건이

갖춰지기 때문에 대부분 오래도록 같은 지역에 근무한다. 이 과정에서 자치경찰관은 지역 실정을 잘 알게 되고, 경찰 인사와 조직 운영이 안정적으로 이루어지게 된다. 그리고 자치경찰관은 대개 지역주민 중에서 충원될 수 있어서 치안유지의 책임감이 강할 뿐 아니라 지역의 민원에 적극적으로 대응한다(신현기, 2010).

기존 국가경찰 체제에서는 인사이동이 잦아 경찰관들이 지역 실정에 익숙하지 못하다는 비판을 받았고 특히 간부들의 인사이동은 지역 경계를 넘어 지나치게 빈번하게 이루어지고 있다는 점이 문제로 지적되었다(안재경, 2015). 자치경찰제에서는 이러한 문제가 개선되어 자치경찰관의 지역 치안에 대한 책임감이 제고되고, 나아가 국가경찰 기관과 자치경찰 기관의 업무 분담으로 인해 각자의 영역에서 전문성 제고가 이루어질 수 있다(문재우, 2003).

(4) 경찰조직의 혁신 용이

국가경찰 체제에서는 조직의 근본이 되는 중요 정책은 중앙에서 일률적으로 이루어지기 때문에 조직 개혁에 어려움이 많았다. 그러나 자치경찰 체제에서 자치경찰은 비교적 규모가 작고 독자적인 의사결정 권한을 가지므로 필요한 경우 개혁이 용이하다(이황우, 경찰행정학, 1998).

지역별로 특성에 맞는 다양한 치안정책의 도입과, 필요성에 따른 소규모의 정책 변화가 보다 유연하고 빈번하게 이루어질 수 있는 것이다.

2) 자치경찰제의 단점 및 문제점

자치경찰제 도입의 단점 및 문제점을 살펴보면 첫째 특정 범죄 및 비상 상황 시 대응 불리, 둘째 토착세력과의 유착과 부패 위험, 지역 간 격차 발생으로 구분할 수 있다.

(1) 특정 범죄 및 비상 상황 시 대응 불리

우리나라는 좁은 국토면적에 비해 많은 인구가 살고 있어서 인구밀도

가 높고 교통이 특히 발달했다²⁾. 현대에는 많은 범죄가 광역화·기동화되는 경향이 있으며 대부분 조직범죄는 지역 구분을 넘나들기 때문에 이러한 범죄에 대응하는 것은 어렵다. 국가경찰 체제에서도 지역 간 공조가 원활하게 이루어지지 않는다는 지적이 있는 현실에서 자치경찰 체제에서는 공조가 더욱 어려울 것이라는 주장이 많다. 특히 우리나라는 남북한 대치 상황이라는 특수한 환경에 있고 국제적으로 테러가 빈번히 일어나는 상황에서, 비상 상황 발생 시 국가경찰은 일관된 지휘체계로 대응이 용이한 반면 자치경찰은 경찰단위 간 공조와 일사불란한 대응에 있어 상대적으로 불리하다는 것이다(김형중, 경찰학개론, 2010).

(2) 토착세력과의 유착과 부패 위험

자치경찰 체제에서는 지방자치단체에서 경찰권의 행사와 경찰관 인사 등에 권한을 갖고, 지역 주민들의 참여 역시 크게 늘어난다. 또한 자치경찰관은 특정 지역에서 장기간 안정적으로 근무하는 것이 특징이다.

그러나 지방 정치인이 경찰 인사에 개입하는 등의 문제로 인사 문란이 일어날 수 있고, 지역 주민과의 왕래가 빈번해지고 공권력이 한 지역에서 오랜 기간 자리 잡게 되면 혈연·학연·지연 등이 얽혀 있는 지역의 특성상 지역 토착세력과의 유착의 위험성은 충분히 예견할 수 있는 것이며, 결과적으로 직원들에 대한 통제권 상실과 조직의 부패로 이어질 수 있다(안재경, 2015). 정치적 중립화를 이념으로 하는 자치경찰제가 오히려 지역 내 유착으로 정치적 중립성이 약해질 수 있다는 것이다.

(3) 지역 간 격차 발생

자치경찰은 각 지자체별로 운영되며 따라서 예산과 복지와 같이 조직 운영에 필수적인 요소에서 지자체 간 차이가 필연적으로 발생한다. 이로 인해 재정형편에 따라 치안서비스의 ‘빈익빈 부익부’ 현상이 심화될 수

2) 우리나라의 국토면적은 2017년 기준 1,003만 6,371.5ha, 인구수는 2021년 기준 5,182만 1,669명, 인구밀도는 2015년 기준 509.2명/km²이고, 특히 수도 서울의 인구밀도는 16,364명/km²이다(KOSIS 통계청).

있다(서범규, 2005).

지방행정의 차이에 따라 자치경찰 운영 수준과 제공하는 치안서비스에 지역 편차가 발생하고, 재정 상황 등에 따라 복지 수준에서도 차이가 발생할 수 있다. 그렇게 되면 타 지역과의 비교로 인하여 자치경찰 조직 내부에서의 불만족이 발생하고 나아가 조직의 사기가 저하되는 문제가 발생할 수 있는 것이다.

3. 외국의 자치경찰제

외국의 많은 선진국들은 이미 자치경찰제를 시행하고 있다. 대표적으로 대륙법계 국가인 프랑스와 독일, 영미법계 국가인 영국과 미국, 그리고 대륙법계 국가로부터 국가경찰제를 도입하였다가 2차 세계대전 이후 미국의 영향으로 자치경찰제를 도입한 혼합형 경찰제인 일본이 있다. 이들 국가별로 자치경찰제의 조직구성, 범위, 사무 등에는 차이가 있다. 이하에서는 각 국가별 자치경찰제를 개괄적으로 살펴보고자 한다.

(1) 프랑스

프랑스에서는 국립경찰(La police nationale)과 헌병경찰(La gendarmerie nationale)로 구성된 국가경찰이 기본적으로 치안을 담당한다. 그리고 별도로, 프랑스 자치단체의 가장 기초단위인 코뮌(Commune)³⁾에서는 선출직 자치단체장(Le maire) 직속으로 자치경찰(La police municipale)을 두어 치안업무를 보조하게 하고 있다. 따라서 프랑스 자치경찰은 ‘기초단위 보조적 자치경찰’로 평가할 수 있다(유주성, 2018).

프랑스는 11세기경 코뮌(Commune)의 시장이 영주로부터 자치권을 획득하고 질서의 유지를 위해 경찰권을 행사하게 된 것이 오늘날 자치경찰

3) 코뮌(Commune)은 프랑스의 가장 기초적인 자치단위로서 우리나라의 시·군에 해당한다. 그 규모는 인구 약 200만 명의 파리(Paris), 약 50만 명의 리옹(Lyon) 시가 있기는 하지만 평균 주민수가 약 432명으로 우리나라의 읍·면 정도에 해당한다. 코뮌은 2016년을 기준으로 총 35,885개가 있다.

제의 시초라고 볼 수 있다. 이처럼 프랑스의 경찰 사무는 기본적으로 지방의 사무로 여겨져 왔기 때문에 오랜 기간 동안 경찰권이 지방을 중심으로 집행되었다. 이후 대혁명과 나폴레옹 시대를 거치며 중앙집권화가 강화되었고, 1934년 내무부 소속 하에 경찰청을 국립경찰청으로 변경하면서 인구 1만 명 이상의 도시는 국가경찰 체제로 되었으며, 1996년 7월 국립경찰과 파리경찰청이 통합되면서 전국적으로 단일한 중앙집권화 된 국가경찰 제도를 이루게 되었다(김명일, 2009).

요약하면 프랑스는 국가경찰과 자치경찰을 완전히 분리하여 운영하면서 전형적인 중앙집권 경찰 제도를 유지하고 있다. 다만 여기에 자치경찰제를 일부 더하여 인구 1만 명 이하의 코뮌에서 제한적으로 실시하고 있다.

<표2> 프랑스 경찰제도의 변화 과정

시기	11세기 이후	18세기 이후	20세기 이후
특징	코뮌을 중심으로 경찰권 행사 (자치경찰제의 시초)	프랑스 대혁명 / 나폴레옹 시대 (파리경찰청 창설)	일원화된 국립경찰 / 소규모 도시에서 일부 자치경찰
체제	지방분권 체제	중앙집권 체제	강화된 중앙집권 체제

(2)독일

독일은 주 단위의 중앙집권적인 경찰제도 형태를 취하고 있다고 일반적으로 알려져 있다. 그러나 독일도 프랑스와 마찬가지로 작은 단위의 도시에서는 자치경찰제가 시행되고 있다.

독일 근대경찰의 초기 형태는 촌락에서는 기마경찰, 도시에서는 주정

부의 승인 하에 임명한 자치경찰을 운영했다. 독일은 1808년 자치행정을 채택하지만 경찰 업무는 국가 사무로 규정했고, 1812년 기존의 기마경찰을 개편하여 정식 경찰대를 창설하였다. 이후 1848년 베를린(Berlin)에서 처음으로 국가경찰인 정복경찰이 탄생하게 되었다. 2차 세계대전 이후 1949년 독일 기본법⁴⁾의 제정으로 일반 경찰행정권이 주정부의 권한 하에 들어오게 되면서 각 주에서는 경찰법을 제정하게 되었다. 각 경찰법은 주로 경찰의 임무와 권한, 경찰의 구조와 편제, 재정에 관하여 규정하고 있으나, 이것이 곧 자치경찰제로의 전환을 의미하지는 않고 대부분의 주정부에서 자체입법으로 주 중심의 국가경찰제를 영위하게 된 것이다 (신현기·홍의표, 2013).

이렇듯 독일은 대륙법계 법질서의 중주국으로서 일관적으로 16개 주정부 중심의 강력한 국가경찰 체제를 원칙으로 하고 있으나, 일부 주에서는 시·읍·면과 같은 소규모 도시를 중심으로 자치경찰제가 가미된 모습을 보이고 있다.

<표3> 독일 경찰제도의 변화 과정

시기	나치 독일 이전 (1933년 이전)	나치 독일 (1933년 이후)	제2차 세계 대전 이후 (1945년 이후)
특징	1848년 베를린에서 최초의 국가경찰 탄생	국가보안본부 (일반경찰) / 게슈타포(비밀경찰)	1949년 독일기본법 제정에 따라 주정부 중심의 경찰 운영
체제	주마다 상이한 체제	국가 중심의 중앙집권 체제	주 중심의 중앙집권 체제

4) 독일 기본법(Grundgesetz, 헌법). 1948년 5월 8일 서독 지역의 주의회에서 선출된 제헌의회에서 기본법 채택하였고, 1949년 5월 23일 주의회의 승인을 거쳐 공식으로 선포되었다.

(3) 영국

영국은 영미법계의 법질서의 종주국으로, 1829년 내무부장관 로버트 필의 제안으로 의회의 승인을 거쳐 최초의 근대 경찰조직인 ‘런던수도경찰청’이 창설되었다. 이후 1850년대에 영국 전역에 자치경찰 조직이 설치되었으며, 국가경찰 필요성의 대두로 1964년 경찰법의 제정과 함께 국가경찰이 창설되었으나, 2000년 런던광역시설치법에 따라 국가경찰 조직인 런던수도경찰을 자치경찰로 전환함으로써 광역단위 자치경찰체제를 확립하였다(안성훈, 2018).

<표4> 영국 경찰제도의 변화 과정⁵⁾

시기	근대경찰 창설 (1829년)	중앙정부 권한 강화 (1980년)	경찰 개혁 (2010년 이후 현재)
특징	근대경찰의 창설 이후 자치경찰제 확립 (런던 국가경찰 / 그 외 자치경찰)	범죄 증가에 따른 효율성 강조로 내무부장관 권한 강화	내무부장관 권한 축소 / 주민 직선의 지역치안위원장이 지역치안 담당
체제	지방분권적 체제	중앙정부의 관여가 확대된 체제	지방분권적 체제

(4) 미국

미국은 수정헌법 제10조⁶⁾를 근거로 경찰권을 지방자치단체의 고유 권

5) 안성훈(2018), 주요 국가 자치경찰제 운영현황 비교분석, 연구총서 18-AB-05 한국형사정책연구원, 38쪽 표 인용.

6) Tenth Amendment to the United States Constitution: The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.

한으로 인정하여 기본적으로 자치경찰 형태로 연방 및 주정부가 별도로 경찰조직을 운영하고 있다.

미국의 경찰조직은 행정 단위에 따라 연방경찰(Federal law Enforcement), 주경찰(State Police), 지방경찰(Local Police)로 구분되며 지방경찰은 다시 도시경찰(Municipal Police), 군경찰(County Police)인 보안관(County Sheriff)과 검시관(Coroner), 읍·면경찰(Town), 특별구(Specialdistrict) 경찰로 구분된다. 미국은 또한 위와 같은 공적인 경찰 외에 민간부문의 경비 산업이 발달되어 공적 경찰과 구분하여 사적 경찰(Private Security)이라고 부를 정도로 많은 역할을 하고 있다(김명일, 2009).

미국의 지방경찰은 범죄와 서비스 관련 업무를 수행하며 지방정치기제(local political machine)에 책임을 다하고 있다. 이에 비해 연방경찰은 더 다양한 권한을 보유하고 있지만, 수반되는 정치적인 책임은 더 적다. 연방경찰은 지방경찰의 업무에 대하여 간섭할 권한이 없으나 최근 연방 범죄수사국(FBI)의 영향력 확대로 미국의 경찰제도가 중앙집권화 되고 있다는 평가도 있다(최종술, 2019).

<표5> 미국 경찰제도의 변화 과정

시기	19세기 이전	19세기	20세기 이후
특징	영국의 경찰제도로부터 많은 영향 / 시, 군 단위	대도시에서 경찰개혁 (1838 보스턴경찰, 1844 뉴욕경찰) / 주 경찰 창설 (1835 텍사스)	전쟁, 테러 등을 거치며 중앙집권적 성격 강화 (1935 연방수사국:FBI)
체제	고도의 지방분권 체제	지방분권 체제	지방분권 체제 (중앙집권 일부 강화)

(본 헌법에 의하여 미합중국 연방에 위임되지 아니하였거나, 각 주에게 금지되지 아니한 권한은 각 주나 인민이 보유한다.)

(5) 일본

일본 경찰제도는 2차 세계대전 이전까지 강력한 국가경찰 체제를 유지하였으나, 2차 세계대전에서 일본이 패배한 이후 국가경찰 체제가 일본의 군국주의를 지탱한 근원이라는 미군정의 판단 하에 경찰 개혁이 이루어졌다. 1947년 경찰법(이하 ‘구(舊)경찰법’)이 제정됨에 따라 기초자치단체인 시정촌(市町村) 단위의 자치경찰제도가 도입되었다(안성훈, 2018).

일본 경찰은 구(舊)경찰법을 통해 경찰 조직의 분권화, 민주화, 정치적 중립화라는 이념으로 경찰제도의 대대적인 개혁을 추진했지만, 사무분장과 재정 문제 등의 문제점이 발생했다. 이러한 문제점을 해소하기 위하여 경찰법의 전면적인 개정이 이루어졌고, 1954년 6월 7일 법률이 마련되어 동년 7월 1일부터 현행 경찰법이 시행되었다(최종술, 2019).

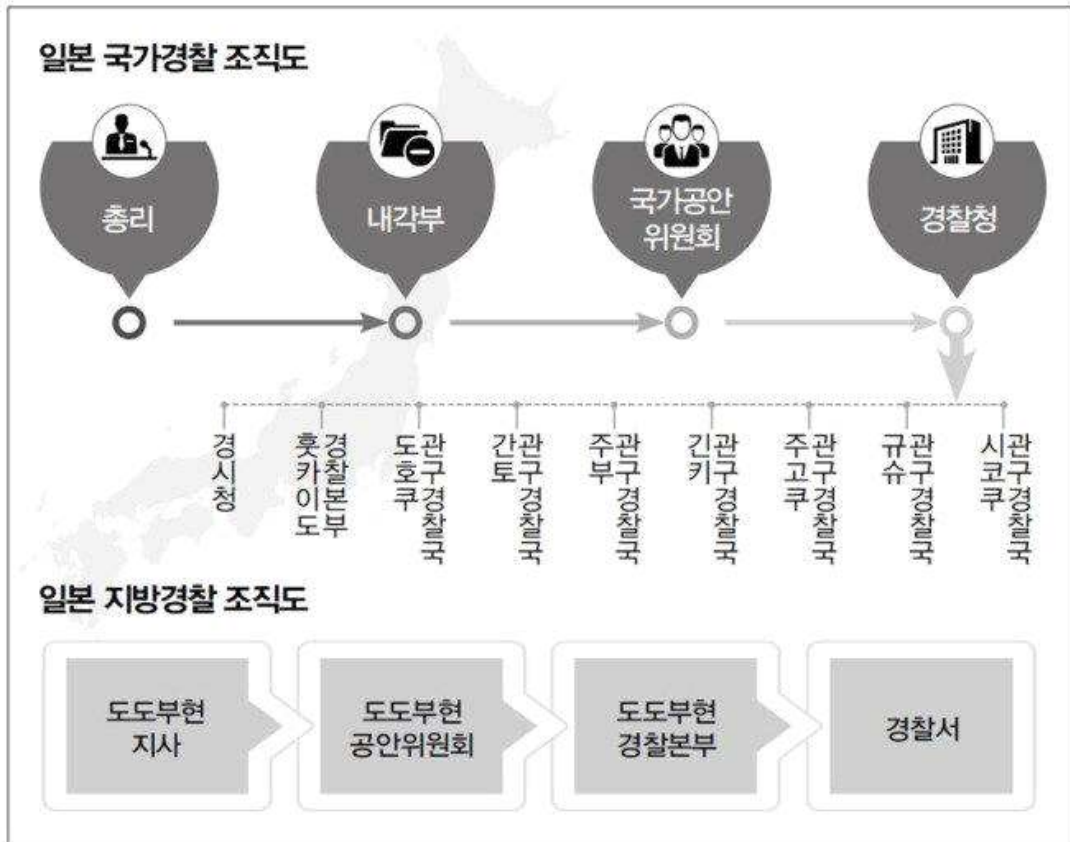
<표6> 일본 경찰제도의 변화과정⁷⁾

시기	2차 세계대전 이전	패전 이후 구(舊)경찰법 (1947년)	경찰법 (1954년 이후 현재)
특징	군국주의	연합군 최고사령부에 의한 자치경찰제 도입 / 지방분권, 민주적 관리	구경찰법 전면개정 / 민주적 운영, 경찰조직의 효율적 운영, 정치적 중립성 확보, 내각의 치안핵심
체제	중앙집권적 국가경찰 체제	기초단위 자치경찰 체제	광역단위 자치경찰 체제

7) 안성훈(2018), 주요 국가 자치경찰제 운영현황 비교분석, 연구총서 18-AB-05 한국형사정책연구원, 47쪽 표 인용.

일본 경찰은 국가경찰과 자치경찰로 구성된 혼합형 체제를 이루고 있다. 국가경찰은 국가공안위원회가 관리하는 경찰청과 경찰청의 지방기관인 관구경찰국으로 구성되어 있고, 자치경찰은 광역단위 자치경찰로 도도부현(都道府縣) 경찰위원회가 관리하는 도도부현 경찰본부와 산하 경찰서, 파출소 등으로 구성되어 있다. 기본적인 경찰사무는 원칙적으로 자치경찰이 담당하여 수행하며, 국가경찰은 국가적 개입이 필요한 사안에서 필요최소한으로 관여한다.

<그림1> 일본 경찰 조직도⁸⁾



8) <https://shindonga.donga.com/3/all/13/1194144/2>

4. 자치경찰제 관련 선행연구 검토

김명일(2009)은 자치경찰제 도입과정에서 나타날 수 있는 주요 갈등양상을 분석하고 이에 대한 해결방안을 제시하여 모범적인 운영 모델을 개발해야 한다고 주장하였다. 김해모(2013)는 지방자치의 이념에 따라 자치경찰제를 도입해야 한다고 주장하며 지역사회 경찰활동, 정치적 중립성, 광역단위 자치경찰제, 국가의 재정지원, 수사권 조정을 강조하였다. 문재우(2003)는 자치경찰제 모형을 국가경찰체제 분권화, 광역자치경찰제, 기초자치경찰제, 절충제, 행정경찰 다섯 가지로 구분하여 분석한 후 기초자치경찰제 모형이 가장 바람직하다고 주장하였다. 박역종(2008)은 민주주의 완성을 위하여 자치경찰제가 꼭 시행되어야 하며 시행 이전에 인사 문제, 사무배분 문제, 재정 문제에 대한 충분한 제도적 검토가 필요하다고 강조하였다. 안재경(2015)은 자치경찰제 도입 방안을 제시하면서 실시단위, 사무범위, 인사, 재정확보 등에 대해 논하였다. 이현우·이미애(2010)는 그동안 지속적으로 이루어졌던 자치경찰제의 주요 도입 법안 세 가지를 비교 분석하여 능률성, 정치적 중립성, 지휘체계의 효율성이 확보되는 자치경찰제 광역단위 도입방안을 제시하였다. 조성택(2005)은 현행 국가경찰제도의 문제점을 지적하며 기초자치단체 수준의 도입, 적절한 사무분배, 재정의 확보 및 국가의 일부 지원, 국가경찰과의 조화와 협력의 중요성을 강조하였다.

그밖에 외국의 자치경찰제에 대한 연구나 그동안 역대 정부에서 추진해왔던 자치경찰제 도입 안 및 제주자치경찰을 고찰하는 연구도 있었다. 노성민·엄영호(2018)는 자치경찰제에 대한 언론보도를 중심으로 분석하였고 분석결과 자치경찰제가 이슈의 중심에 있지 않고 검찰개혁 등의 이슈의 주변부에 있다며 자치경찰제에 대한 국민적 이해를 높여야 한다고 주장하였다. 서범규(2005)는 2004년 9월 16일 발표된 참여정부의 자치경찰제 도입안의 주요 쟁점을 분석하고 예상되는 문제점과 극복 방안을 제시하면서, 프랑스·스페인과 같은 유럽형 모형에서 제도적 보완을 더할

것을 제시하였다. 송하철(2013)은 국내에서 시행중이던 제주지역 자치경찰관과 국가경찰관에 대한 설문조사를 통해 직무만족도를 비교하고 분석하여 향후 자치경찰제 확대 시행 시 고려하여야 할 점을 제시하였다. 신현기·이진경·김재주(2016)는 박근혜 정부까지 역대 정부의 자치경찰제 추진 실태를 분석하여 향후 자치경찰제 도입을 위하여 정부·국회·경찰청의 적극적인 추진의지와 시민공청회·TV토론회 등을 통한 쟁점해소와 환경조성이 필요하다고 주장하였다. 신현기·이상열(2009)은 2006년 7월 1일 도입된 제주자치경찰의 입직·승진제도를 현황과 활성화 방안을 문헌연구와 부분적 인터뷰를 통해 분석하고 고찰하였다. 신현기·홍의표(2013)는 분리형 모델과 통합형 모델의 이원화를 이루고 있는 독일의 자치경찰제도를 자세히 분석하고 국내 시행중인 제주자치경찰과의 차이점을 살펴보았다. 심기환(2007)은 지방자치경찰제 시행이 치안서비스에 미치는 관계를 파악하기 위하여 문헌연구와 리커트 5점 척도를 활용한 설문조사를 실시하였고 분석 결과 정치적 중립성 유지, 수사권 독립 보장 및 제도 마련, 단체장 인사권의 견제 및 통제장치의 마련, 재정적 자율권 부여 등 발전방안을 제시하였다. 안성훈(2018)은 영국과 일본의 자치경찰제를 분석하고 특히 일본의 자치경찰제 분석의 시사점을 활용하여 자치경찰제 도입에 따른 민주적 통제·운영방안을 제시하였다. 양영철(2009)은 문헌연구를 통해 참여정부에서 자치경찰제 도입이 실패한 원인을 분석하고, 성공적 도입을 위하여 최고정책참여자의 지지, 협상능력의 제고, 정책목표의 단순화, 최상위 목표에 대한 인식제고가 필요하다고 주장하였다. 양영철(2015)은 문헌연구를 중심으로 역대 정부의 자치경찰정책의 추진동기, 기구, 모델, 쟁점 등을 중심으로 실패 원인을 분석하고 추후 도입 성공을 위하여 수사권 독립, 자치단체의 의지, 최고정책결정자들의 인식 전환, 추진기구의 영속화가 필요하다고 주장하였다. 유주성(2018)은 프랑스, 미국, 일본의 자치경찰제를 비교분석하여 광역단위 지역경찰활동의 주체로서 시민적 통제를 받는 자치경찰이 도입되어야 한다고 주장하였다. 이기세(2019)는 문헌연구와 온라인 설문조사를 활용하여 자치경찰제에 대한 시민의 인식을 분석하였고, 시민들에게 제도에 대한 홍보활동 강화가 필

요하며 향후 제도 도입 시 시민들의 의견 반영이 필요하다고 제안하였다. 이상대(2010)는 문헌연구를 통하여 그동안 자치경찰제 도입이 실패한 원인을 인간적 요인, 자원공급적 요인, 절차적 요인으로 구분하여 분석하였고 이를 근거로 정책적 시사점을 제시하였다. 최종술(2009)은 문헌연구를 통하여 김영삼 정부부터 이명박 정부까지의 자치경찰제 도입안을 비교하여 도입의 범위를 정하는 것이 중요하다고 주장하였다. 최종술(2019)은 문헌연구를 통하여 영국, 일본, 미국의 자치경찰제를 비교 분석하였고 이를 통해 우리나라 자치경찰 도입에 시민의 의사를 반영하는 방식과 중립성 확보를 위한 통제 방식에 시사하는 바를 주장하였다. 최종술(2020)은 문재인 정부의 자치경찰제 도입안의 변화 과정을 비교분석하여 정책의 일관성 확보 미비 문제를 지적하였다. 한동호(2012)는 지방자치제가 본격적으로 실시된 김영삼 정부부터 이명박 정부까지 자치경찰제 도입 실패 요인을 인간적 요인, 자원적 요인, 절차 및 환경적 요인, 정치적 요인으로 나눠서 분석하여 도입 성공을 위한 정책적 시사점을 제시하였다. 홍동표(2008)는 노무현정부의 자치경찰법의 문제점을 중심으로 자치경찰제를 광역자치단체단위로 도입해야하는 이유의 당위성을 주장하며 관련된 정책적 시사점을 제시하였다.

이상 자치경찰제 관련 선행연구를 표로 정리하면 다음과 같다.

<표7> 자치경찰제 관련 선행연구 검토

저자	연구제목	중심내용
김명일(2009)	자치경찰제 도입과정상 갈등과 해소방안 연구	도입방안
김해모(2013)	우리나라 자치경찰 도입 방향에 관한 연구	도입방안

문재우(2003)	한국의 자치경찰제 모형설정에 관한 연구	도입방안
박억중(2008)	바람직한 한국형 자치경찰제도의 방향	도입방안
안재경(2015)	한국자치경찰제도 도입방안에 관한 연구	도입방안
이현우·이미애(2010)	자치경찰제 도입에 관한 비교연구	도입방안
조성택(2005)	한국의 자치경찰제 모형에 관한 이론적 탐색	도입방안
노성민·엄영호(2018)	자치경찰제도에 관한 여론 형성 및 언론 보도 내용분석	여론·언론보도
서범규(2005)	참여정부 자치경찰 도입안의 주요쟁점에 관한 분석	참여정부안
송하철(2013)	제주지역 자치경찰관과 국가경찰관의 직무만족에 관한 비교연구	제주자치경찰과 비교
신현기·이진경·김제주(2016)	박근혜 정부의 자치경찰제 도입에 대한 실태분석	도입실태
신현기·이상열(2009)	제주자치경찰의 입직·승진제도 현황과 활성화 방안에 관한 고찰	제주자치경찰 분석
신현기·홍의표(2013)	독일 자치경찰제도에 관한 연구	외국 비교
심기환(2007)	지방자치경찰제 시행에 따른 치안 서비스 결정요인에 관한 연구	치안서비스와 관계

안성훈(2018)	주요 국가 자치경찰제 운영현황 비교분석	외국 비교
양영철(2009)	참여정부에서의 자치경찰제 도입 실패에 관한 연구	실태분석
양영철(2015)	역대 정부의 자치경찰도입 정책 추진과 정책적 함의 관한 연구	실태분석
유주성(2018)	프랑스, 미국, 일본의 자치경찰제와 비교법적 검토	외국 비교
이기세(2019)	자치경찰제도 도입에 관한 시민 인식 연구	시민인식
이상대(2010)	지방분권화에 따른 자치경찰제도의 도입 실패에 관한 연구	실태분석
최종술(2009)	우리나라 자치경찰제(안)의 변천과정과 비교	실태분석
최종술(2019)	외국 자치경찰제의 특징과 시사점 - 영국, 일본, 미국을 중심으로	외국 비교
최종술(2020)	문재인 정부의 대선 공약 - 자치경찰제 도입방안과 변화과정	실태분석
한동효(2012)	역대정부의 자치경찰제 도입 실패요인에 관한 연구	실태분석
홍동표(2008)	광역단위 자치경찰제 도입의 당위성 고찰 - 참여정부 자치경찰법(안)의 문제점을 중심으로	실태분석

이처럼 기존의 자치경찰제 관련 선행연구들은 정책결정과정에서 자치경찰제의 도입이 이루어지기 이전의 연구들로 시기적 한계로 인해 대부분의 연구가 도입 방안의 제시로 귀결되고 있다. 현상의 분석이나 외국 사례와의 비교분석을 활용한 연구도 결론 부분에서는 마찬가지로 결국 바람직한 도입 방안을 제시하는 측면이 있었다. 그러나 마침내 우리나라에 자치경찰제가 도입된 현재, 본 연구에서는 도입방안의 제시에 치중된 선행연구의 한계를 인지하고 구체적인 정책의 내용에 대한 분석보다는, 정책이 도입에 이르기까지 장기간의 불규칙한 정책의 흐름을 중심으로 전체적인 결정과정을 분석하는 연구를 하고자 한다.

제 2 절 정책결정모형

1. 정책결정 개념

정정길 외(2020)는 정책을 “바람직한 사회 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위하여 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침”이라고 정의했다. 다시 말해 정책이란 정부에서 어떠한 목표를 달성하기 위하여 결정하는 방침인 것이다.

정책은 최종적으로 결정되기까지 일련의 과정을 거치게 되는데, 이를 정책문제를 해결하기 위하여 정책목표와 정책수단을 선택하는 과정이라고 한다(남궁근, 2008). 일반적으로 정책결정과정은 정책 의제(policy agenda)의 설정, 대안의 탐색, 탐색된 대안 중 최적의 대안을 선택하는 결정의 단계를 거친다. 이중 특히 정책 의제의 설정 과정은 정치성과 공공성을 띠고 향후의 정책 수립 방향을 결정하는 것으로서 많은 사람 및 집단의 참여와 정책에 관한 논의를 통하여 결정되는 동태적인 과정이다(김일문, 2014). 그리고 이러한 과정을 거쳐 결정된 정책은 집행이 이루어지며, 집행된 정책이 기존에 수립한 목표를 얼마나 달성했는지에 대한 정책평가가 이루어진다.

따라서 정책결정에 관한 연구는 주로 정책집행과 정책평가에 대한 부분은 논외로 하고, 특정 사회문제가 있을 때 이 사회문제를 해결하기 위한 정책 의제가 어떠한 과정을 거쳐서 설정되는지, 그리고 이렇게 설정된 정책 의제를 위하여 어떠한 정책 대안들이 만들어지는지, 최종적으로 어떠한 대안이 채택되어 정책이 결정되는지를 분석하는 것이다. 이 일련의 과정에서 어떤 요소가 많은 영향을 미쳤고 정책에 대한 참여자는 누구인지를 살펴보기도 한다.

이러한 정책결정과정을 설명하는 이론에는 여러 가지가 있다. 인간의 합리성(제한된 합리성을 포함한다)을 기준으로 구분할 때 합리성을 근거로 한 모형에는 대표적으로 합리모형, 만족모형, 점증모형이 있다⁹⁾. 그리

9) 이 이론들의 개념을 확장하여 혼합주사모형(Etzioni), 최적모형(Dror)이 등장

고 인간의 합리성과 무관하게 정책결정을 설명하는 쓰레기통 모형과 이를 확장·변형한 Kingdon의 정책흐름모형이 있다. 이하에서는 각 모형들에 대해 서술하고자 한다.

2. 정책결정 모형

1) 합리모형

합리모형(Rational Model)은 경제학을 배경으로 발전한 모형으로 인간의 이성과 합리성에 근거하여 정책 결정이 이루어진다는 이론이다. 합리모형은 정책 결정이 이루어지는 실제 현실에 기반한 실증적 이론이기보다는 정책결정자가 완벽한 이성과 합리성을 기반으로 결정을 내린다고 가정하는 이상적인 성격을 가지고 있는 이론이다. 정책결정자는 문제정의, 목표설정, 대안탐색, 결과예측, 비교·평가, 대안선택의 과정을 분석적으로 거쳐서 정책결정이 이루어진다(김지원외, 2012).

합리모형은 인간의 완전한 합리성이라는 이상적인 조건을 전제로 한 모형인 만큼 현실에의 적용이 어렵다는 비판적 평가를 받고 있다. 인간은 필연적으로 완전한 합리성을 발휘하지 못하고 문제해결 능력의 한계를 갖고 있으며, 최적의 대안을 찾기 위해 모든 대안을 비교·평가하는 데에는 비용이 너무 많이 발생하고, 완전한 합리성만을 기준으로 하기 때문에 복잡한 요소들이 결합된 다양한 사회문제를 설명하는 데에 한계가 있다는 점이다.

2) 점증모형

점증주의(Incrementalism)는 Lindblom과 Wildavsky 등이 주장한 이론으로, 합리모형의 비현실성을 비판하며 현실세계에서 일어나는 정책결정

하기도 하였다.

을 설명하기 위하여 등장한 이론이다. 점증주의에서는 인간이 언제나 합리적인 결정을 내리는 것은 불가능하다는 점을 인지하고 제한된 합리성을 토대로 하여 현실적이고 정치적인 접근을 하고 있다. Lindblom의 연구 제목의 ‘Muddling Through’라는 단어에서 알 수 있듯이 정책에 대하여 조금씩 수정과 보완이 이루어져나가며 지속적인 과정에서 정책결정이 이루어진다는 이론이다(김지원외, 2012; Lindblom, 1959; Wildavsky, 1979).

점증모형에서는 어떠한 정책에 있어서 수정과 보완이 필요한 부분에 대해서만 수정·보완이 이루어지며, 따라서 모든 대안 탐색을 요구했던 합리모형과 달리 제한적인 대안 탐색이 이루어지고, 이에 대한 분석 역시 부분적으로 이루어지며 지속적인 정책결정이 이루어진다는 특징이 있다.

<표8> 합리모형과 점증모형 비교¹⁰⁾

사항 \ 모형	합리모형	점증주의 모형
목표의 정의	가치 또는 목표를 명확히 정의할 수 있다.	가치 또는 목표와 필요한 행동에 관한 실증적 분석은 구분하기 어려우며 서로 밀접하게 관련된다.
목표·수단 분석	정책형성은 목표·수단 분석을 통하여 이루어진다. 먼저 목표를 명확히 하고 다음에 이를 달성하기 위한 수단을 강구한다.	목표와 수단을 구분하기 어려우므로 목표·수단 분석이 적절하지 못하거나 제한적인 경우가 많다.
좋은 정책의 기준	좋은 정책이란 달성하고자 하는 목표에 가장 적절한 수단이다.	좋은 정책이란 여러 관련자들이 합의에 도달할 수 있는 정책이다.

10) 유훈, 2002, 정책학원론, 법문사, p63 표 인용.

분석의 범위	분석이 종합적이다. 모든 중요한 관련사항을 고려한다.	분석이 극히 제한적이다.
이론에 대한 의존	이론에 많이 의존한다.	이론에 대한 의존이 극히 제한적이거나 배제된다.

점증모형에 대해서는 다음과 같은 비판이 있다. 점증모형이 타당성을 갖기 위해서는 기존 정책이 대체로 만족스러운 것이어야 하고, 해결하여야 할 문제와 여기에 이용될 수단이 고도의 안정성을 지녀야 하는데, 결국 이러한 조건들은 사회가 안정된 일부 선진국에서만 충족될 수 있고 사회가 급변하는 개발도상국에는 적용하기 어렵다는 것이다. 또한 점증모형은 기존의 정책에서 같은 방향으로 조금씩 수정·보완을 하자고 주장하는 만큼 지나치게 보수적이고 쇄신을 저해하며, 사회적 약자의 목소리가 반영되기 어렵고 기득권에게 유리하여 무사안일을 정당화할 우려가 있다(유훈, 2002).

3) 만족모형

인간의 완전한 합리성을 전제로 하는 합리모형과 달리 만족모형(Satisficing Model)을 주장한 Simon은 인간의 인지능력, 시간, 비용, 자원 등의 한계로 인해 최적의 대안을 선택하는 것이 불가능함을 인정하고 이러한 제약 안에서 합리적 선택을 추구한다는 ‘제한된 합리성(bounded rationality)’의 개념을 주장한다. 합리모형의 차선택 격이라 제한된 합리모형이라고도 불리는 만족모형은 인간이 제한된 합리성을 토대로 최적의 대안이 아니라 만족할 만한 대안을 선택하게 된다고 말한다. 만족모형에서는 만족할 만한 대안을 선택하고, 이에 대하여 소수의 대안만을 탐색하며, 이 중 중요하다고 생각되는 요소들의 결과만 예측함으로써 정책

결정이 이루어지게 된다(김지원외, 2012; Simon, 1976, March and Simon, 1958).

만족모형은 합리모형의 비현실성을 지적하고 극복하고자 했다는 점에서 좋은 평가를 받지만, 만족할 만한 수준을 판단하는 것이 지나치게 주관적이고 또한 현상유지적인 성격으로 추가적인 발전을 저해한다는 점에서 한계가 있다.

4) 쓰레기통 모형

Cohen, March, Olsen이 제시한 쓰레기통 모형(Garbage Can Model)은 위 합리모형, 점증모형, 만족모형과 달리 인간의 비합리성을 강조하는 모형으로, 정책결정이 의제설정, 대안탐색, 협상 및 타협과 같은 합리적인 과정을 통해서 이루어지지 않고 마치 쓰레기통과 같이 구성단위 및 구성원 간 응집력이 약하고 무질서한 상태에서 우연히 이루어진다고 설명한다. 쓰레기통 모형에서는 위와 같은 무질서한 상태를 ‘조직화된 무정부상태(organized anarchy)’라고 정의하고, 이 조직화된 무정부상태에서 개별적으로 일어나는 흐름들에 의해 우연히 정책결정이 이루어진다고 본다(Cohen·March·Olsen, 1972).

쓰레기통 모형은 문제 있는 선호, 불명확한 기술, 유동적 참여라는 3가지 조건을 전제로 하고 있다. 첫째, 문제 있는 선호(problematic preferences)란 정책 과정에 참여하는 행위자들은 서로 다른 선호를 가지고 있고 때로는 자신의 선호가 무엇인지조차 모르는 것을 말한다. 이로 인해 현실적으로 선호를 근거로 한 정책결정이 이루어지는 것이 아니라 정책결정이 어느 정도 이루어진 후에야 자신의 선호를 깨닫게 되기도 한다. 둘째, 불명확한 기술(unclear technology)이란 정책 목표를 달성하기 위하여 수단을 선택할 때 목표와 수단 사이의 인과관계가 불명확한 상태라는 것을 의미한다. 이로 인해 행위자들은 과거의 경험에 의존하거나 시행착오를 겪으며 나아가게 된다. 셋째, 유동적 참여(fluid participation)란 정책결정과정에 참여하는 행위자들이 유동적이라는 것으

로, 행위자들이 정책결정의 전 과정에 참여하는 것이 아니라 일부에만 참여하고 또 중간에 변경되는 등 정해진 틀이 없다는 것을 의미한다 (Cohen·March·Olsen, 1972; 박상중, 2013).

쓰레기통 모형은 위의 3가지 전제 조건 하에서 문제, 해결책, 참여자, 선택의 기회라는 4가지 흐름(stream)이 독립적으로 흘러 다니다가 우연한 계기로 결합하여 정책결정이 이루어진다고 말한다. 첫째, 문제(problem)는 우리가 일상에서 마주하게 되는 다양한 분야의 사회 현안을 말한다. 문제는 발생 이후 다른 흐름과 결합하여 정책 과정으로 나아가기도 하고, 사람들의 관심을 받지 못하고 자연스럽게 소멸되기도 한다. 둘째, 해결책(solution)이란 위에서 말한 문제를 해결하기 위한 방안을 말한다. 해결책은 꼭 문제가 인지된 이후 마련되는 것이 아니라 문제가 발생하기도 전에 해결책이 마련되는 경우도 존재하는 것으로, 해결책의 흐름은 문제의 흐름과 독립적으로 흘러 다니게 된다. 셋째, 참여자(participants)란 문제의 해결을 위한 정책과정에 참여하는 사람을 말하며 유동적 참여라는 모형의 조건과 같이 참여자는 일정하지 않고 부분적이고 독립적으로 참여하기도 한다. 넷째, 선택의 기회(choice opportunities)란 어떠한 결정을 내리는 계기를 의미한다. 개인적인 문제에 대한 결정의 경우 그 문제를 해결하는 순간을 의미하고, 집단적이고 규모가 큰 문제에 대한 결정의 경우 결정자들에 의해 이루어지는 정기국회나 국무회의와 같은 회의를 의미한다(Cohen·March·Olsen, 1972).

쓰레기통 모형은 합리성에 대한 비현실적인 가정에서 벗어나 비합리성을 강조하며 실제 사회에 적용할 수 있는 정책결정모형을 제시하여 기존에 설명되지 않았던 부분까지 설명할 수 있다는 점에서 좋게 평가된다. 그러나 모든 조직이 조직화된 무정부상태에서 정책결정을 하는 것은 아니라는 점에서 한계를 갖는다(이동열, 2016).

3. Kingdon의 정책흐름모형

1) 정책흐름모형의 개요

Kingdon은 ‘왜 어떤 의제는 정부의제로 채택되고 어떤 의제는 채택되지 않는가’, ‘참여자들이 어떤 문제에 특히 신경을 쓰는가’와 같은 물음에 답하는 것을 목적으로 하여 Cohen, March, Olsen의 쓰레기통 모형을 확장·발전시켰다¹¹⁾(Kingdon, 1984). Kingdon의 정책흐름모형(Multiple Streams Framework)은 처음에는 정책의제 설정과 정책대안의 구체화 과정을 설명하기 위하여 고안된 모형이었으나, 이후 정책과정 전체로 확장하여 적용되거나 정책변동을 설명하는 데에도 활용되고 있다(김보엽, 2007).

문제(problem), 해결책(solution), 참여자(participants), 선택의 기회(choice opportunities) 4가지 흐름으로 정책결정과정을 설명했던 쓰레기통 모형과 달리 Kingdon의 정책흐름모형은 문제(problems), 정책대안(policies), 정치(politics) 3가지 흐름으로 정책결정과정을 설명하고 있다. 또한 쓰레기통 모형이 정책결정과정과 참여자를 구분하지 않았던 반면 정책흐름모형은 정책결정과정과 참여자를 구분하며 다시 참여자를 가시적 참여자와 비가시적 참여자로 구분하여 참여자의 영향을 강조한다. 문제의 흐름의 주요 참여자는 언론매체와 정책의 이해당사자이고, 정치의 흐름의 주요 참여자는 대통령, 국회의원, 정당, 시민단체 등 이익집단이며, 정책대안의 흐름의 주요 참여자는 학자, 분석가, 관료 등이다(남궁근, 2008).

Kingdon은 독립적으로 흐르던 세 가지 흐름이 극적인 계기를 통하여 서로 합류(coupling)할 때 비로소 ‘정책의 창(policy window)’이 열린다고 표현하였다. 또한 정책과정에서의 참여자들 중에서 자신이 선호하는 정책대안이 채택될 수 있도록 적극적으로 활동하는 ‘정책선도가(policy entrepreneur)’의 역할도 제시함으로써 정치의 중요성을 강조하였다

11) Kingdon은 보건·교통정책 관련 분야를 대상으로 백악관, 행정부, 의회, 이익집단, 전문가 등 247명에 대한 인터뷰 및 23개의 사례를 바탕으로 쓰레기통 모형(Garbage Can Model)에 근거하여 정책흐름모형을 제시하였다.

(Kingdon, 2010; 공병영, 2003).

<표9> 쓰레기통모형과 정책흐름모형 비교¹²⁾

구분	쓰레기통모형	킹던(Kingdon)의 정책흐름모형
기본전제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조직화 된 무정부 상태 - 문제 있는 선호, 선호의 불확실성 (problematic preferences) - 불분명한 기술(unclear technology) - 유동적 참여(fluid participation) 	
정책결정 흐름 (요소)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4개의 흐름 - 기회 - 문제 - 해결책 - 참여자 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 3개의 흐름 - 문제의 흐름 - 정책대안의 흐름 - 정치의 흐름
정책과정/ 참여자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책과정, 참여자 구분 無 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책과정, 참여자 구분 有 ○ 참여자 구분 - 가시권 : 국회의원, 언론인, 이익집단, NGO 등 - 비가시권 : 공무원, 학자, 의회, 전문위원, 관리예산처, 이익집단 등
정치 중요도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정치 중요하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정치 중요시함 ○ 정책결정자(참여자) 역할 강조
정책결정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책결정흐름 4개의 합류 ○ 우연한 기회 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책의 창 열림 - 정책결정흐름 3개의 합류 - 짧은 기간 동안 열림 ○ 정책의 창 닫힘

12) 김효진(2020), p38 표 인용.

2) 정책흐름모형의 구성요소

이하에서는 Kingdon의 정책흐름모형의 구성요소인 문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름과 주요개념인 정책의 창, 정책선도가에 대하여 각각 알아보고자 한다.

(1) 문제의 흐름

문제의 흐름(problem stream)은 특정한 사회문제가 사람들의 관심 대상이 되는 것을 설명하는 개념으로, 사회문제가 정책 의제로 설정되기 위해서는 정책결정자들의 인식 상태와 문제가 정의되는 방법에 영향을 받는다고 본다. 정책결정자들의 인식 상태에는 주요 지표의 변화, 위기 혹은 사건의 발생, 환류 등이 많은 영향을 미친다고 보았다(최성락, 2012).

모든 사회문제가 정책문제로 되는 것은 아니며, 여기에 어떠한 해석적 요소가 개입될 때, 즉 사회문제를 정책문제로 인식할 만한 지표 등이 있을 때 정책문제가 되는 것이고 그렇지 않은 사회문제는 자연스럽게 소멸하게 된다. 그러나 정책결정자들이 정책문제를 인식하고 있다고 하더라도 그러한 정책문제가 이미 시행되었거나 실패한 경우, 관련 지표가 약화되거나 사회적 위기가 해소된 경우, 다른 중요한 문제가 발생한 경우에는 정책의제로 발전할 수 없게 된다(이영재, 2011).

(2) 정책대안의 흐름

정책대안의 흐름(polciy stream)은 정책의제가 형성되고 정책문제를 해결하기 위한 대안들이 좁혀지는 과정을 말한다. 정책대안의 흐름은 정책공동체¹³⁾의 유무 및 분화의 정도, 정책선도가의 적극적인 활동 여부, 관련 이익집단의 개입 등에 상당한 영향을 받는다(이동열, 2016).

13) 정책공동체(policy community)란 정책을 둘러싼 정책문제, 정책대안, 추진되는 정책의 내용, 정책의 결과 등에 관심을 가진 자들로 구성되어 눈에 띄지 않지만 지속적인 활동을 이어가는 협업체계로 정의될 수 있다(이동열, 2016).

정책 대안의 흐름은 대체적으로 학자와 같은 전문가 집단, 전문성을 보유한 직업 관료, 오랜 기간 정책을 다룬 의회 보좌관 등에 의하여 만들어진다. 이들은 주로 대학, 연구소, 중앙부처, 의회, 이익집단 간의 정책공동체를 형성하고 정책대안을 개발 및 발전시킨다. 따라서 정책대안의 흐름에서 가장 영향력을 갖는 집단은 전문가들이라고 볼 수 있다(최성락, 2012).

전문가들의 아이디어는 공청회, 학술세미나, 연구논문, 언론 등을 통해 논의되며 이러한 아이디어는 소멸되거나 서로 결합하여 새로이 창출되기도 하는데, 이러한 과정에서 정책선도자들은 자신들의 선호가 반영된 정책대안이 채택될 수 있도록 적극적으로 개입하고 구성원들을 설득하며 노력한다(이영재, 2011).

(3) 정치의 흐름

정치의 흐름(political stream)은 정치적인 사건이 발생하는 것을 의미한다. 정치적 사건은 정책문제 및 정책대안의 흐름과 별개로 발생하는 것으로, 정치의 흐름은 정책의제 설정에서 가장 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다. 국가의 분위기, 국민 여론의 변화, 선거로 인한 정권의 교체, 정당 의석 수의 변화, 이익집단의 압력 등은 정치의 흐름에 영향을 미치며 정책 참여자를 변동시킴으로써 정책의제에 영향을 미치게 된다(최성락, 2012).

정치인은 국민의 여론이 선거에 큰 영향을 미치기 때문에 이와 관련된 정책문제에 민감하게 반응하는 경향이 있다. Kingdon도 정책형성과정에서 국가의 이익(National Interest)보다 국민의 여론과 선거의 결합이 더 큰 영향력을 미친다고 보았다. 결국 많은 요인들이 정치의 흐름에 영향을 미치지만 특히 국민의 관심사가 뜨거운 이슈가 정부의제로 발전하여 정책결정이 이루어질 가능성이 높은 것이다(이영재, 2011).

(4) 정책의 창

Kingdon은 위에서 살펴본 문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름

이 특정한 순간에 결합할(coupling) 때 정책의 창(policy window)이 열린다고 보았다. 정책의 창이 열린다는 것은 어떠한 정책이 최종적으로 결정될 수 있는 계기나 기회가 마련되는 것을 말한다.

정책의 창이 열렸다는 것은 정책이 결정되는데 필요한 여러 흐름들이 충분히 성숙했다는 것을 의미하는데, 정책의 창은 정권의 교체나 정기국회의 법안심사와 같이 예측 가능하게 열리기도 하고, 국민 정서의 변화나 예상하지 못한 돌발적인 사건의 발생 등으로 예측 불가능하게 열리기도 한다(최성락, 2012).

그러나 정책의 창은 오랜 시간 열려있지 않고 때로는 쉽게 닫혀버리기도 한다. 정책결정자들이 관심을 두었던 문제가 어떠한 의사결정이나 입법과정으로 충분히 다루어졌다고 여겨질 때, 정책결정자가 실질적인 정부의 행동까지는 유도하지 못했을 때, 정책의 창을 열게 만든 사건이 사라졌을 때, 정책의 창을 연 주요 정책결정자가 인사이동 등으로 부재하게 될 때, 문제의 적절한 대안이 없을 때 정책의 창은 닫히게 된다. 정책의 창은 한 번 닫히게 되면 새로운 창이 열릴 때까지 기다려야 하므로 참여자들은 정책의 창이 열렸을 때 많은 자원과 노력을 투자하여 이 시기를 잘 활용해야 한다(이동열, 2016).

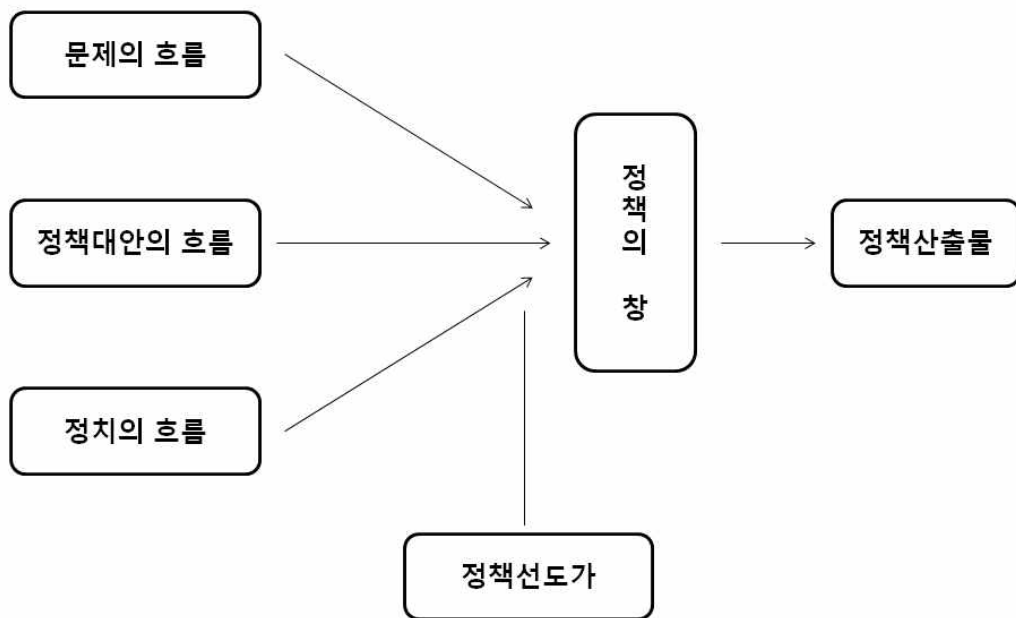
(5) 정책선도가

정책선도가(policy entrepreneur)는 문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이 결합하여 정책의 창이 열리게 되는 과정에서 특정 정책의 관철을 위하여 특히 적극적으로 노력하며 각종 자원 투자를 아끼지 않는 정책주창자이다. 때로는 정책선도가의 유무 및 적극적인 활동 여부에 따라 결정적인 변화가 생기기도 한다. 일반 정책 전문가들이 자신의 목적을 달성하기 위하여 공식적인 정책결정 과정의 틀 안에서 활동하는 반면, 정책선도가는 공식적인 틀 안팎으로 더욱 적극적으로 활동하며 수단과 방법을 가리지 않는 경향이 있다(최성락, 2012).

이러한 정책선도가는 꼭 특정한 정책적 지위를 보유한 사람만이 될 수 있는 것은 아니며, 정책 공동체 내의 누구라도 정책선도가가 될 수 있다.

대통령, 국회의원, 관료, 학자, 언론인 등 정책선도가가 될 수 있는 지위적 자격에는 특별한 제한이 없다

<그림2> 정책흐름모형 정책결정과정



3) 정책흐름모형에 대한 평가

김보엽(2007)은 정책흐름모형이 단일한 모형으로 여러 요소가 결합된 정책형성과정의 다양한 단계를 유용하게 설명한다고 하였다. 일반적으로 정책결정과정에서 단계적으로 접근하는 모형은 단계의 구분이 자의적이며 정치와 행정의 구분이 엄격하게 되지 않는다는 점에서 비판을 받

았지만, 정책흐름모형은 이러한 비판에서 벗어나 정책결정과정을 현실적으로 잘 나타낸다는 것이다.

또한 박상중(2013)은 Kingdon의 정책흐름모형이 쓰레기통모형과 같은 규범적·이론적 이론이 아니라 정책결정이 이루어지는 현실의 과정을 나타낸다는 점에서 실용적인 이론이라고 평가했다.

정정길(2020)은 정책흐름모형이 상하관계가 불명확한 정부 부처 간의 다원화된 정책결정과정과, 위계적인 관료제 조직의 정책결정 모두에 적용 가능한 이론적 모델로 보았다.

즉 Kingdon의 정책흐름모형은 이론적인 모형에서 벗어나 현실의 정책결정과정에 광범위하게 적용될 수 있는 모형이라고 긍정적 평가를 받고 있다.

그러나 정책흐름모형의 한계를 지적한 평가도 있다. Zahariadis(1999)는 이론모형은 현상에 대한 기술과 예측이라는 두 가지 측면을 목적으로 하고 있는데, 정책흐름모형은 현상에 대한 사후적 설명에 지나치게 집중하는 바람에 정책분석과 관련하여 미래 예측은 고려하지 않았다고 비판한다.

또한 이동열(2016)은 정책흐름모형이 정책분석가와 연구자의 정치적인 역할을 간과하여 정책 관련 집단 간의 갈등과 이로 인한 정치적 관계를 충분히 고려하지 않아 정책대안의 흐름과 정치의 흐름 간의 상관관계가 간과되었다고 비판한다.

4. Kingdon의 정책흐름모형을 활용한 선행연구 검토

Kingdon의 정책흐름모형을 활용한 연구는 대부분 특정한 정책에 대하여 해당 정책의 결정(형성) 과정을 분석하거나, 또는 특정 정책의 시기에 따른 변동 과정을 분석하는 연구에 집중되어 있다. 연구를 통해 정책결정과정을 분석하고, 전체적인 과정에서 어떤 요인이 큰 영향을 미쳤는지 파악하며 이를 근거로 추가적인 논의나 제언을 하고 있다.

공병영(2003)은 교원정년정책의 변동과정을 Kingdon의 정책흐름모형

을 활용하여 분석하고 있다. 교육의 질 저하·교원인사적체 심화·교육재정 악화·형평성 위배라는 정책문제, 교원연수 강화·평가를 통한 부적격자 배제·정년단축이라는 정책대안, 정부·교원단체·교육전문가집단·학부모단체·언론 등 참여자가 정권교체와 IMF라는 점화계기를 맞아 정책의 창이 열렸고 여기에 정책활동가의 노력이 더해지며 교원정년 단축이 이루어졌다는 것으로, 세 가지 흐름이 적절하게 힘을 발휘해야 바람직한 정책변동이 이루어진다고 주장하였다. 김보엽(2007)은 정책흐름모형을 기본으로 하고 여기에 Sabarier의 지지연합 개념과 역사적 제도주의 개념과 게임의 규칙을 추가하여 한국의 사학에 관한 정책의 변동을 설명하였다. 분석 결과 한국 사학정책의 변동에 가장 큰 영향을 미친 요인은 정치의 흐름이라고 주장하였으며, 두 가지 흐름이 결합하는 경우에도 정책변동이 가능하다고 밝혔다. 김일문(2014)은 정책흐름모형을 활용하여 4대 사회보험 징수통합 제도의 정책형성과정을 분석하였다. 정책의 창이 열리는 짧은 기간 내에 흐름의 결합이 이루어져야 정책결정이 실현될 수 있음을 강조하였으며 이러한 과정을 거쳐 채택된 정책대안이 정책문제를 본질적으로 해결하지 못할 수도 있다고 결론지었다. 김태호(2015)는 정책흐름모형을 활용하여 자율형사립고의 정책형성과정을 분석하였다. 각 흐름들과 정책의 창, 정책선도가를 분석한 결과 행정부의 교체가 정책변동의 가장 중요한 요인이며 따라서 대통령을 포함한 행정부가 정책변동의 주도적인 영향력을 갖고 있다고 주장하였다. 김효진(2020)은 정책흐름모형을 활용하여 자살예방정책의 정책형성과정을 분석하였다. 세 가지 흐름이 모두 영향력을 발휘했으나 우리나라가 OECD 국가 중 자살률 1위라는 문제의 흐름이 모든 시기를 관통하여 정책형성과정에 계속해서 영향을 미쳤다고 분석하였다. 박상중(2013)은 우리나라의 전시작전통제권 전환의 정치적 결정을 정책흐름모형을 활용하여 분석하였다. 연구를 통해 참여정부의 전시작전통제권 전환 결정은 전문가 집단을 배제한 가운데 정치적으로 이루어졌고, 정책주도자와 정치의 흐름이 정책결정에 강력한 영향을 미쳤다고 밝혔다. 박용성(2012)은 세종시 사례를 중심으로 국토균형발전 정책의 형성과 변동과정을 정책흐름모형을 활용하여 분

석하였다. 연구결과 정책혁신가의 역할이 절대적인 영향력을 가진다는 점과 정책의 창은 투표에 의해 닫히게 되고 이후 정책산출물에 대한 옹호연합 간의 갈등은 법령의 제정으로 종결된다고 보았다. 박한흠(2018)은 국가주도 게임 등급분류 정책의 대안으로 제시된 자율규제 정책의 변동과정을 정책흐름모형을 활용하여 분석하였다. 4개의 시기로 구분하여 정책변동을 분석한 결과 국내 게임 서비스 중단이라는 촉발기제 사건이 발생하여 문제의 흐름을 이끌었으며 정부의 주도 하에 정책의 창이 열렸다고 보았다. 성욱준(2013)은 2011년 3월 제정된 개인정보보호법의 입법과정을 정책흐름모형을 활용하여 분석하였다. 정권교체를 기준으로 두 시기로 구분하여 비교한 이 연구는 정책선도가의 유무가 정책 산출의 성패를 가른다고 보았다. 신지현·변진석·박은혜(2017)는 2014년 제정된 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제정과정을 정책흐름모형을 활용하여 분석하였다. 세 가지 흐름이 국민의 관심을 불러일으킨 아동학대 사건을 촉발기제로 상호 결합하였으며, 진상조사위원회와 같은 정책선도가의 역할의 중요성을 확인하였다. 윤재상(2018)은 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률이 제정되는 과정을 정책흐름모형을 활용하여 분석하였다. 연구결과 정책결정의 형성기에는 정부부처의 적극적인 대응이 가장 절실하며 이 과정에서 갈등을 최소화하고 정책결정을 이루기 위하여 정책중개인의 역할이 중요하다는 점을 강조하였다. 이동열(2016)은 우리나라 주거복지정책의 변동 과정을 정책흐름모형을 활용하여 분석하였다. 분석결과 정치적 흐름과 참여자들의 노력이 중요하게 작용했으며, 정당과 의회는 대선과 총선 전후로 활동성이 달라졌고, 행정부에 비해 의회의 역할이 빈약한 측면이 있으며 이는 정치적 흐름과 관련이 있다고 주장하였다. 이영재(2011)은 우리나라의 지적 재조사 사업의 정책변동을 정책흐름모형을 활용하여 분석하였다. 연구결과 세 가지 흐름의 결합이 이루어졌다고 꼭 정책의 창이 열리는 것은 아니며, 이를 위해서는 정책기업가의 능력과 역할이 중요하다고 강조하였다. 최홍삼(2014)은 정권교체기의 교육정책 결정과정과 변동을 정책흐름모형을 활용하여 분석하였다. 연구를 통해 정책흐름모형의 세 가지 흐름 중 정치의 흐름이 독립적

으로 작용했다는 점과 일부 정책변동 과정에서는 세 가지 흐름 중 문제의 흐름과 정치의 흐름 2개의 흐름만이 결합된 부분결합의 형태로 진행되었음을 발견하였다. 또한 정책활동가는 정치의 흐름을 주도하는 자였으며 이렇게 열리는 정책의 창은 대안의 충분한 구체화가 이루어지지 않은 ‘정치의 창’ 형태로 나타나기 쉽다고 주장하였다.

<표10> Kingdon의 정책흐름모형을 활용한 선행연구 검토

저자	연구주제	주요요인
공병영(2003)	교원정년정책의 변동과정	정치의 흐름
김보엽(2007)	한국 사학정책의 변동과정	정치의 흐름
김일문(2014)	4대 사회보험 징수통합의 정책형성과정	정치의 흐름
김태호(2015)	자율형사립고의 정책형성과정	정치의 흐름
김효진(2020)	자살예방정책의 형성과정	문제의 흐름
박상중(2013)	전시작전통제권 전환의 결정과정	정치의 흐름· 정책선도가
박용성·최성구· 한승철(2012)	국토균형발전 정책의 형성과 변동과정(세종시 중심)	정책선도가
박한흠(2018)	게임 등급분류 자율규제정책의 변동과정	문제의 흐름

성육준(2013)	개인정보보호법 입법과정	정치의 흐름· 정책선도가
신지현·변진석·박은혜(2017)	아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제정과정	문제의 흐름· 정책선도가
윤재상(2018)	부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률 제정과정	정치의 흐름· 정책선도가
이동열(2016)	주거복지정책의 결정과정	정치의 흐름
이영재(2011)	지적재조사사업의 정책변동	정책선도가
최홍삼(2014)	정권교체기의 교육정책 결정 및 변동과정	정치의 흐름

이상 살펴본 기존의 정책흐름모형을 활용한 선행연구는 문헌 분석 외에 설문조사나 면접을 추가로 활용하여 연구의 신뢰성을 높인 연구도 존재하였지만, 많은 연구가 문헌 분석을 통해서만 이루어진 측면이 있었다. 특히 일부 연구에서는 문헌 자료 자체의 양이 충분하지 않은 경우가 있었고, 연구방법 자체의 특성상 어떤 자료를 활용하는지에 따라 객관성이 담보되기 어렵다는 한계로 인하여 자의적 해석이 발생할 위험이 있었다.

따라서 본 연구에서는 이러한 선행연구의 한계를 극복하기 위하여 일차적으로 자료의 객관성에 집중하고자 한다. 국회, 경찰청 등 공인된 기관에서 자료를 수집하여 활용하고 기존의 선행연구를 참고하여 분석하고자 한다. 또한 문헌자료 수집·분석 이후 확인된 쟁점이나 연구질문과 관련하여 추가로 정책관련자와 면접을 진행하여 연구의 신뢰도를 높여서 선행연구의 한계를 극복하고자 한다.

제 3 장 연구의 방법

제 1 절 연구의 대상 및 범위

본 연구는 자치경찰제 도입까지의 정책결정과정을 정리하고, 정책결정에 영향을 미친 요인이 무엇인지 분석하고 요인들 간의 관계와 영향력의 정도를 파악하여 정책적 함의를 도출하는 것을 목적으로 한다.

연구의 대상은 2021년 한국에 도입된 자치경찰제이다. 연구의 범위는 우리나라에서 자치경찰제가 구체적인 형태를 띠고 본격적으로 추진되기 시작한 김대중 정부 이후부터인 1998년부터, 자치경찰제 도입을 의미하는 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」이 시행된 2021년 1월 1일까지로 설정하였다.

자치경찰제에 도입에 대한 논의는 광복 이후 미군정 시기 때도 있었고 이승만 정부 당시인 1952년 5월 이후 정례국무회의에서도 논의된 기록이 있다. 또한 노태우 정부에서도 오랜 군사정권의 붕괴와 함께 민주화의 바람이 불면서 중앙집권화 된 국가경찰 개혁의 일환으로 자치경찰제에 대하여 활발하게 논의되기도 했다. 그러나 이 당시의 논의는 구체적인 형태를 띠지 못하였으며 관련 기록도 찾아보기 어렵다는 한계가 있으므로 연구의 범위의 시작을 1998년 이후로 설정하였다.

제 2 절 연구의 방법

앞서 제2장에서 선행연구를 검토해 본 결과, 자치경찰제에 관한 연구의 대부분은 도입 방안에 대한 연구에 치중되어 있었다. 그동안 역대 정부에서 제시되었던 자치경찰제 도입 안을 분석하거나, 제주도에서 시행되고 있던 자치경찰제를 분석하거나, 외국의 자치경찰제를 분석하여 우리나라에 적용하는 등 다양한 방식으로 바람직한 도입 방안을 고찰한 것이다. 그러나 법률의 전부개정 및 시행과 함께 자치경찰제가 도입된 현재, 제도의 도입에 관한 정책결정과정을 분석한 연구는 현 시점에서 찾아보기 어려운 만큼 본 연구는 시의적절하다고 판단된다.

본 연구에서는 자치경찰제 도입의 정책결정과정을 연구하기 위하여 질적 연구방법 중 사례연구 방법을 채택했다. 사례연구를 위해 적용할 이론 모형으로는 Kingdon의 정책흐름모형을 활용하였다.

사례연구를 위하여 경찰청 경찰백서 및 자치경찰추진단 내부문건, 대선공약·국정과제 등 정부기관 발표 자료, 정당 정책자료집, 국회 회의록, 관련 공청회 자료, 입법 자료를 수집하여 분석하였다. 또한 언론보도 자료, 연구범위 기간 발표된 관련 연구논문 및 보고서도 2차 분석 자료로 수집하여 문헌 연구에 활용하였다.

그러나 문헌분석만으로 연구를 진행하기에는 드러나지 않은 정치적 쟁점이나 전후 맥락 등을 파악하는 데에 한계가 있고 한정된 자료로 인한 자의적 해석의 오류를 범할 수 있기에, 문헌연구를 통하여 얻은 분석 결과의 정확성과 신뢰도를 제고하기 위하여 면담을 시행하였다.

면담 대상자는 자치경찰제 도입을 직·간접적으로 추진했던 경찰청 자치경찰추진단 소속 경찰관들을 대상으로 진행하였다. 면담은 약 30-60분의 대면 면담과 이메일을 통한 서면 면담으로 진행하였다. 면담을 통하여 특히 과거와 달리 현 정부에서 자치경찰제가 도입까지 이루어진 특별한 요인이 있는지, 정책 외부의 흐름이 영향을 미친 것이 있는지, 정책결정과정에서 어떤 정책 참여자가 정책선도자로서 특히 영향력을 발휘하였는지 등에 대하여 깊이 있는 답변을 청취하였다. 주요 면담 질문은 아래와 같다.

<주요 면담 질문>

- * 이전 정부에서, 그리고 현 정부에서 자치경찰제 도입이 추진된 계기가 무엇인가요?
- * 자치경찰제 도입 과정의 참여자들은 누구이며 각 참여자들은 어떤 역할을 수행하였나요? 또한 전체 과정에서 특히 영향력을 발휘한 참여자는 누구인가요?
- * 자치경찰제 도입 관련하여 여-야 간의 갈등 양상이 있었나요? 또한 정책 도입을 반대한 집단 혹은 장애물이 있었나요?
- * 정책대안의 내용을 만들고 주도한 주체는 누구이며, 관계 기관들 간 어느 정도까지 협의가 이루어졌나요?
- * 정책결정과정에서 참여자들이 특별히 신경 썼던 쟁점이 무엇인가요?
- * 이전 정부와 달리 현 정부에서는 정책 도입이 성공하게 된 요인은 무엇이라고 생각하나요?

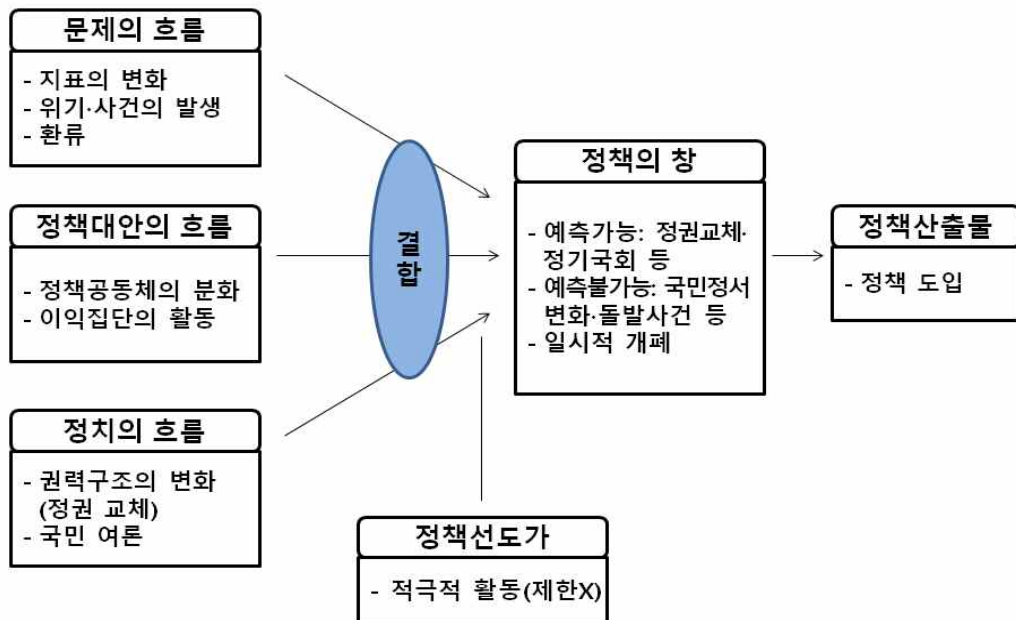
이상 문헌연구와 보충 면담을 통하여 자료를 수집하였다.

제 3 절 연구의 분석틀

자치경찰제 도입의 정책결정과정을 분석하는 본 연구의 분석틀로는 Kingdon의 정책흐름모형이 가장 적합하다고 판단하였다.

자치경찰제는 도입을 추진하기 시작했던 시기가 20년도 더 되었고, 정책의 규모가 크고 영향을 미치는 요인과 집단이 다양하며 정책 특성상 특히 정치적인 이슈와 밀접한 관련성이 있는 만큼 복잡하고 불규칙적인 이해관계가 얽힌 정책에 적용할 수 있는 모형이 필요했다. 합리모형·점증모형·만족모형으로는 추진과 무산이 수차례 반복된 자치경찰제를 설명하기 용이하지 않았고, 쓰레기통 모형을 적용하기에는 정치적 요소에 대한 해석이 용이하지 않았기 때문에 일련의 정책결정과정을 각 흐름으로 정리하고 흐름의 결합과 정치적 이슈도 분석할 수 있는 Kingdon의 정책흐름모형을 채택한 것이다.

<그림3> 연구의 분석틀 : Kingdon의 정책흐름모형



정책흐름모형의 구성요소는 앞서 제2장 이론적 배경에서 살펴보았듯이 문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이 있다. 후술할 제4장에서는 위의 그림과 같은 분석틀을 활용하여 자치경찰제 사례를 분석하고자 한다.

문제의 흐름과 관련하여 연구 범위 기간 동안 자치경찰제와 관련 있는 지표의 변화가 있었는지, 그리고 발생한 사건이 있었는지 확인하고자 한다. 자치경찰제는 논의가 수십 년간 이어지고 있는 만큼 특정한 위기·사건에 의하여 촉발되었다기 보다는 오랜 기간 형성된 환경적 맥락에서 흐름이 형성되었을 것이라고 예상되므로 이 부분에 초점을 두고자 한다.

정책대안의 흐름과 관련해서는 참여자들의 활동과 관련하여 어떠한 대안들이 제시되었는지 확인하고자 한다. 자치경찰제 제도의 특성상, 제시되는 정책대안들은 그 세부적인 안의 형태나 내용이 다양하지는 않을 것이라고 예상된다. 따라서 어떤 참여자들이 제시한 대안인지, 대안 제시 과정이나 배경이 어떻게 되는지, 내용의 주요 쟁점이 무엇인지에 초점을 두고 연구를 진행하려고 한다.

정치적 흐름과 관련해서는 국가 분위기와 국민 여론의 변화, 정권의 교체, 국회의 변화를 중심으로 살펴보려고 한다. 자치경찰제는 제도 특성상 정부의 국정과제로 국가 차원에서 추진해야 하는 대규모 정책이고, 또한 권력기관의 구조적인 변화를 가져오는 일이기 때문에 정치적 이해관계가 개입된다. 따라서 정권의 교체와 함께 어떤 움직임이 나타나는지, 그리고 국회의 구성 변화의 영향이 있는지를 중점적으로 확인하고자 한다.

또한 세 흐름과 관련하여 참여자가 누구인지와 어떤 역할을 하였는지 살펴보고, 세 흐름을 결합하여 정책의 창을 열리게 하고 그 이후에도 영향력을 발휘하는 등 결정과정 전체에 적극적으로 개입한 정책선도가는 누구인지 연구를 통해 알아보려고 한다.

추가로 이 사례의 경우 정기국회에서 법안이 처리되어야 정책 도입이 이루어지는 만큼 정책의 창은 예측 가능하게 열릴 것으로 보인다. 이 때 과거에는 정책 도입이 여러 차례 무산되었으나 현재에는 정책 도입이 이

루어진 점에 대하여 차이점이 무엇인지 확인하고자 한다. 그리고 검·경 수사권 조정과 같은 다른 정책요인이 본 정책의 도입에 영향을 미쳤는지와 관련해서도 여러 의견이 존재하는 만큼 연구를 진행하며 알아보려 한다.

제 4 장 자치경찰제 정책결정과정 분석

제 1 절 시기별 자치경찰제 추진 현황과 특징

자치경찰제 도입의 정책결정과정을 살펴보기에 앞서 자치경찰제 추진 현황을 먼저 정리하고자 한다. 본 연구의 범위는 자치경찰제 도입에 대한 구체적인 방안 제시가 있었던 1998년 김대중 정부 이후부터이지만, 그 이전에도 자치경찰제 도입에 대한 크고 작은 논의가 아예 없었던 것은 아니다. 이하에서는 지금까지의 자치경찰제 도입 추진 현황에 대하여 1998년 이전과 이후로 시기를 구분하였다.

1. 1998년 이전 시기의 추진 현황

우리나라는 1948년 8월 15일 광복 이후 삼팔선 이남 지역에 미군이 주둔한 때부터 1948년 8월 15일 남한단독정부가 수립되어 이승만 정권이 들어서기 전까지 약 3년 간 미군정 시기를 겪었다. 당시 미군정에서는 지방자치를 기반으로 한 민주주의 체도를 도입·정착시키려 하였고 이러한 맥락에서 자치경찰 도입에 대한 논의가 있었다. 특히 일제강점기의 국가경찰 이미지를 탈피하려는 의도와 당시 미국에서 시행중인 기초자치단체 단위의 자치경찰에서 영향을 받았던 것으로 해석된다.

그러나 당시 우리나라 국토의 협소성, 공산주의 북한과의 대립 관계, 열악한 지방 재정 등의 요인으로 인하여 자치경찰은 도입되지 못하고 국가경찰 독점체제가 이루어지게 되었다. 다만 국가경찰 독점체제에서도 관구 경찰청장에게 업무 수행 시 지역에서 발생한 중요사건을 도지사 혹은 시장에게 통보하도록 한 점에서 미약하게나마 지방자치적 요소가 가미되었다고 볼 수 있다(최종술, 2001).

이후 이승만 정부에서는 국가경찰체제가 이어졌고, 4.19 혁명 이후

1960년부터 1962년까지의 장면 정부에서는 다시금 자치경찰에 대한 목소리가 있었다. 당시 4대 국회는 「경찰중립화안 기초위원회」를 구성하여 국립경찰과 자치경찰로 이원화하는 경찰법 개정안을 만들도록 하였는데, 이 때 경찰법 개정안이 제출되어 1960년 6월 9일 제35회 임시회의에서 제1차 독회를 가졌으나 4대 국회가 1960년 7월 28일 종료됨으로써 안건은 자동으로 소멸되었다. 이어진 5대 국회에서 1960년 9월 21일 제35차 본회의에서 「경찰중립화 법안 기초특별위원회」를 구성하여 자치경찰 도입을 추진하였고 제38회 본회의에서 경찰법안 심의 촉구에 관한 결의안까지 채택¹⁴⁾하며 적극적인 모습을 보였지만 이 법안도 5.16 군사 정변으로 5대 국회가 종료되며 자동으로 소멸되었다.

박정희·전두환 정부에서는 군사정권으로 인하여 강력한 국가경찰체제가 이루어지며 자치경찰에 대한 논의가 없었다. 군사정권이 끝난 후 1988년 시작된 노태우 정부에서는 군사정권에서 중요한 역할을 했던 경찰을 개혁의 대상으로 보았고, 당시 국회는 여소야대의 시기였기에 3개의 야당인 평화민주당, 통일민주당, 신공화당을 중심으로 경찰법 개정의 움직임이 있었다. 1988년 10월 24일 통일민주당, 1988년 11월 25일 평화민주당, 1989년 5월 10일 신공화당이 각 경찰법 개정안을 국회에 제출하였고, 1989년 11월 30일 위 세 야당은 타협을 통해 경찰법 개정 단일안을 국회에 제출하였다. 그러나 갑작스러운 3당 합당¹⁵⁾으로 새로이 출범된 민주자유당은 국가경찰체제를 골자로 하는 경찰법 안을 1990년 12월 다시 국회에 제출하고 여당 단독으로 통과시키면서 자치경찰 도입이 무산되었다.

1993년 이후 출범한 김영삼 정부에서는 지방화시대에 맞춰 지방자치를 실현한다는 이념 하에 경찰제도 개혁에 대하여 내무부·경찰청 등 관계기관 협의를 시도하였다. 그러나 당시 중앙의 지방에 대한 통제가 떨어진다는 이유로 특히 경찰청 등의 반발이 심하였고 예산 확보와 같은 현실

14) 제5대 국회 제38회 본회의 회의록 (1961. 3. 20.) p.14

15) 1990년 1월 22일 집권 여당이던 민주정의당과 제2야당 통일민주당(총재 김영삼), 제3야당 신민주공화당(총재 김종필)이 돌연 합당하여 거대 여당인 민주자유당을 출범시킨 사건이다.

적인 문제로 인하여 좀처럼 진전이 되지 않았다. 제14대 국회에서 정균환 의원 외 9인이 경찰법 개정법률안을 제안하였으나 여당인 민주자유당의 반대로 논의조차 이루어지지 못하고 폐기되었고, 제15대 국회에서 야당인 새정치국민회의와 자유민주연합은 자치경찰제 도입을 위한 경찰법 개정법률안을 제안했으나 국회 임기 만료로 자동 폐기되었다(한동효, 2012).

2. 1998년 이후 시기의 추진 현황

1) 김대중 정부 시기

1998년 2월 25일 출범한 김대중 정부에서는 자치경찰제 실시를 대통령 공약 100대 과제 중 하나로 선정할 만큼 의지가 있었다. 대통령 취임 1개월 후인 1998년 3월 31일 정부는 11인으로 구성된 「경찰제도개선기획단」¹⁶⁾을 발족하였고 이후 「경찰개혁위원회」로 개명하여 각계 전문가들과 시민대표를 포함한 31명으로 확대하여 자치경찰 안을 만들도록 하였다. 이와 함께 여당 국민회의는 「지방자치경찰제기획단」을 구성하여 여당 안을 만들어 추진하기도 했다.

마침내 1999년 5월 4일 자치경찰제를 구체적으로 규정한 최초의 방안인 경찰법 개정안이 발표되었으나, 2000년 4월 13일 개최된 제16대 총선에서 여당인 새천년민주당(구 국민회의)이 패배¹⁷⁾하면서 추진력을 잃게 되었고, 동시에 여러 정치적인 이해관계와 반대로 인하여 결국 국회에 법안 상정도 이루어지지 못하고 폐기되었다(양영철, 2015).

2) 노무현 정부 시기

2003년 2월 25일 출범한 노무현 정부에서는 대선공약이었던 자치경찰

16) 경찰청 차장을 단장으로 하였다.

17) 273석 중 한나라당 133석, 새천년민주당 115석, 자유민주당 17석 순

제를 국정과제로 채택하였고 지방분권 추진과 함께 자치경찰제 세부적인 추진 계획으로 2004년 1월 16일 지방분권특별법 제10조 제3항¹⁸⁾을 제정하면서 자치경찰제 도입에 대한 의무규정을 만들었다. 이후 정부는 2005년 11월 3일 기초단위의 자치경찰제 도입을 골자로 하는 정부안을 국회에 제출하였는데, 광역자치단체는 이러한 정부안에 반대하면서 시·도 단위의 자치경찰제 도입을 골자로 하여 2005년 12월 14일 유기준 의원이 대표 발의한 의원입법안을 국회에 제출하며 갈등이 발생했다.

그러나 이후 국회에서는 자치경찰제 안에 대한 논의만 있었을 뿐 본회의에 상정되지 못했고 결국 2008년 5월 29일 제17대 국회 임기 만료와 함께 자동으로 폐기되었다.

비록 자치경찰제 도입은 다시금 무산되었지만, 2006년 7월 1일 제주특별자치도특별법에 의거하여 제주도에 제주자치경찰이 창설되어 시범적으로 운영되기 시작한 점은 높이 평가되고 있다(한동효, 2012).

3) 이명박 정부 시기

2008년 2월 25일 출범한 이명박 정부에서는 마찬가지로 대선공약이었던 자치경찰제를 2008년 2월 5일 5대 국정지표와 193개 국정과제에 포함시켰다. 이후 2008년 5월 27일 관계기관과의 협의를 거쳐 도입 방안을 확정시키고 지속적인 협의를 진행하였다. 2008년 7월 4일 자치경찰법 정부안을 입안했고, 2008년 12월 2일에는 자치경찰제를 포함한 이명박 정부의 20대 지방분권 과제에 대한 정책을 총괄하는 대통령 소속 「지방분권추진위원회」가 출범하기도 하였다.

2009년 6월 26일 국회 지방행정체제개편 특별위원회는 시군구 통합을 촉진하기 위하여 통합된 행정단위에 자치경찰권을 부여한다는 내용의 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」을 제출하였고 이후 2010년 4월 27

18) 지방분권특별법 제10조 제3항. 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다.

일 「지방행정체제 개편에 관한 특별법안」을 의결하여 9월 16일 국회 본회의를 통과시켰다¹⁹⁾.

그러나 전국시·도지사협의회에서 정부안에 반대하였고 검·경수사권 조정으로 인한 갈등이 심화되었으며 정부에서는 자치경찰제 실시를 지방행정체제 개편과 연계하여 실시하려고 하였기 때문에 제도 도입에 어려움이 많았다. 결국 2009년 11월 17일 유기준 의원 등 10인이 발의한 자치경찰제 도입과 관련된 「경찰법 개정법률안」은 추가적인 진전이 이루어지지 못한 채 18대 국회의 임기 종료와 함께 폐기되었다(양영철, 2015).

4) 박근혜 정부 시기

2013년 2월 25일 출범한 박근혜 정부에서는 앞서 다른 정부들과 달리 자치경찰제 도입이 대선 공약이 아니었으나 대통령 당선 확정 이후 인수위원회에서 자치경찰제 도입 논의가 시작되었다. 박근혜 정부에서는 「지방분권 및 행정체제개편에 관한 특별법」을 제정하여 자치경찰제 도입을 의무화하였고 도입 안의 내용은 노무현, 이명박 정부 때의 안과 크게 다르지 않았다. 2014년 11월 24일 대통령 소속 지방자치발전위원회에서 심의·의결하였고 이후 국무회의와 대통령의 재가를 거쳐 정부안으로 확정되었다(신현기, 2016).

이후 자치경찰TF팀은 행정자치부, 경찰청, 검찰 등과 협의를 거치며 입법안을 2016년 5월 시작되는 20대 국회에 제출하려고 계획하였으나 박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 사건으로 인하여 2016년 12월 9일 국회 본회의에서 대통령 탄핵이 가결되고 2017년 3월 10일 헌법재판소는 대통령 탄핵을 인용하면서 자치경찰제 도입은 제동이

19) 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제40조(교육자치와 자치경찰)

제2항 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제를 실시하여야 한다.

제3항 교육자치와 자치경찰의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다.

걸리고 말았다.

5) 문재인 정부 시기

2017년 5월 10일 출범한 문재인 정부에서는 대선공약이자 국정과제였던 자치경찰제를 강하게 추진하였다. 자치분권 핵심과제로 자치경찰제를 선정하여 2018년 1월 23일 대통령 소속 「자치분권위원회」를 구성하였고 「지방자치분권 및 지방행정체제에 관한 특별법」을 2018년 2월 28일 국회 통과를 거쳐 2018년 3월 20일 공포하였다.

이후 자치분권위원회는 2018년 11월 13일 광역단위 자치경찰제 도입에 관한 계획을 발표하였고 행정안전부, 인사혁신처, 경찰청, 법제처, 대한민국시도지사협의회 등과 TF를 구성하며 자치경찰제 도입에 관한 정부안을 마련하였다. 2019년 2월 14일 여당인 더불어민주당과 정부 및 청와대는 당정청 협의회를 개최하여 정부안을 확정하였고 2019년 3월 11일 홍익표 의원이 경찰법 전면 개정안인 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률(안)」을 대표 발의하였다. 발의 이후 국회 사법개혁특별위원회, 행정안전위원회 등을 거치며 간담회·세미나 등을 이어나갔으나 2020년 5월 29일 제20대 국회의 임기가 종료되며 통과되지 못하고 폐기되었다(최중술, 2020).

2020년 7월 30일 당정청 협의회 결과 국가경찰과 자치경찰을 분리하는 이원화 모델을 기초로 했던 기존 안과 달리 자치경찰 조직 분리 없이 현 조직구조 내에서 사무분장만을 분리하는 일원화 모델을 기초로 한 도입안을 발표하였다. 이에 따라 제21대 국회가 개원하면서 2020년 8월 4일 김영배 의원이 경찰법·경찰공무원법 전부 개정안을 대표 발의하였고 같은 해 12월 9일 국회를 통과하여 2021년 1월 1일자로 마침내 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」에 따라 자치경찰제가 시행되었으며 6개월 간의 시범 운영 기간을 거쳐 2021년 7월 1일 전국에서 전면 시행되었다(라광현, 2021).

3. 사례의 특징과 적용 모형의 적실성

위에서 살펴본 자치경찰제 추진 현황과 관련하여 다음과 같은 특징을 확인할 수 있다. 자치경찰제는 20년 이상 정책과정이 추진과 무산을 반복하며 이어지고 있고 그만큼 많은 이해관계가 얽혀 있어 불규칙적인 정책 흐름이 나타나는 점, 정책 자체의 규모와 특성상 관계기관이 다수이며 특히 정치적인 영향을 많이 받는다는 점이다.

결국 연구의 분석틀 설정 과정에서 확인했듯이, 자치경찰제 사례에 합리모형을 적용하기에는 정책결정과정의 완전한 이성적 합리성을 전제로 하여 일어났다고 보기 어렵다. 점증모형과 만족모형도 다양한 이해관계가 얽힌 복잡한 사례에 적용하기에는 어려움이 있다.

인간의 비합리성을 토대로 한 조직화된 무정부 상태를 전제로 하는 쓰레기통 모형은 일정 부분 사례와 합치될 수 있으나, 쓰레기통 모형은 정책과정과 참여자의 역할에 대한 설명과 구분이 모호하고 정치적인 부분의 중요도가 부족한 특성이 있다. 반면 쓰레기통 모형을 발전시킨 Kingdon의 정책흐름모형은 참여자를 구분하여 정책결정자의 역할을 강조하고 정책결정과정에서 정치적인 부분을 중요시하는 특성이 있다.

따라서 자치경찰제 도입 사례에 Kingdon의 정책흐름모형이 분석틀로 적실성이 있다고 판단하고, 이하에서는 정책흐름모형을 분석틀로 활용하여 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름, 정책의 창과 정책선도가에 대해 알아보고자 한다.

제 2 절 문제의 흐름

Kingdon의 정책흐름모형에서 문제의 흐름(problem stream)은 환경적 맥락, 지표의 변화, 위기·사건의 발생 등으로 어떠한 사회문제가 정책결정자들의 관심을 끌게 되는 일련의 흐름을 의미한다. 여기에서는 자치경찰제가 과거부터 현재에 이르기까지 정책결정자들의 관심을 끌게 된 일련의 흐름을 뜻하는 것으로, 환경적 맥락 측면에서 지방자치의 발전과 해외 선진국의 영향, 지표의 변화와 사건의 발생 측면에서 경찰조직 개혁의 움직임을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 지방자치의 발전

우리나라의 지방자치의 시작은 광복 이후 1949년 7월 4일 제헌국회에서 지방자치법이 제정되면서부터라고 볼 수 있다. 지방자치법에 서울시장과 도지사를 대통령이 임명하고 지방의회를 구성하게 하는 등 지방자치의 시작되었으나, 이 당시의 지방자치는 진정한 의미의 주민자치로 보기는 어려웠다. 이승만 정권이 4.19 혁명으로 막을 내린 이후 집권한 민주당 정권은 1960년 11월 지방자치법을 개정하여 시·도·읍·면에서 전면적으로 지방자치를 실시하려고 하였으나, 5.16 군사정변으로 인하여 박정희 정부가 들어서게 되고 지방의회가 해산되었으며 1961년 9월 제정된 지방자치에 관한 임시조치법에서 자치단체장을 중앙정부에서 임명하는 국가공무원으로 정하였다²⁰⁾. 이후 박정희 정부에서는 1972년 헌법개정을 통해 지방의회 설치를 연기하였고, 이후 전두환 정부에서도 강력한 중앙집권으로 인하여 지방자치는 제대로 이루어지지 못하였다(조성규, 2019).

20) 지방자치에 관한 임시조치법 제9조

제1항 도지사 및 직할시장은 내무부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하되 별정직으로 한다.

제2항 시장·군수 및 직할시의 구청장은 도지사 또는 직할시장의 추천으로 내무부장관의 제청에 의하여 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하되, 2급 또는 3급인 일반직 국가공무원으로 보한다.

그러나 군사정권이 막을 내린 이후 제9차 헌법개정을 통해 지방자치가 부활하면서 점차적으로 지방자치가 실현되기 시작하였고, 1991년 3월 시·군·구·자치구 의원선거가, 1991년 6월 시·도 의원선거가 실시되고 1995년 6월 27일 4대 지방선거에서 기초의회, 광역의회, 기초단체장, 광역단체장을 선출하면서 지방자치가 본격적으로 시작되었다.

본 연구의 연구범위인 1998년부터 2021년까지의 시기에도 지방자치에 대한 관심과 지방자치 발전의 흐름은 계속해서 이어졌다. 노무현 정부에서는 국정운영의 4대 원리의 하나로 ‘분권과 자율’을 택하였고 이에 기초하여 ‘지방의 활력을 통한 분권형 선진국가의 건설’이라는 정책목표를 제시하며 지방분권의 국정과제로 7개 분야의 47개 과제를 선정하였다. 이명박 정부에서도 지방분권을 100대 국정과제로 채택하였으며 ‘창의와 활력이 넘치는 지역사회를 통해서 선진일류국가의 건설’을 지방분권 정책의 목표로 택할 만큼 지방자치에 대한 국가적 관심이 높았다. 이어서 등장한 박근혜 정부에서도 이전 정부의 지방분권 기조를 계승하였고, 이러한 흐름은 문재인 정부에서도 계속해서 강하게 이어졌다.

지방자치에 대한 국가적 관심이 계속되었다는 점은 수십 차례에 걸친 지방자치법의 개정으로 유추할 수 있다.

<표11> 지방자치법 개정 주요내용²¹⁾

제7차 개정 (1989.12.30.)	① 지방의회 의원선거를 1990년 6월 30일까지 실시하도록 함 ② 지방의회에 행정감사권을 부여함
제8차 개정 (1990.12.31.)	① 지방의회 의원의 겸직 범위를 확대함 ② 시·도 및 시·군·자치구의 의회위원의 선거는 1991년 6월 30일 이내에 실시하도록 하고, 시·도지사 및 시장·군수·자치구의 구청장의 선거는 1992년 6월 30일 이내에 실시하도록 함

21) 행정안전부 국가기록원, ‘기록으로 보는 지방자치의 발자취’

제10차 개정 (1991.12.31.)	<ul style="list-style-type: none"> ① 지방의회의 정기회를 시·도는 매년 11월 20일에, 시·군·자치구는 11월 25일에 집회하도록 함 ② 시·도의회의 정기회 회기를 30일에서 35일로 함 ③ 시·군·자치구의회의 경우에도 상임위원회를 설치할 수 있도록 함
제11차 개정 (1994.3.16.)	<ul style="list-style-type: none"> ① 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 폐치·분합 또는 주민에게 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항에 대하여 별도의 법률이 정하는 바에 따라 주민투표에 붙일 수 있도록 함 ② 지방의원의 명예직제도는 현행대로 유지하되, 의정자료의 수집·연구와 이를 위한 보조활동에 소요되는 비용을 매월 의정활동비로 지급할 수 있도록 함 ③ 특별시와 직할시의 부시장과 도의 부지사는 대통령령이 정하는 바에 따라 2인을 둘 수 있도록 하고, 이 경우 1인은 정무직 또는 별정직 지방공무원으로 보하되, 그 자격기준은 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하며, 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하는 부시장과 부지사는 시·도지사의 제청으로 내무부장관을 거쳐 대통령이 임명하도록 함 ④ 시·군·자치구의 부시장·부군수·부구청장은 일반직 지방공무원으로 보하고, 당해 시장·군수·구청장이 임명하도록 함
제12차 개정 (1994.12.20.)	<ul style="list-style-type: none"> ① 직할시를 광역시로 변경함 ② 광역시의 관할구역 안에 자치구 외에 군도 둘 수 있도록 하고, 도농복합형태의 시의 구에는 동 외에 읍·면도 둘 수 있도록 함 ③ 지방자치단체의 장의 계속 재임은 3기에 한하도록 함 ④ 특별시의 부시장을 3인까지 둘 수 있도록 함 ⑤ 지방자치단체가 직속기관을 조례로 설치하는 경우 종전에는 모두 내무부장관의 승인을 얻도록 하던 것을 앞으로는 대통령령이 정하는 바에 따르도록 완화함 ⑥ 특별시·광역시의 자치구 상호간의 재원조정방법은 내무

	<p>부장관의 승인을 얻어 정하도록 하던 제한을 폐지하고 자율적으로 정하도록 함</p> <p>⑦ 이 법 시행 당시 재임 중인 시·군 및 자치구의회의원의 임기는 그 임기만료일에 불구하고 1995년 6월 30일까지로 함</p>
제15차 개정 (1999.8.31.)	<p>① 지방자치에 대한 주민의 직접참여를 확대하기 위하여 주민의 조례제정 및 개폐 청구제도와 주민감사 청구제도를 도입함</p> <p>② 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 갈등을 효과적으로 조정할 수 있는 제도적 장치를 보장함</p> <p>③ 각급 지방자치단체의 장 또는 지방의회의 의장이 전국적 협의체를 설립할 수 있는 근거를 마련함</p>
제16차 개정 (2000.1.12.)	<p>① 광역시의 부시장 및 도의 부지사 정수를 인구가 800만 이상인 경우에는 3인까지 둘 수 있도록 함</p> <p>② 부시장·부지사의 사무관장은 대통령령으로 정하도록 함</p>
제18차 개정 (2003.7.18.)	<p>① 지방의회 의원을 명예직으로 하도록 한 규정을 삭제함</p>
제19차 개정 (2004.1.29.)	<p>① 인구 50만명 이상의 대도시에 대하여는 그 특성을 고려하여 행정, 재정 및 국가의 지도·감독상의 특례를 규정할 수 있도록 함</p>
제20차 개정 (2005.1.27.)	<p>① 주민이 지방자치단체의 위법한 재무회계행위 등을 시정하여 줄 것을 법원에 청구할 수 있는 주민소송제도를 도입함</p> <p>② 정례회와 임시회의 회기제한 규정을 삭제함</p> <p>③ 주무부장관 또는 시·도지사의 재의요구 지시를 받은 지방자치단체의 장이 재의요구를 하지 아니하는 경우 등에는 주무부장관 또는 시·도지사가 대법원에 직접 제소할 수 있도록 함</p>
제21차 개정 (2005.3.24.)	<p>① 자치구가 아닌 구 및 읍·면·동의 명칭 및 구역 변경에 관한 행정자치부장관 및 시·도지사의 승인 사무를 폐지함</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ② 지방자치단체 사무소 소재지의 설치·변경에 관한 행정자치부장관 또는 시·도지사와의 협의관련 사무를 폐지하며, 시·군·구의 행정기구 설치시 시·도지사의 승인사무를 폐지함
제22차 개정 (2005.8.4.)	<ul style="list-style-type: none"> ① 지방의원의 회기수당을 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당으로 전환함 ② 지방자치단체의 장이 그 직을 가지고 당해 지방자치단체의 장 선거에 입후보하는 경우에는 예비후보자 또는 후보자로 등록을 한 날부터 선거일까지 부단체장이 권한을 대행하도록 함
제23차 개정 (2006.1.11.)	<ul style="list-style-type: none"> ① 제주도를 폐지하고 제주특별자치도를 설치할 수 있도록 지방자치단체의 종류에 특별자치도를 신설함
제25차 개정 (2006.4.28.)	<ul style="list-style-type: none"> ① 지방의회에 윤리특별위원회를 둘 수 있도록 함 ② 지방의회의 연간 회의 총일수와 정례회 및 임시회의 회기는 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 함 ③ 지방의회의 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 전문지식을 가진 전문위원을 두도록 함
제26차 개정 (2006.5.24.)	<ul style="list-style-type: none"> ① 지방행정의 민주성과 책임성을 제고하고 주민의 복리를 증진하기 위하여 주민소환제에 관한 근거 규정을 마련함
제28차 개정 (2009.4.1.)	<ul style="list-style-type: none"> ① 지방의원의 겸직금지 및 영리행위 제한을 강화함 ② 국내거주 외국인·재외국민에게도 조례 제정·개정·폐지 청구권을 부여함
제30차 개정 (2011.5.30.)	<ul style="list-style-type: none"> ① 지방자치단체의 종류에 정부의 직할로 두는 특별자치시를 추가하여 세종특별자치시 설치를 위한 제도적 기반을 마련함 ② 헌법재판소의 헌법 불합치 판결에 따라 지방자치단체의 장이 금고 이상의 형을 선고받은 경우 직무를 정지하고 부단체장이 권한을 대행하도록 한 규정을 삭제함

제34차 개정 (2014.1.21.)	① 주민이 감사를 청구한 사항이 다른 기관에서 이미 감사하였거나 감사중인 사항임을 지체 없이 알려 주민소송 제기 여부를 판단할 수 있도록 함
-------------------------	--

이렇게 수십 차례 개정을 거친 지방자치법은 주민참여 확대, 지방의회 역량 강화와 책임성 확보, 지방자치단체 행정 효율성 강화 등 획기적인 자치분권 확대를 내용으로 하는 「지방자치법 전부개정법률안」이 2020년 12월 9일 국회 본회의에서 의결되면서 1988년 이후 32년 만에 전부개정된다. 전부개정의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

목적규정에 ‘주민자치’의 원리가 명시되고 지방의 정책결정 및 집행과정에 대한 주민의 참여권을 신설한다. 지방자치법에 근거를 둔 주민조례발안법을 별도로 제정하여 주민이 단체장이 아닌 의회에 조례안의 제정·개정·청구를 할 수 있게 하며 참여연령을 19세에서 18세로 하향하는 등 주민참여를 촉진한다. 지역의 사무는 지역에 우선 배분하여 국가-지방간 사무배분 원칙과 준수 의무를 규정하고, 지방자치단체의 자치입법권을 강화하며, 인구 100만 이상 대도시를 특례시로 하고 특례를 부여할 수 있는 근거를 신설하며 지방의회의 독립성과 전문화 강화 방안을 마련하였고 자치단체 역량 강화와 자치권 확대를 도모하였다. 지방의회 투표결과 및 의정활동, 집행기관의 조직·재무 등 지방자치정보를 주민에게 선제적으로 공개하며 정보공개시스템을 구축하도록 하고 지방의회의 윤리성과 책임성 제고를 위해 윤리특별위원회 설치를 의무화하며 겸직금지 의무 규정을 구체화하고 위법한 행정에 대해서는 중앙정부의 지도·감독장치를 보완함으로써 자율성 강화에 상응하는 책임성과 투명성을 제고하였다. 지방에 영향을 미치는 국가의 주요 정책결정과정에서 지방의 참여가 가능하도록 ‘중앙지방협력회의’를 설치하고, 지방자치단체 간 행정구역 경계에 대해 자율협의체·중앙분쟁조정위원회를 통하여 논의하도록 하고, 자치단체 간 협력을 통해 지역 공동 대응을 위한 특별지방자치단체의 구성 근거를 구체화하고 행정협의회 설립 절차를 간소화하며 지방자치단체장의 직 인수위원회 운영근거를 마련하여 중앙-지방 협력관계를 정립하

고 행정의 능률성을 제고하였다²²⁾.

자치경찰제는 기본 이념으로 ‘분권화’와 ‘민주화’를 두고 있다. 따라서 지난 수십 년간 계속된 지방자치의 발전의 흐름은 자치경찰제 도입의 당위성을 확보하는 데에 직·간접적으로 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

2. 경찰조직 개혁의 움직임

군부정권이 막을 내리고 민주화 이후 과거에 대한 반성과 청산의 의미에서 경찰에게는 특히 민주성과 중립성 등이 강조되었다. 1991년 출범한 경찰청은 ‘경찰개혁추진기획단’을 운영하며 조직의 다양한 부분을 개선하였다. 1998년 이후 ‘경찰개혁위원회’가 설치되어 자치경찰 도입을 비롯하여 조직 기능 조정, 후생복지 개선, 비리 개선을 주요 개혁 과제로 선정하여 추진하기도 했다.

참여정부 당시인 2003년에는 경찰청은 민간위원 18명으로 구성된 ‘경찰혁신위원회’를 발족하였고 자치경찰제 도입 문제와 경찰의 수사권 확보 방안을 중심으로 경찰개혁을 진행하였다. 비록 자치경찰제 도입과 수사권 조정은 이루어지지 않았지만 계급별 인력구조 개선, 지구대 창설, 범죄피해자 대책실 설치·운영, 진술녹화제 등을 도입했고 각종 시스템 구축과 향상된 치안서비스를 제공하게 되었다(하상군, 2014).

2006년에는 제주자치경찰이 출범해 2007년 시행되어 제주도 지역에서 지엽적으로나마 최초로 자치경찰제가 부분 시행되기도 했다. 이후에도 경찰청은 지속적으로 크고 작은 개혁들을 이어나갔다. 그러나 이러한 지속적인 개혁과 혁신에도 경찰에 대한 국민의 신뢰는 크게 나아지지 않았다.

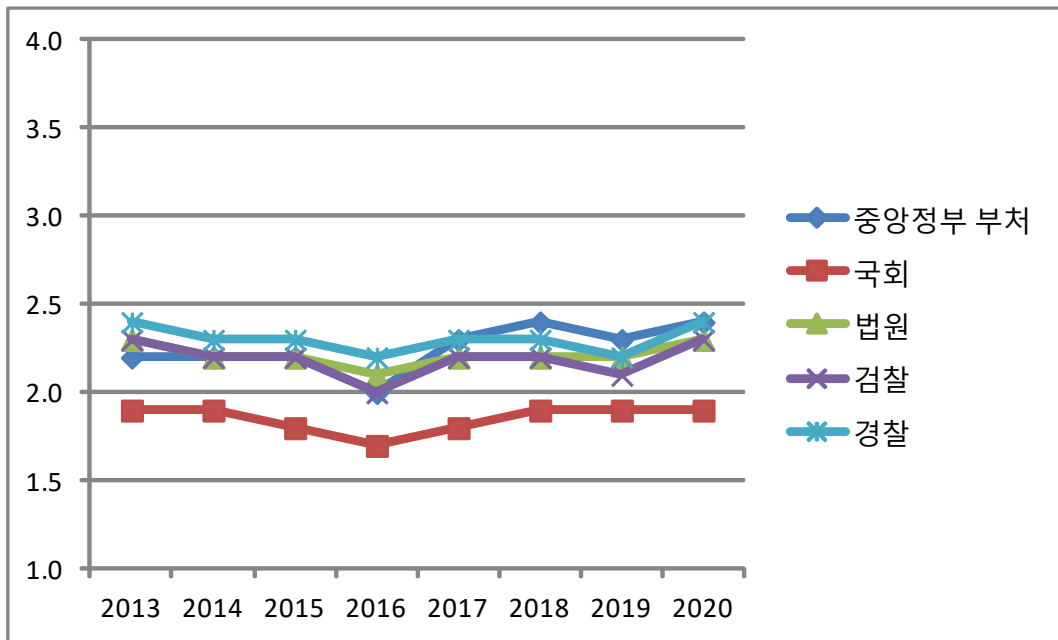
한국행정연구원에서는 2013년부터 2020년까지 매년 사회통합실태조사를 실시하여 중앙정부 부처, 국회, 법원, 검찰, 경찰, 지방자치단체, 공기업, 군대, 노동조합단체, 시민단체, TV방송사, 신문사, 교육기관, 의료기관, 대기업, 종교기관, 금융기관 총 17개 기관에 대한 국민의 신뢰 정도

22) 2020. 12. 9. 행정안전부 자치분권제도와 보도자료 참조

를 조사했다. 2013년부터 2019년까지는 만 19세에서 만 69세의 국민 약 8,000명을 대상으로, 2020년에는 만 19세 이상 국민 약 8,000명을 대상으로 조사를 실시하였고 응답문항으로는 ① 전혀 믿지 않는다, ② 별로 믿지 않는다, ③ 약간 믿는다, ④ 매우 믿는다가 있었다. 응답자들의 응답 문항의 평균을 계산하면 1.0에서 4.0 사이의 값이 도출되며, 이를 평균값이라 칭하고 1.0에 가까울수록 국민들이 신뢰하지 않는 것이며 4.0에 가까울수록 국민들이 신뢰하는 것이고 중앙값은 2.5가 된다.

이 때 17개 기관 중 중앙정부 부처, 국회, 법원, 검찰, 경찰 5개 기관만 추출하여 2013년부터 2020년까지 응답자들의 신뢰도 응답 평균값을 그래프로 나타내면 아래와 같다.

<그림4> 5개 기관에 대한 국민 신뢰 정도²³⁾



23) 국가통계포털(KOSIS), 사회통합실태조사 : 기관별 신뢰 정도, 한국행정연구원 (2013~ 2020)

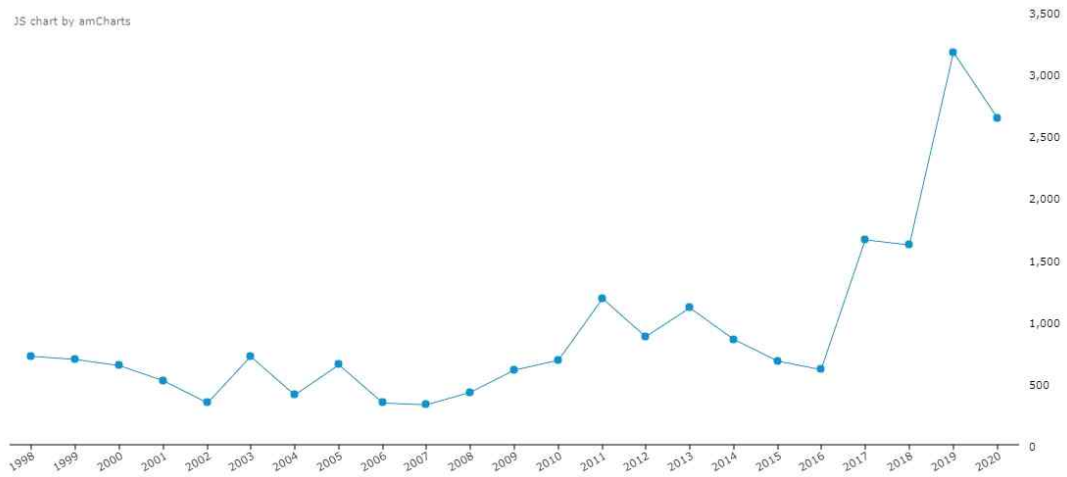
위 추출된 정보를 분석하면, 5개 기관 중 국민들이 가장 신뢰하지 않는 기관은 국회로 나타난다. 그러나 경찰을 포함한 다른 기관들도 모두 전체 기간 동안 국민 신뢰도가 2.5를 넘은 적이 없다. 이는 곧 해당 기관을 신뢰하느냐는 질문에 ① 전혀 믿지 않는다, ② 별로 믿지 않는다 라고 응답한 국민의 비율이 ③ 약간 믿는다, ④ 매우 믿는다 라고 응답한 국민의 비율보다 높다는 것을 의미하며, 다시 말해 해당 기관에 대한 국민의 신뢰도는 50%를 넘지 않는다는 것을 의미한다.

이렇게 경찰 조직의 지속적인 개선에도 불구하고 국민들의 신뢰는 좀처럼 회복하지 못하는 상황에서 자치경찰제 도입의 방아쇠를 당기는 경찰 내 특정 사건이 발생했던 것은 아니지만, 조직의 개혁에 대한 분위기는 점차 고조되었다.

경찰조직 개혁과 관련하여 1998년 1월 1일부터 2020년 12월 31일까지 11개 중앙지 - 경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보의 ‘경찰 개혁’ 관련 언론보도를 한국언론진흥재단의 웹사이트를 활용하여 분석하였다. 분석 결과 ‘경찰 개혁’ 관련 언론보도는 1998년 715건에서 2002년 338건까지 지속적으로 감소했다가, 2003년 다시 713건으로 증가했다. 이후 다시 감소하여 2007년 322건이었다가 2011년 1,181건까지 지속적으로 증가했고, 2016년 607건까지 감소한 이후 급증하여 2019년 3,170건으로 최고치를 찍고 2020년에도 2,640건이었다.

가장 눈에 띄는 부분은 2016년 607건에서 2017년 1,656건 그리고 2019년 3,170건으로 언론보도 건수가 급증한 부분이다. 1998년 이후 경찰 개혁에 대한 보도는 연간 약 500-1000건 내외에서 등락을 반복하다가 2017년부터 급증하게 된 것이다. 이는 박근혜 전 대통령 탄핵 이후 집권한 문재인 정부에서 특히 검찰과 함께 경찰 개혁을 강력하게 추진하면서 형성된 사회적 분위기의 영향인 것으로 보인다.

<그림5> ‘경찰 개혁’ 관련 언론보도 건수 분석²⁴⁾



3. 해외 선진국의 영향

새로운 정책의 도입에 있어서 가장 보편적으로 사용되는 방법 중 하나가 해외 사례와의 비교분석법이다. 어떠한 정책이 이미 해외에서 시행중일 경우 해당 정책의 내용, 효과, 문제점 등을 미리 파악하여 분석하고, 미래의 가능성도 예측할 수 있게 된다. 특히 선진국에서 어떠한 정책이 정착돼서 시행중일 경우, 개발도상국 입장에서는 일종의 한 단계 검증을 거친 정책이라고 여기고 벤치마킹하는 경우가 종종 있다. 자치경찰제도 일부 이러한 측면이 있다.

“OECD 국가 등 우리나라와 교류가 많은 선진국들에서 자치경찰제를 시행하고 있다는 국제적인 환경도 비록 주요 요인은 아니더라도 직·간접적으로 어느 정도 영향이 있었을 것입니다.”²⁵⁾

24) 한국언론진흥재단(<https://www.bigkinds.or.kr>)

25) 경찰청 자치경찰추진단 소속 경찰관 면담 내용 중 일부

중국과 같은 사회주의 국가를 제외하고 영국, 독일, 프랑스, 스페인 등 대다수의 유럽 국가들과 미국, 일본 등 우리나라와 교류가 잦고 선진국으로 간주되는 대부분의 국가에서는 과거부터 완전히 혹은 부분적으로 자치경찰제를 실시하고 있다. 지방자치의 실현을 추구하는 민주주의 국가에서 자치경찰제의 시행은 어떻게 보면 자연스러운 일인 것이다. 이러한 흐름 안에서 특히 우리나라와 교류가 많은 미국, 일본, 그리고 우리나라와 같은 대륙법계 국가인 독일 등에서도 자치경찰제를 시행하고 있다는 사실은 오랜 기간 자치경찰제 도입의 당위성을 확보하는 논리의 하나로 자리 잡았고, 실제로 도입이 이루어지기까지 학자들에 의하여 해외 자치경찰제 사례와의 비교법적 검토 연구도 빈번하게 이루어지게 되었다.

4. 지표의 변화

자치경찰제 도입과 관련된 지표의 변화로 연구 범위 기간인 1998년부터 2020년까지의 지방재정 규모 및 국가예산 대비 지방예산 비율의 변화와 112 신고접수 건수의 변화를 살펴보았다.

<표12> 지방재정 규모의 변화²⁶⁾

	총계규모(억원)					순계규모 (억원)
	계	광역시도	시	군	자치구	
1998	674,694	342,270	174,752	96,133	61,539	516,054
1999	714,346	372,653	175,338	100,132	66,221	539,794
2000	749,862	385,388	184,941	107,331	72,202	561,079
2001	899,207	465,770	217,403	134,331	81,703	675,049
2002	1,008,558	562,714	234,211	132,120	79,513	728,838
2003	1,125,799	597,204	278,436	159,911	90,248	821,860
2004	1,195,030	606,599	311,703	171,840	104,888	911,593
2005	1,261,731	642,637	332,569	173,328	113,197	955,835
2006	1,377,895	720,906	355,420	182,808	118,761	1,033,039
2007	1,507,894	795,497	380,530	202,083	129,784	1,130,007

26) e-나라지표 국정모니터링시스템, 행정안전부, 「지방재정연감」

2008	1,668,018	863,564	423,239	230,447	150,768	1,249,978
2009	2,002,655	997,881	525,137	288,052	191,585	1,496,588
2010	1,865,004	956,049	473,884	254,166	180,905	1,385,709
2011	1,919,239	1,000,252	479,298	259,208	180,481	1,412,334
2012	2,064,707	1,064,277	531,249	272,220	196,961	1,502,609
2013	2,199,857	1,133,645	564,066	284,102	218,044	1,606,113
2014	2,254,612	1,163,655	575,920	279,474	235,563	1,620,661
2015	2,451,212	1,278,003	623,014	294,098	256,097	1,753,338
2016	2,640,098	1,371,811	674,960	315,645	277,684	1,857,454
2017	2,766,638	1,398,624	726,772	338,364	302,878	1,987,255
2018	2,929,820	1,482,076	764,169	357,116	326,458	2,103,211
2019	3,422,146	1,689,679	920,235	429,956	382,276	2,453,179
2020	4,086,280	2,018,082	1,086,661	471,853	509,684	2,851,818

지방재정 규모를 설명하는데 있어 총계규모란 지방자치단체의 예산을 회계 간 또는 광역·기초자치단체 간에 중복 계산된 부분을 공제하지 않고 단순 합계한 세입·세출의 총액을 말하고, 순계규모란 회계 간 또는 광역·기초자치단체 간 중복 부분을 공제한 순 세입·세출의 총액을 말한다. 1998년 IMF의 영향으로 지방재정의 증가 추세가 낮게 나타나다가, IMF 체제에서 벗어난 2001년부터 큰 폭으로 증가하였고 이후 전반적으로 계속해서 증가하는 추이를 보이고 있다.

<표13> 국가예산 대비 지방예산 비율의 변화²⁷⁾

	예산액(조원)			구성비(%)	
	계	국가	지방	국가	지방
1998	164.2	106.4	57.8	64.8	35.2
1999	166.6	116.5	50.1	69.9	30.1
2000	180.7	125.2	55.5	69.3	30.7
2001	199.3	134.8	64.5	67.6	32.4
2002	217.4	146.0	71.4	67.2	32.8
2003	233.8	155.7	78.1	66.6	33.4

27) e-나라지표 국정모니터링시스템, 행정안전부 「2021년도 지방자치단체 통합 재정 개요」, 기획재정부

2004	246.7	159.4	87.3	64.6	35.4
2005	259.7	167.3	92.4	64.4	35.6
2006	276.8	175.4	101.4	63.4	36.6
2007	288.8	176.8	112.0	61.2	38.8
2008	320.1	195.1	125.0	60.9	39.1
2009	355.0	217.5	137.5	61.3	38.7
2010	365.8	225.9	139.9	61.8	38.2
2011	376.6	235.6	141.0	62.6	37.4
2012	399.7	248.6	151.1	62.2	37.8
2013	420.5	263.6	156.9	62.7	37.3
2014	438.2	274.7	163.6	62.7	37.3
2015	459.6	286.3	173.3	62.3	37.7
2016	480.3	295.7	184.6	61.6	38.4
2017	496.2	303.1	193.1	61.1	38.9
2018	541.4	330.8	210.6	61.1	38.9
2019	592.8	361.8	231.0	61.0	39.0
2020	639.4	386.2	253.2	60.4	39.6

위 표는 연구 범위 기간 동안 매년 국가의 전체 예산액에서 국가 예산액과 지방자치단체 예산액이 차지하는 비율을 보여주고 있다. 1998년 지방 예산액은 전체의 35.2%를 차지했고 1999년 30.1%, 2000년 30.7%로 비교적 낮은 비율을 차지했다. 그러나 2000년부터 계속적으로 증가하여 2008년 39.1%를 차지했고 이후 소폭 증감을 반복하다 2020년 39.6%로 최고점을 찍게 되었다.

이상 지방재정규모의 변화와 국가예산 대비 지방예산 비율의 변화를 종합하면 그만큼 과거에 비해 지자체의 중요성과 비중이 커졌으며, 이러한 지표의 변화가 자치경찰제의 도입 논의에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

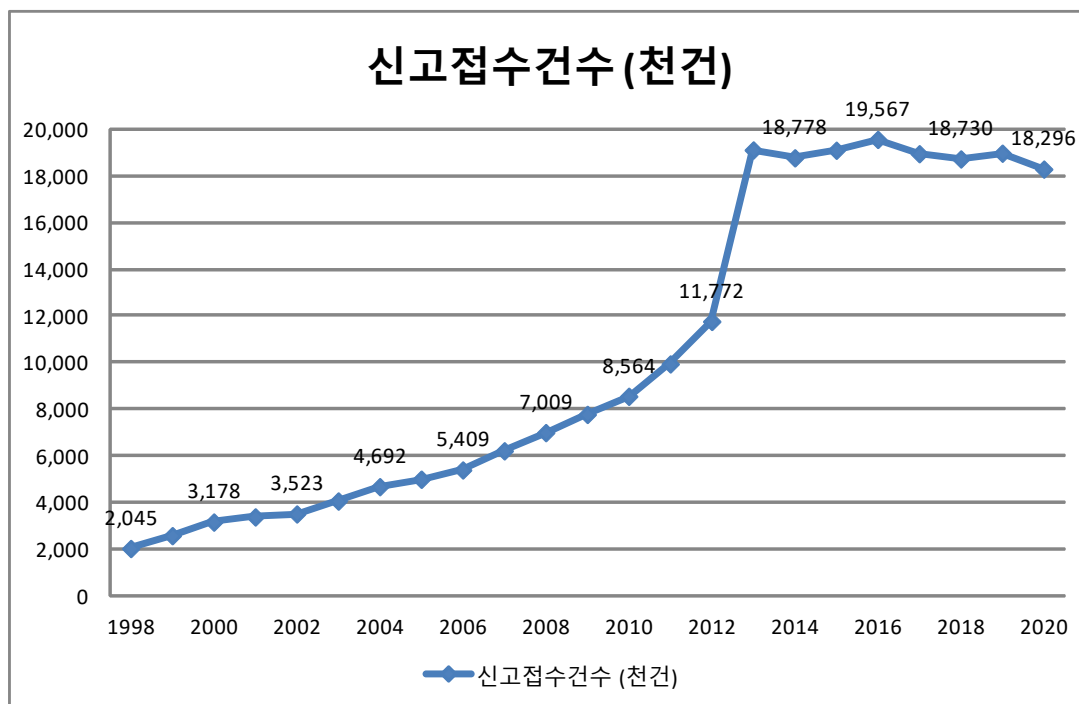
<표14> 112 신고접수건수의 변화²⁸⁾

	신고접수건수 (천건)	증감율 (%)	총 출동건수 (천건)
1998	2,045	21.2	1,935
1999	2,595	26.9	2,403

28) e-나라지표 국정모니터링시스템, 112시스템상 신고 접수 처리 등 통계수치 산출

2000	3,178	22.5	2,937
2001	3,397	6.9	3,143
2002	3,523	3.7	3,244
2003	4,079	15.8	3,755
2004	4,692	15.0	4,317
2005	5,012	6.8	4,618
2006	5,409	7.8	4,994
2007	6,228	15.1	5,721
2008	7,009	12.5	6,370
2009	7,789	11.1	7,054
2010	8,564	9.9	6,751
2011	9,951	16.2	7,116
2012	11,772	18.3	7,882
2013	19,115	62.4	9,344
2014	18,778	-1.8	10,387
2015	19,104	1.7	10,719
2016	19,567	2.4	10,701
2017	18,953	-3.1	10,539
2018	18,730	-1.2	10,452
2019	18,976	1.3	10,703
2020	18,296	-3.5	10,288

<그림6> 112 신고접수건수 변화 추이



연구범위 기간 동안 112 신고 건수도 계속해서 증가하는 모습을 보였다. 1998년 신고접수건수는 2,045,000건에 불과했으나 2013년까지 폭발적으로 증가하여 19,115,000건에 달하였다. 이후 소폭 증감을 반복하여 2020년 18,296,000건에 이르고 있다. 이는 곧 지역 별 경찰관의 신고 출동 건수가 증가하였고 그만큼 대민 접촉이 늘어났음을 의미하며, 지역 특색에 맞고 주민친화적인 특성을 가진 자치경찰의 도입 논의에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

5. 소결

이상 문제의 흐름으로 지방자치의 발전, 경찰조직 개혁의 움직임, 해외 선진국의 영향, 지표의 변화 - 지방재정 규모 및 국가예산 대비 지방예산 비율의 변화와 112 신고접수 건수의 변화에 대해 논하였다. 자치경찰제는 특정 위기나 사건의 발생으로 정책 의제화 되었다고 보기는 어렵다. 대신 환경적인 맥락에서 우리나라가 민주화 이후 장기간에 걸쳐 지방자치가 발전해온 과정에서 자치경찰제는 이념적으로 지방자치와 맞닿아 있다는 점, 경찰조직에 대한 발전과 개혁의 요구가 계속되고 있다는 점, 우리나라와 교류가 많은 다수의 해외 선진국들은 과거부터 자치경찰제를 시행하고 있다는 점, 지방자치의 발전 및 112 신고 건수와 관련된 지표의 변화가 자치경찰제 도입과 관련하여 문제의 흐름을 이끌었다고 분석된다.

제 3 절 정치의 흐름

Kingdon의 정책흐름모형에서 정치의 흐름(political stream)은 국가의 분위기와 국민 여론, 정권의 교체, 국회 의석 수의 변화, 이익집단의 압력 활동 등으로 정치적 분위기가 변동되는 것을 의미한다. 본 연구에서는 자치경찰제 정책결정과정의 정치의 흐름으로 국가의 분위기와 국민 여론, 정권의 교체에 수반되는 정부 정책 기조의 변화, 국회의 변화에 대해 논하고자 한다.

1. 국가의 분위기와 국민 여론

1998년 1월 1일부터 2020년 12월 31일까지 11개 중앙지 - 경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보의 ‘자치경찰제’ 관련 언론보도를 한국언론진흥재단의 웹사이트를 활용하여 분석하였다. 분석 결과는 다음과 같다.

<표15> 언론사 별 ‘자치경찰제’ 관련 기사 건수

언론사	기사 건수
경향신문	268
국민일보	237
내일신문	211
동아일보	193
문화일보	200
서울신문	346
세계일보	304
조선일보	108
중앙일보	256
한겨레	225
한국일보	239
	합계 2,587

<표16> 연도 별 '자치경찰제' 관련 기사 건수

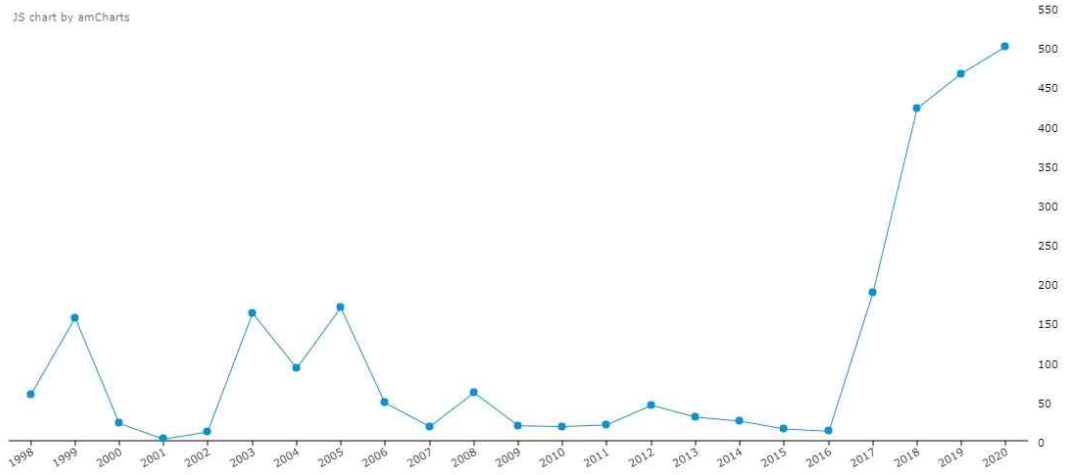
연도	기사 건수
1998년	59
1999년	156
2000년	22
2001년	2
2002년	11
2003년	162
2004년	92
2005년	169
2006년	48
2007년	18
2008년	61
2009년	19
2010년	18
2011년	20
2012년	45
2013년	30
2014년	25
2015년	15
2016년	12
2017년	188
2018년	422
2019년	466
2020년	500
	합계 2,560 (중복 등 27건 제외)

먼저 11개 중앙지의 기사 건수를 비교해보면 조선일보가 108건으로 가장 적었고 서울일보가 346건으로 가장 많았다. 그러나 11개 중앙지의 기사 건수 평균값은 약 235건으로 결국 언론사 간 유의미한 차이나 의미는 발견되지 않았다.

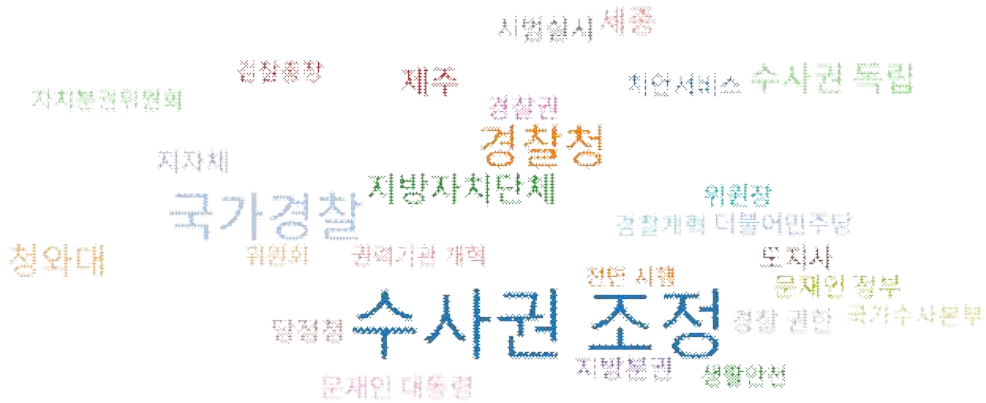
다음으로 연도 별 기사 건수를 살펴보면 기사 건수가 급증하는 구간이 발견된다. ① 1998년 59건에서 1999년 156건으로 증가, ② 2002년 11건에서 2003년 162건으로 증가, ③ 2007년 18건에서 2008년 61건으로 증가, ④ 2016년 12건에서 2017년 188건으로 증가(이후 2018년 422건, 2019년 466건, 2020년 500건)하는 구간이다.

① 1998년 59건에서 1999년 156건으로 3배 가까이 증가한 것은 김대중 정부에서 1999년 5월 4일 자치경찰제를 구체적으로 규정한 최초의 방안으로 경찰법 개정안을 발표하는 등 자치경찰제 도입 추진의 영향으로 파악된다. ② 2002년 11건에서 2003년 162건으로 10배 이상 증가한 것은 2000년 제16대 총선에서 여당이 패배한 이후 사실상 무산되어 관심에서 멀어진 자치경찰제를, 노무현 정부에서 대선공약에 이어 국정과제로 채택하고 지방분권 정책과 함께 추진하면서 다시금 국가적인 관심 대상이 되었기 때문이다. ③ 2007년 18건에서 2008년 61건으로 3배 이상 증가한 것도 유사한 맥락이다. 참여정부에서 자치경찰제 도입 안이 국회 본회의에 상정되지 못하고 사실상 폐기된 이후 2008년 새로이 출범한 이명박 정부에서 자치경찰제를 5대 국정지표·193개 국정과제에 포함시키고 정부안을 입안하며 대통령 소속 「지방분권추진위원회」를 출범시키는 등 적극적인 행동을 취했다. 이러한 영향으로 정부 임기 초 다시금 기대감으로 인하여 국가적인 관심 대상이 된 것이다. 그리고 ④ 2016년 12건에서 2017년 188건으로 15배 이상 급증하고 그 이후에도 지속적인 상승을 이어나간 것은 문재인 정부에서 자치경찰제 도입을 검·경 수사권 조정 등 다른 개혁 방안과 함께 강력하게 추진했기 때문이다.

<그림7> ‘자치경찰제’ 관련 언론보도 건수 분석



<그림8> ‘자치경찰제’ 관련 언론보도 연관어분석 결과



전체 기간 동안 공통적으로 정부가 바뀔 때마다 대통령 임기 초에 자치경찰제 관련 보도가 증가하는 경향을 확인할 수 있었고, 이후 임기 중 개정안이 국회에 상정되지 못하고 폐기되는 등 추진이 약해질 때마다 관련 보도가 감소했다. 비록 정도의 차이는 있지만 매 정부에서 연이어 추

진한 정책인 만큼 관련 보도는 등락을 반복하며 끊임없이 이어졌고, 박근혜 정부에서 약한 흐름을 보이다가 문재인 정부에서 폭발적으로 증가했다. 2017년 이후 자치경찰제와 관련된 국가의 분위기와 여론이 과거와 비교해서 월등히 가열된 것이다. 한국언론진흥재단 웹사이트에서 제공하는 ‘연관어분석’ 기능을 활용하여 ‘자치경찰제’ 관련 언론보도들의 공통된 키워드·연관어를 추출한 결과는 특히 문재인 정부에서 수사권 조정과 함께 자치경찰제를 추진하는 국가적 분위기가 형성되었다는 점을 보여준다고 해석할 수 있다.

2. 정권의 교체

1) 문재인 정부 이전 시기

자치경찰제는 1998년 출범한 김대중 정부 때부터 2017년 출범한 문재인 정부에 이르기까지 대선공약 및 국정과제로써 주로 정부에서 주도하는 형태를 띠었다. 1998년 출범한 김대중 정부 시기부터 2013년 출범한 박근혜 정부 시기까지의 자치경찰제 추진과 관련하여 앞서 제1절 시기별 자치경찰제 추진 현황에서 살펴보았던 내용을 표로 요약해서 정리하면 다음과 같다.

<표17> 시기별 자치경찰제 추진 현황 요약

구분	추진내용	추진결과
김대중 정부	<ul style="list-style-type: none"> - 대통령 공약. 국정과제. - 정부 : 경찰개혁위원회 구성 여당(국민회의) : 지방자치경찰제기획단 구성 - 경찰법 개정안 발표 	<ul style="list-style-type: none"> - 국회에 법안 상정 못하고 무산
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> - 대통령 공약. 국정과제. - 정부 : 정부혁신지방분권위원회 	<ul style="list-style-type: none"> - 17대 국회 임기 만료와 함께 무산

	경찰 : 경찰혁신위원회 - 지방분권특별법 제정하여 자치경찰 근거 규정 마련 - 정부 안, 유기준 의원 안 국회 제출	- 제주자치경찰 시행
이명박 정부	- 대통령 공약. 국정과제. - 정부 : 지방분권촉진위원회 - 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제정 - 유기준 의원 경찰법 개정법률안 발의	- 18대 국회 임기 만료와 함께 무산
박근혜 정부	- 국정과제. - 정부 : 지방자치발전위원회 - 지방분권 및 행정체제개편에 관한 특별법 제정	- 대통령 탄핵 무산

각 정부별로 자치경찰제를 추진하는 구체적인 동기나 목적 그리고 추진 정도와 내용 등은 조금씩 차이가 있었을 것이나, 공통적으로 모든 정부에서 자치경찰제를 국정과제로 지정하여 도입하고자 하였다. 비록 정책의 도입은 최종적으로는 무산되었지만, 관련 특별법이 제정되어 공식적인 근거규정이 마련되었고 제주지역에서 부분적으로 자치경찰이 시행되는 등의 성과가 있었다. 정부 내에서 이러한 과정이 20년의 세월동안 끊이지 않고 계속되면서 분명한 하나의 흐름을 만들어냈고, 누적된 추진 의지와 많은 경험들이 이어서 출범한 문재인 정부에서 원동력과 밑거름이 되었다고 볼 수 있다.

2) 문재인 정부 시기

2017년 5월 10일 출범한 문재인 정부는 이전까지의 정부와 구별되는 특징이 있었다. 2017년 3월 10일 헌법재판소에서 만장일치로 박근혜 대

통령 탄핵 소추안을 인용하면서 헌정 사상 최초로 대통령이 탄핵된 이후 등장한 정부라는 점이다. 문재인 대통령은 대선 공약에서부터 ‘적폐 청산’을 내걸고 시작했고 많은 지지를 받으며 기존 권력집단에 대한 개혁의 당위성을 확보했다.

문재인 정부는 제19대 대통령 선거 공약으로 2017년 4월 자치경찰제를 전국 확대하여 광역단위 자치경찰제를 통하여 국가경찰은 전국적 치안수요 대응, 자치경찰은 지역주민 밀착형 치안서비스를 제공하겠다고 하였고, 정부 출범 이후 기존 제주자치경찰의 사무와 권한을 확대한 ‘광역단위 자치경찰 전국 확대’를 100대 국정과제²⁹⁾로 확정하였다.

“문재인 정부는 실제로 자치경찰제를 추진해야 한다는 의지가 매우 강력했습니다. 이에 더하여 검·경 수사권 조정, 정보경찰 개혁 등 경찰개혁에 대한 대국민적 필요성도 함께 있었기 때문에...”³⁰⁾

2018년 1월 23일 구성된 대통령 소속 「자치분권위원회」는 2019년 자치분권 종합계획에 따라 수립된 33개 추진과제에 ‘광역단위 자치경찰제 도입’을 포함시키며 자치경찰제 추진 의지를 명확히 하였고, 2018년 3월 20일 「지방자치분권 및 지방행정체제에 관한 특별법」이 공포되었으며, 2018년 6월 21일 검·경 수사권 조정 합의를 발표하며 ‘수사권 조정은 자치경찰제와 함께 추진하기로 한다. 경찰은 대통령 임기 내 전국 실시를 위해 적극 협력한다.’라며 의지를 밝혔다. 그리고 자치분권위원회는 경찰청 등 관계기관과 협의를 거쳐 2018년 11월 13일 국가경찰체제를 유지하면서 자치경찰을 신설하는 이원화 모델을 기초로 한 광역단위 자치경찰제 도입안을 발표하였고, 2019년 2월 14일 당·정·청 협의를 거쳐 자

29) 국정과제 13. 국민의, 국민을 위한 권력기관 개혁 (법무부·경찰청·감사원·국정원) 주요내용 中 : (광역단위 자치경찰) '17년부터 자치경찰 관련 법률을 제·개정하고 '21년 시범 실시를 거쳐 '22년 전면 실시

30) 경찰청 자치경찰추진단 소속 경찰관 면담 내용 중 일부

치분권위원회 발표안을 정부안으로 확정하였다.

이와 같이 정부에서는 대통령 소속 자치분권위원회와 경찰청을 중심으로 적극적으로 자치경찰제를 추진하였다.

3. 국회의 변화

국회의 변화는 특히 법 제·개정이 수반되는 정책 결정에 있어서 필연적으로 거대한 영향력을 발휘한다. 1996년 5월 30일 시작된 제15대 국회부터 2020년 5월 30일 시작된 제21대 국회까지 회기별 정당 의석수 변화를 정리하면 아래 표와 같다.

<표18> 제15대 국회 ~ 제21대 국회 의석수 변화

국회	회기	정당별 의석수(총선 당시)	정당별 의석수(종료 당시)
제 15 대	1996년 5월 30일 ~ 2000년 5월 29일	신한국당 142석 새정치국민회의 79석 자유민주연합 48석 통합민주당 15석 무소속 15석 [합계 299석]	한나라당 128석 새천년민주당 98석 자유민주연합 52석 민주국민당 8석 희망의한국신당 3석 무소속 9석 [합계 295석]
제 16 대	2000년 5월 30일 ~ 2004년 5월 29일	한나라당 133석 새천년민주당 115석 자유민주연합 17석 민주국민당 2석 희망의한국신당 1석 무소속 5석 [합계 273석]	한나라당 139석 새천년민주당 59석 열린우리당 49석 자유민주연합 10석 민주국민당 1석 국민통합21 1석 무소속 11석 [합계 270석]

제 17 대	2004년 5월 30일 ~ 2008년 5월 29일	열린우리당 152석 한나라당 121석 민주노동당 10석 민주당 9석 자유민주연합 4석 국민통합21 1석 무소속 2석 [합계 299석]	통합민주당 136석 한나라당 112석 자유선진당 9석 민주노동당 6석 친박연대 3석 창조한국당 1석 무소속 25석 [합계 292석]
제 18 대	2008년 5월 30일 ~ 2012년 5월 29일	새누리당 153석 민주당 81석 미래희망연대 14석 민주노동당 5석 자유통일당 18석 창조한국당 3석 무소속 25석 [합계 299석]	새누리당 165석 민주통합당 81석 자유통일당 14석 통합진보당 7석 창조한국당 2석 국민생각 1석 무소속 24석 [합계 294석]
제 19 대	2012년 5월 30일 ~ 2016년 5월 29일	새누리당 152석 민주통합당 127석 통합진보당 13석 선진통일당 5석 무소속 3석 [합계 300석]	새누리당 145석 더불어민주당 103석 국민의당 20석 정의당 5석 민주당 1석 무소속 17석 [합계 291석]

제 20 대	2016년 5월 30일 ~ 2020년 5월 29일	더불어민주당 123석 새누리당 122석 국민의당 38석 정의당 6석 무소속 11석 [합계 300석]	더불어민주당 128석 미래통합당 112석 민생당 20석 정의당 6석 우리공화당 2석 민중당 1석 국민의당 1석 친박신당 1석 열린민주당 1석 무소속 18석 [합계 290석]
제 21 대	2020년 5월 30일 ~	더불어민주당 163석 미래통합당 84석 미래한국당 19석 더불어민주당 17석 정의당 6석 국민의당 3석 열린민주당 3석 무소속 5석 [합계 300석]	

문재인 정부 이전 정부들에서 자치경찰제 도입이 실패한 원인들 중에는 여·야 간 갈등과 정책 추진 정당의 입지 약화가 있다. 정책안이 마련 되었어도 지지 세력이 약하다면 국회에 상정되어 논의된다고 해도 국회에서 통과되지 못하고 무산될 가능성이 높은 것이다.

문재인 정부에서 자치경찰제를 적극적으로 추진하고 정부안을 확정하

이후 제20대 국회에 2019년 3월 11일 홍익표 의원이 정부안과 같이 광역 단위 자치경찰제 모형으로 시·도지사 소속 시·도경찰위원회 관리 하에 자치경찰본부를 두는 이원화 모델을 내용으로 하는 경찰법 전면 개정안인 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률(안)」을 대표 발의하였다. 그러나 홍익표 의원안에 대해서 초기 시행 비용 과다, 업무 혼선 우려, 경찰관 지방직 전환 관련 인원 충원의 어려움 등의 문제제기가 있었고 추가적인 법안 검토가 필요하여 2019년 11월 11일부터 국회 행정안전위원회 법안심사 소위에 회부되어 계류되었고, 결국 2020년 5월 29일 제20대 국회 회기 종료로 폐기되었다.

“기존 이원화 모델(홍익표 의원 대표발의안)은 학계 등 연구 내용만 따지면 상당히 완성도가 높았습니다. 그러나 행안위 소위에서 합치가 되지 않아 계속해서 계류되다가 결국 폐기되었죠. 하지만 이후 2020년 국회의원 선거에서 여당이 과반수를 넘게 차지하게 되었고, 개인적으로 이에 따라 신속한 추진이 가능했다고 생각합니다.”³¹⁾

2020년 4월 15일 치러진 제21대 국회의원 총선거 결과 여당인 더불어민주당이 지역구와 비례대표를 포함하여 단독 180석을 구성하게 되면서 1987년 민주화 항쟁 이후 처음으로 여당이 국회 의석수의 5분의 3을 차지하게 되었다. 법안 처리 과정에서 여·야 간 갈등이 발생하고 합의점이 찾아지지 않을 경우 심사가 미뤄지고 해당 법안은 계속해서 국회에서 계류하다가 결국 임기 만료로 폐기되는 경우가 많았다. 그러나 국회의원 300명의 60%인 180명, 즉 180석은 큰 의미를 갖는다. 우리나라 국회법³²⁾에 따라 일명 패스트트랙(fast track)이 가능해지는 것으로, 신속처리 대상 안건으로 지정하여 이론상 단독여당 인원만으로 법안을 통과시킬 수

31) 경찰청 자치경찰추진단 소속 경찰관 면담 내용 중 일부

32) 국회법 제85조의2(안건의 신속 처리)

있는 것이다.

이와 같은 국회의 변화는 자치경찰제 도입을 포함하여 여러 개혁이 추진되고 있던 상황에 큰 힘을 실어주게 되었다. 그리고 결과적으로 2020. 12. 9. 국회본회의에서 김영배 의원이 대표 발의한 경찰법 전부개정법률안이 통과³³⁾되는 데에도 영향을 미쳤다.

4. 소결

이상 정치의 흐름으로 국가의 분위기와 국민 여론, 정권의 교체, 국회의 변화에 대해 논하였다. 국가의 분위기와 여론은 1998년부터 2020년까지 주요 언론사 언론보도에서 연도별 ‘자치경찰제’가 언급되는 건수를 비교분석하고, 자치경찰제와 연관된 키워드를 확인하는 방법으로 알아보았으며, 문재인 정부가 출범한 2017년부터 관련 언론보도 건수가 폭발적으로 증가하였다는 사실을 확인하였다.

또한 헌정 사상 최초로 대통령이 탄핵되고 문재인 정부로의 정권 교체가 이루어지면서 이전 여러 정부와 비교할 때 특히 강력한 권력집단 개혁에 대한 의지를 보였다는 점과 제21대 총선에서 여당이 압승을 거두면서 국회 의석수가 변화하여 집권당의 정책 결정 권한이 강화되었다는 점도 자치경찰제 정책결정과 관련한 정치의 흐름을 이끌었다고 분석된다.

33) 경찰법 전부개정법률안(대안). 투표 의원 266인 중 찬성 175인, 반대 55인, 기권 36인

제 4 절 정책대안의 흐름

본 연구의 연구범위인 1998년부터 자치경찰제 실시에 대한 정책대안으로 많은 방안들이 제시되어 왔다. 그동안 제시된 안들은 자치경찰제가 도입 노력이 20년 이상 지속되며 누적되고 수정·보완을 거쳐왔기 때문에 이하에서는 현 문제인 정부에서 제시된 정책대안들을 다루고자 한다.

1. 자치분권위원회 발표안³⁴⁾

대통령 소속 자치분권위원회는 행정안전부, 경찰청, 대검찰청, 법무부 등 관계기관과 협의를 거쳐 2018년 11월 13일 자치경찰제 특별위원회가 마련한 자치경찰제 도입방안을 발표했다. 안은 기존 국가경찰 체제에서 자치경찰을 신설하여 운영하는 이원화 모델을 기초로 시·도 광역단위 도입방안이다.

발표안에 따르면 자치경찰 조직으로 시·도에 자치경찰본부를 설치하고 시·군·구에 자치경찰대를 설치하며 지구대와 파출소는 자치경찰로 이관한다. 또한 시·도지사 소속으로 시·도경찰위원회를 합의제 행정기관으로 설치하고 시·도지사로부터 독립적으로 직무를 수행하게 하여 자치경찰의 정치적 중립성을 확보하고 동시에 자치단체장의 권력 남용을 방지하고자 하였다.

인사·신분 관련하여 시·도경찰위원회는 5인으로 구성하고 시·도지사가 임명하게 하며 시·도지사 지명 1명, 의회 추천 2명, 법원 추천 1명, 국가경찰위원회 추천 1명으로 한다. 자치경찰본부장은 시·도경찰위원회의 2배수 추천을 받아 시·도지사가 임명하고, 자치경찰대장은 시·도경찰위원회가 시·군·구청장의 의견을 반영하여 책임자를 추천하면 시·도지사가 임명하며, 국가경찰과 자치경찰 간 그리고 시·도 간 자치경찰 인사교류를 가능하게 한다. 국가경찰에서 총 43,000명 이상을 단계적으로 자치경

34) 자치분권위원회, 자치경찰위원회 특별위원회안 발표 및 정책토론회 자료집, 2018. 11. 13

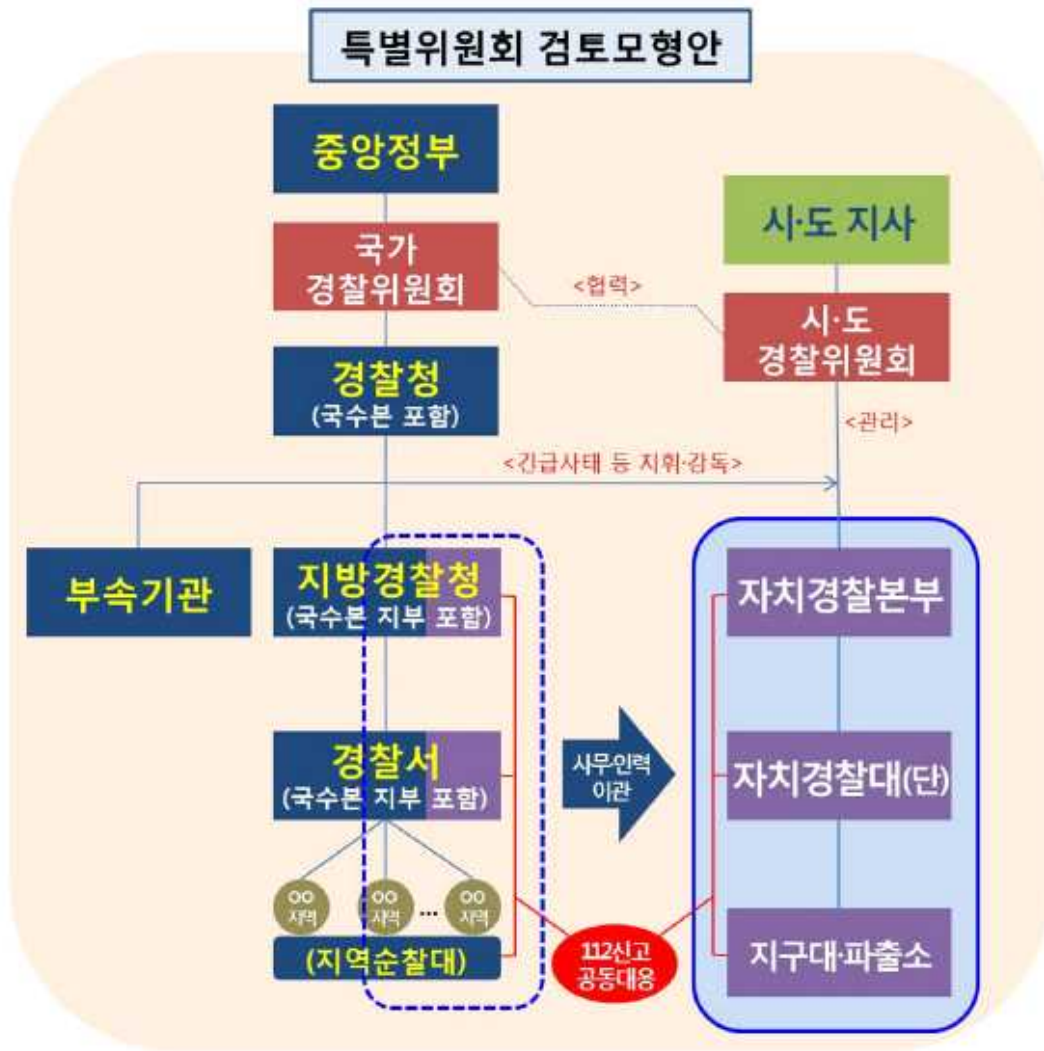
찰로 이관하고 자치경찰은 원칙적으로 시·도 소속 특정직 지방공무원으로 하며 지방재정 부담과 신분변동으로 인한 혼란 최소화를 위해 단계적 지방적 전환을 한다.

경찰 사무에 대해서 자치경찰은 생활안전·여성청소년·교통과 같은 주민밀착 민생치안활동과 이와 관련 있는 수사³⁵⁾를 담당하게 하고, 국가경찰은 정보·보안·외사와 같은 사무와 수사·전국규모사건·기타 필요성 있는 사무를 담당하게 한다. 제정과 관련해서는 자치경찰제 시행 필요 예산은 국가부담을 원칙으로 하고 단계적으로 지자체 부담으로 하며 추가적으로 자치경찰교부세 도입을 검토한다.

자치분권위원회 발표안은 이후 추가적인 검토와 당·정·청 협의회를 거치며 홍익표 의원 대표발의안으로 국회에 제출된다.

35) 성폭력, 학교폭력, 가정폭력, 교통사고, 음주운전, 공무집행방해 등

<그림9> 자치분권위원회 자치경찰제 특별위원회 검토모형안



2. 홍익표 의원 대표발의안³⁶⁾

2019년 2월 14일 더불어민주당, 정부, 청와대는 당·정·청 협의회를 개최하여 자치분권위원회 발표안이 정부안으로 확정되었고 동 내용을 반영하여 홍익표 의원이 경찰법 전면 개정안을 대표 발의하기로 하였다. 국

36) 경찰법 전부개정법률안. 홍익표 의원 대표발의, 2019.

가경찰과 자치경찰이 이원적으로 운영됨에 따른 혼선 등을 줄이고 단일 법 아래 규율하여 상호 협력이 원활하게 이루어지게 한다는 취지에서 기존 「경찰법」을 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」로 제명 변경하고 전면 개정한다³⁷⁾.

2019년 3월 11일 홍익표 의원은 위와 같이 협의된 안을 내용으로 하는 경찰법 개정법률안을 제20대 국회에서 대표 발의하였다. 안의 주요 내용은 자치분권위원회 안과 크게 다르지 않다. 시·도에 합의회 행정기관으로 시·도경찰위원회를 설치하고 구성은 시위원장 1명과 상임위원 1명을 포함한 총 5명을 시·도지사가 임명하는 것으로 하고, 시·도지사 지명 1명, 시·도의회 추천 2명, 관할 법원 추천 1명, 국가경찰위원회 추천 1명으로 한다.

시·도경찰위원회 관리 하에 자치경찰본부를 두고 자치경찰본부장 소속으로 시·군·구에 자치경찰대를 설치하며 지구대·파출소는 자치경찰대 소속으로 한다. 자치경찰본부장은 시·도경찰위원회에서 공모를 통하여 2배수를 추천하면 시·도지사가 임명하고, 자치경찰대장은 시·도경찰위원회 추천으로 시·도지사가 임명하게 되며, 자치경찰공무원은 시·도지사가 임용하게 된다. 신분 관련하여 기존 경찰공무원을 초기에는 국가직으로 유지하다가 3단계에 걸쳐 최종적으로 43,000명을 지방직으로 전환하는 것을 목표로 한다.

사무와 관련하여 자치경찰은 관할지역의 생활안전·교통·경비·수사를 담당하도록 하며 수사의 경우 학교폭력, 가정폭력, 아동학대, 교통사고 및 교통 관련 범죄, 성범죄, 경범죄, 아동·청소년 관련 범죄 등을 규정하고 있고 그 외에는 국가경찰 사무로 규정하며 기타 피해규모와 광역성 등을 고려하여 자치경찰 사무에 속하더라도 필요성이 인정되면 국가경찰이 담당할 수 있다.

홍익표 의원 안은 제20대 국회에서 시행 초기 비용 문제, 인원 충원 문제 등과 관련하여 추가적인 법안 검토를 위해 2019. 11. 11.부터 국회 행정안전위원회 법안심사 소위에 회부되었고 계류되던 중 결국 2020년 5

37) 19. 2. 14. 더불어민주당 정책위원회 보도자료

월 29일 제20대 국회 회기 종료로 자동 폐기되었다.

3. 김영배 의원 대표발의안³⁸⁾

홍익표 의원 안이 제20대 국회 종료로 폐기된 이후 자치분권위원회가 주관하는 관계기관 협의체는 기존 안에 대해 제기되었던 문제점을 감안하여 새로운 자치경찰제 모델을 검토하게 된다. 2020년 7월 24일 법안 협의, 7월 26일 관계기관 협의, 7월 28일 장관 회의 등을 거쳐 2020년 7월 30일 당·정·청은 광역단위 자치경찰제를 시행하되, 기존의 이원화 모델과 달리 별도의 자치경찰조직 신설 없이 현 조직체계를 유지하며 사무만을 국가경찰사무와 자치경찰사무로 구분하고 각 시·도경찰청과 시·도 자치경찰위원회에서 지휘·감독하는 일원화 모델을 발표하였다.

“기존 이원화 모델은 해외 사례에 비추어 봤을 때 비교적 일반적이긴 했으나, 재정적으로 돈도 너무 많이 들고 기존 치안구조에 많은 변화를 가져오는 것이 사실이었습니다. 이에 치안력 약화 및 치안불균형 방지, 재정투입 최소화, 제도 도입에 따른 혼란 최소화 등을 기본으로 하여 설계되었고, 추가로 정치적 중립성과 치안의 전문성 보존 등을 고려했습니다.”³⁹⁾

이후 2020년 8월 4일 위 당·정·청 발표내용을 반영하여 제21대 국회에서 김영배 의원은 경찰법 및 경찰공무원법 전부개정안을 대표 발의하며 ‘새로운 제도 도입에 따른 충격과 부담을 최소화하면서도 자치경찰제의 첫걸음을 떼고, 보다 발전된 자치경찰을 위한 토대를 마련하는데 그 의미가 있다’고 하며 검·경 수사권 조정 등 권력기관 개혁의 시행 시점인

38) 경찰법 전부개정법률안. 김영배 의원 대표발의, 2020.

39) 경찰청 자치경찰추진단 소속 경찰관 면담 내용 중 일부

2021년 1월 1일 시행하는 것을 목표로 한다고 밝혔다.

자치분권위원회 발표안과 홍익표 의원 대표발의안은 모두 이원화 모델로 큰 차이가 없었으나 김영배 의원 안은 일원화 모델로 구조적으로 차이가 있다. 조직은 자치경찰 조직 신설 없이, 시·도지사 소속으로 시·도경찰청을 두고 시·도경찰청 소속으로 경찰서를 뒤서 현행 국가경찰 체계와 같이 유지하고, 경찰청에 국가수사본부를 신설하여 경찰의 수사를 총괄하게 했다. 조직 구조는 현행과 유사하게 유지하면서 사무만을 국가경찰사무와 자치경찰 사무로 분리한 것이며, 사무배분 내용은 기존 안과 큰 차이는 없다.

기존 시·도경찰위원회 대신 시·도자치경찰위원회를 만들고 위원장 1명, 상임위원 1명, 비상임위원 5명 총 7명의 위원으로 구성하게 한다. 위원은 시·도지사가 임명하며 시·도지사 지명 1명, 시·도의회 추천 2명, 국가경찰위원회 추천 2명, 시·도자치경찰위원회 추천 2명으로 한다. 시·도경찰청장은 경찰청장이 시·도자치경찰위원회 위원장과 협의하여 추천하면 행정안전부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임용하도록 하고, 자치경찰은 지방직 전환 없이 국가직 신분을 유지하게 된다.

이와 같은 김영배 의원 발의안은 기존의 안과는 달리 현행 조직 체계에서 사무만을 구분한 것으로 자치경찰제의 형식만 띠었을 뿐 진정한 의미의 도입이 아니라는 비판이 있었지만, 그만큼 대규모의 변화가 생기는 것은 아니었기 때문에 초기 정책 시행의 어려움은 줄어들었다고 평가된다.

<그림10> 이원화 모델과 일원화 모델 자치경찰제 조직구조 비교⁴⁰⁾



4. 서범수 의원 대표발의안⁴¹⁾

김영배 의원 안이 발의되어 논의가 계속되던 중 2020년 11월 20일 국회 행정안전위원회 소속 서범수 의원은 자치경찰제 도입을 규정한 또 다른 경찰법·경찰공무원법 전부개정안을 대표 발의하였다. 서범수 의원은 “국민의 생명과 안전을 최우선으로 하는 자치경찰제가 도입되고 정착되어야 한다”며 “현장경찰관들의 목소리를 담아 개정안을 발의했으며, 미흡한 부분은 법안 심사 과정에서 보완하겠다”고 밝혔다⁴²⁾.

안의 내용은 전체적으로 김영배 의원 안과 같이 일원화 모델을 기본으로 하고 있으나, 몇 가지 세부적인 부분이 수정되었다. 자치경찰 사무와

40) <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2020073013484037823>

41) 경찰법 전부개정법률안. 서범수 의원 대표발의, 2020.

42) https://m.lawissue.co.kr/view.php?ud=202011181544136309a8c8bf58f_12

관련하여 사무는 배타적으로 구분하되 국가의 보충적 지원 조항을 신설했고, 김영배 의원 안에 있던 지방자치단체 등 다른 행정청의 사무 전가와 관련된 조항을 삭제하거나 수정했다. 시·도자치경찰위원회 구성과 관련하여 시·도자치경찰위원회 위원추천위원회 추천 2명을 지방법원장 1명과 시·도교육감 1명으로 수정했고 국가경찰위원회 추천 1명을 시·도경찰청 직장협의회 추천 1명으로 수정했다. 그리고 위원 자격에 경찰관을 추가했고 경력을 3년에서 7년으로 수정했다. 또한 정책 시행은 2021년 1월 1일이지만 대통령령으로 정하는 기간 동안 시범운영하며 제주자치경찰단은 존치하도록 하였다.

전체적으로 김영배 의원 안이 발의된 이후 논의를 거치며 제기되었던 우려와 반발을 일부 반영하여 수정·보완한 안이라고 평가된다.

5. 소결

이상 정책대안의 흐름으로 자치분권위원회 발표안, 홍익표 의원 대표발의안, 김영배 의원 대표발의안, 서범수 의원 대표발의안에 대해 논하였다. 정책대안의 세부적인 내용은 기본적으로 과거부터 누적되어 왔고, 문재인 정부에서 대통령 소속 자치분권위원회에서 당·정·청 협의와 관계기관 의견 수렴 등을 거쳐 마련하였다. 국회의원 발의안들은 사실상 자치분권위원회를 거쳐 마련된 안이라고 볼 수 있다.

제20대 국회에서 홍익표 의원 안이 발의되었으나 폐기되었고, 제21대 국회에서 김영배 의원 안과 서범수 의원 안이 발의되었다. 제20대 국회에 발의된 안과 제21대 국회에 발의된 안은 구조적으로 차이가 있었는데, 제20대 국회 때는 자치경찰제 이원화 모델이 발의되었던 반면 제21대 국회 때는 재정 문제·치안 관련 문제 등으로 인하여 기존 국가경찰 형태에서 비교적 구조적인 변화가 덜 일어나는 자치경찰제 일원화 모델이 발의되었다. 서범수 의원 안은 자치경찰 사무와 관련하여 내용적인 보완을 한 형태로 행정안전위원회에서 김영배 의원 안을 보완하는 형태로 반영되었다. 이와 같은 내용으로 정책대안의 흐름이 이어졌다고 분석된다.

제 5 절 정책의 창 및 정책선도가

1. 정책의 창

1998년 김대중 정부 출범 이후부터 2017년 문재인 정부 출범 이전까지는 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름이 결합(coupling)하지 못하거나 결합되어 정책의 창이 열리더라도 정책의 창이 열려 있는 기간 동안 정책 결정이 이루어지지 못하고 정책의 창이 닫혀서 산출이 이루어지지 않는 일들이 반복되어 왔다.

그리고 마침내 문재인 정부에서 자치경찰제 도입을 추진하였고, 그동안 누적된 지방자치의 발전과 해외 선진국의 영향과 특히 이전 정권 탄핵 이후 권력기관 개혁에 대한 사회 분위기라는 문제의 흐름, 국가 분위기와 정권 교체와 국회 변화라는 정치의 흐름, 법 개정안 발의라는 정책대안의 흐름이 모두 결합하여 정책의 창이 열리게 되었다.

김영배 의원 안이 제21대 국회에 발의된 이후 당·정·청은 관계기관 회의에서 논의를 계속하였으며, 사회적 공론화를 위하여 현장 여론을 듣고 개선 사항을 파악하기 위해 2020년 8월 25일부터 9월 1일까지 전국 경찰관서 자치경찰 현장자문단, 경찰관서 직장협의회 등 현장 경찰관을 대상으로 간담회를 개최하였고 의견을 수렴하여 경찰 내부게시판(폴넷)에 게시하는 등 적극적인 소통을 추진하였다. 학계에서도 2020년 8월 13일 한국경찰학회와 서울연구원 주관 자치경찰 공동세미나, 2020년 9월 17일 서범수 의원실 주관 자치경찰 토론회가 개최되기도 했다.

이러한 논의가 계속되는 가운데 김영배 의원 안은 2020년 9월 10일 행정안전위원회 전체회의에 상정된 이후 2020년 9월 18일 행정안전위원회 법안심사 제2소위에 상정되었으며, 이후 약 2개월 간 현장경찰관 간담회(2020년 10월 15~20일), 국회 토론회(2020년 11월 3일), 당·정 협의(2020년 11월 12일), 직장협의회 간담회(2020년 11월 12일), 공청회(2020년 11월 16일) 등이 진행되었다.

“서범수 의원은 개별적으로 공청회를 여는 등 다수의 경찰관 또는 시민들의 의견을 듣고 이를 반영하여 수정안을 국회에 발의했습니다. 이에 따라 행정안전위원회에서는 김영배 안을 기본으로 하고 서범수 수정안을 더한 안을 대안으로 통과시켰습니다.”⁴³⁾

그러던 중 서범수 의원 안이 2020년 11월 20일 대표 발의되었고, 국회법⁴⁴⁾에 따라 2020년 11월 23일 행정안전위원회 법안심사소위원회에 직접회부되어 김영배 의원 안과 함께 심의를 거쳤으며, 2020년 12월 2일 법안심사소위원회 심의 결과 최초 김영배 의원 안에서 서범수 의원 안의 내용이 반영되어 수정·보완이 이루어져 2020년 12월 3일 국회 제17차 행정안전위원회 전체회의 의결을 거쳐 결국 2020년 12월 9일 국회 본회의를 통과⁴⁵⁾하여 마침내 자치경찰제가 도입되었다.

2. 정책선도가

본 연구에서 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름이 결합하여 정책의 창이 열리고 이후 정책산출이 이루어지기까지 결정적인 역할을 하며 적극적으로 활동한 정책선도가(policy entrepreneur)는 청와대와 경찰청이다.

청와대는 대통령의 강력한 추진 의지 하에 자치분권위원회를 통하여 당·정·청 협의를 주도하며 초기 자치경찰제 도입 방안을 발표하였고, 이는 곧 홍익표 의원 발의안으로 이어졌다. 이후 제21대 국회에서 김영배 의원안이 발의되었을 때도 청와대는 당·정·청 협의를 통해 정책 추진의 주체로서 적극적으로 개입하였고 앞서 논한 바와 같이 법안 발의 이후에

43) 경찰청 자치경찰추진단 소속 경찰관 면담 내용 중 일부

44) 국회법 제58조(위원회의 심사) 제3항 위원회는 제1항에 따른 대체토론이 끝난 후에만 안건을 소위원회에 회부할 수 있다.

45) 2021년 1월 1일 시행

도 주요 쟁점사항 관련 여러 의견들을 반영하기 위한 협의를 이어나갔다. 검찰·경찰 등 권력기관 개혁의 분위기가 형성된 상황에서 대통령 임기 시작 직후부터 정책 추진을 이끌었고 관계기관 협의를 주도하여 결정적인 역할을 한 것이다.

청와대 외에 경찰청도 자치경찰추진단을 만들고 자치경찰제 도입 전 과정에 적극적으로 개입하면서 정책선도자로서의 역할을 다하였다.

“자치경찰제의 도입에 따라 「경찰법」과 「경찰공무원법」의 개정이 핵심이었고 이에 따라 「자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영 등에 관한 규정」 등 대통령령의 제·개정이 필수적이었습니다. 법령의 소관 부처가 경찰청이었고 또한 경찰 관련 법령이었기 때문에, 예를 들어 행정안전부에서는 지방공무원의 인사와 직급 등, 서울특별시 등 광역시도에서는 지방공무원의 임명권한과 수당지급 등에 대해서 강력히 의견을 내긴 했으나, 기본적으로 법령의 내용은 경찰청이 제일 잘 아는 분야였기 때문에 적극적으로 의견을 냈습니다.”⁴⁶⁾

청와대에서 적극적으로 정책을 추진하더라도 결국 법안 마련의 세부적인 부분은 가장 직접적 당사자인 경찰청의 노력 없이는 불가능하다. 면담 내용과 같이 자치경찰제 도입을 위하여 「경찰법」 및 「경찰공무원법」 전부개정이 핵심이었고 이에 따라 「자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영 등에 관한 규정」 등 대통령령의 제·개정이 필수적이었는데, 법령 자체가 경찰이 소관 부처인 법령이었고 기본적으로 경찰청에서 가장 세부적인 부분에 대하여 전문성이 있었기 때문에 법안 발의 전후로 전 과정에서 적극적인 의견을 냈다. 종합하면 청와대에서 추진 의지를 갖고 정책결정과정을 추진하면 경찰청에서는 적극적으로 의견을 개진하고 실무적인 역할을 하며 상호 협력이 이루어진 결과라고 볼 수 있다.

46) 경찰청 자치경찰추진단 소속 경찰관 면담 내용 중 일부

제 5 장 결론

제 1 절 연구결과 요약

본 연구는 자치경찰제가 오랜 기간 추진과 무산을 반복하다 마침내 우리나라에 도입되기까지의 정책결정과정을 설명하는 것을 목적으로 한다. 연구의 범위는 자치경찰제가 구체적인 형태로 추진되기 시작한 1998년 김대중 정부 때부터 자치경찰제가 도입되어 시행된 2021년 1월 1일까지로 설정하였고, 자치경찰제 사례에 대한 분석들의 적실성을 판단하여 Kingdon의 정책흐름모형을 분석틀로 활용하였다.

연구를 통해 정책결정과 관련하여 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름을 파악하고 이들이 어떻게 결합하여 정책의 창이 열리고 정책이 산출되었는지, 정책결정과정에 어떤 요인이 결정적인 영향을 미쳤는지, 정책선도가는 누구이며 어떤 역할을 하였는지 확인하고자 하였다.

문제의 흐름으로는 민주화 이후 지속적으로 이루어진 지방자치의 발전, 경찰조직 개혁의 움직임, 이미 자치경찰제를 실시하고 있는 해외 선진국들의 영향, 지방자치 관련 및 112 신고접수건수 관련 지표의 변화가 나타났다. 정치의 흐름으로는 언론보도 분석을 통해 확인된 국가의 분위기과 국민 여론, 박근혜 전 대통령 탄핵으로 인한 문재인 정부로의 정권의 교체, 제21대 총선에서 여당인 더불어민주당이 압도적으로 승리하여 180석을 구성한 국회의 변화가 나타났다. 정책대안의 흐름으로는 지난 20년 간 축적된 경험과 자료를 토대로 제시된 자치분권위원회 발표안, 홍익표 의원 대표발의안, 김영배 의원 대표발의안, 서범수 의원 대표발의안이 있었다.

1998년 김대중 정부 출범 이후부터 2017년 문재인 정부 출범 이전까지는 각 흐름들이 결합하지 못하거나 혹은 정책의 창이 열리더라도 정책결정이 이루어지지 못하고 창이 닫히는 결과가 반복되어 왔다. 그러나

마침내 각 흐름들이 결합하여 제21대 국회에 자치경찰제 도입을 골자로 하는 경찰법 전부개정안이 발의되면서 정책의 창이 열리게 되었고, 계류 기간 동안 당·정·청 회의, 관계기관 간담회, 학술 세미나 및 토론회·공청회 등이 적극적으로 이어지며 결국 2020년 12월 9일 법안이 국회 본회의를 통과하게 되었다.

본 연구에서는 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다.

첫째, 위와 같이 환경적 맥락이 갖추어진 상황에서 정부와 국회의 강한 정책 추진과 함께 법안 발의가 이루어짐으로써, 즉 세 흐름이 결합하면서 정책의 창이 열리고 정책 산출이 이루어졌음을 확인할 수 있었다. 독립된 세 개의 흐름이 결합할 때 정책의 창이 열린다는 점에서 Kingdon의 정책흐름모형과 부합하며, 문재인 정부 이전에는 정책산출이 이루어지지 못했던 원인으로 세 개의 흐름이 결합하지 못했거나 혹은 그 정도가 약했다고 볼 수 있다. 이전에는 정책대안의 제시가 이루어졌어도 정부의 정책 추진 의지가 약했거나 혹은 사회적 분위기가 형성되지 못하여 정책의 창이 열리지 못했던 것이다.

둘째, 정치의 흐름이 정책결정과정에서 결정적인 영향을 미쳤다. 자치경찰제와 같은 국가단위 정책은 정부의 국정과제이고 시행을 위해서는 국회의 법 개정이 필요한 만큼 정치적 요소가 중요하다. 또한 직전 대통령 탄핵 이후 ‘적폐 청산’ 슬로건을 들고 등장한 정부인만큼 기존 권력집단 개혁에 대한 국가의 분위기와 국민 여론이 형성된 것도 정부의 정책 추진에 대하여 긍정적인 역할을 하였다. 결국 다른 흐름도 모두 작용했지만 특히 정치의 흐름과 관련하여 적절하게 형성된 국가 분위기 하에서 강한 추진 의지를 가진 정부의 등장과 거대여당이 만들어진 국회의 변화가 정책의 창이 열리고 정책 산출이 이루어지게 하였다.

셋째, 청와대와 경찰청이 정책선도자로서 전체 과정에서 주도적인 역할을 하였다. 청와대는 대통령 소속 자치분권위원회를 통하여 당·정·청 협의를 주도하고 구체적인 제도 도입 방안을 발표하여 국회의원 발의가 이루어지게 하였으며, 법안 발의 이후에도 정책산출이 이루어지기까지 관계기관 협의를 이어나가며 정책결정 전체 과정에서 적극적인 역할을

하였다. 경찰청은 정책의 직접적인 적용 당사자로서 전문성을 갖고 세부적이고 실무적인 부분을 담당하였으며 청와대와 협력하여 결국 우리나라에 자치경찰제가 도입되게 하였다.

제 2 절 연구의 함의 및 한계

1. 연구의 함의

본 연구의 분석과정과 연구결과를 통하여 다음과 같은 이론적·정책적 함의를 도출하였다.

첫째, 본 연구는 지난 20년 이상 계속된 자치경찰제의 정책결정과정을 종합적으로 정리했다는 점에서 이론적 의의가 있다. 선행연구 검토를 통해 확인했듯이 기존의 자치경찰제 관련 연구는 상황적·시기적인 이유로 주로 제도의 도입 방안을 제시하는 연구에 치중되어 있었다. 이에 본 연구는 제도 도입이 이루어진 현 시점에서 그동안의 종합적인 과정을 정리하고 분석하였다는 점에서 사료적 가치가 있다.

둘째, 정책결정이 이루어지기 위해서는 정부의 일방적인 추진만으로는 부족하고, 최소한의 사회적 논의과정과 정책선도가의 역할이 중요하다. 문재인 정부 이전에도 자치경찰제는 언제나 해당 시기 정부의 국정과제로써 정부에서 추진했던 정책이고, 정책대안의 내용도 과거와 현재는 크게 달라지지 않았다. 그럼에도 과거에는 무산됐던 정책이 현재에는 도입된 것에는 더욱 많은 사회적 논의가 이루어졌다는 점과 정책선도가의 적극적인 역할 때문이라고 볼 수 있다. 특히 정책선도가인 경찰청은 과거에는 자치경찰제 도입에 소극적인 자세를 취했던 반면 현재에는 적극적으로 의견을 개진하고 다양한 의견을 수렴하는 등 적극적인 역할을 수행했다. Kingdon에 따르면 정책의 창이 열려 있는 시간은 한정되어 있고 따라서 준비된 대안과 정책선도가의 역할을 강조하였는데, 많은 사회적 논의를 거친 정책대안의 제시와 여론 형성 및 정책선도가의 적극적인 역할이 한정된 시간인 국회의 회기 내에 정책결정을 이룬 것이다.

셋째, 어떠한 정책의 결정에는 다른 정책요인이 영향을 미칠 수 있다. 이명박 정부 당시 자치경찰제를 지방행정체제 개편의 하위로 포함시켜 추진한 바 있으나, 지방행정체제 개편이 원활하게 이루어지지 않으면서 자치경찰제도 결국 무산되었다. 지방행정체제 개편이라는 보다 규모가

큰 정책이 자치경찰제라는 정책의 결정에 영향을 미친 것이다. 현재에는 자치경찰제 도입이 검·경 수사권 조정의 일환으로 이루어졌다는 비판적 시각이 존재한다. 정책 자체의 필요성에 의하여 도입한 것이 아니라, 수사권 조정으로 경찰 조직과 권한의 비대화에 대한 반대급부 형태로 자치경찰제를 도입했다는 것이다. 이러한 시각에 대하여 대한민국 정책브리핑에서는 “수사권 조정과 자치경찰은 달성하고자 하는 목적과 가치가 달라 전제조건이 될 수 없으며, 상호 간 도입순서를 일률적으로 정하는 것이 불가능하다. 수사권 조정은 형사사법체계에 견제와 균형을 원리를 실현하는 국정 과제이다. 자치경찰이 어떤 수준으로 실시되는 검찰과 경찰(국가 및 자치경찰) 간 어떻게 수사권을 행사할지 결정하는 문제이고, 자치경찰제는 치안행정의 효율성과 민주성의 조화를 추구하는 제도이다. 수사권 조정에 따른 경찰권 비대화 우려를 불식시키고, 균형을 맞추는 차원에서 가능하면 동시에 추진하는 것이 바람직하다.”⁴⁷⁾고 밝히면서 두 정책 모두 각각의 목적과 가치를 띄고 추진한 것이며 다만 동시에 추진하는 것이 바람직하다고 하였다. 어떠한 깊은 정치적 요소를 배제하더라도, 두 정책은 어느 정도 연관되어 있고 상호 영향을 미쳤다는 점은 인정할 수 있다.

넷째, 자치경찰제는 본 연구의 연구범위만 생각하더라도 20여년 이상 추진되어 마침내 도입된 정책인 만큼, 정책 시행 이후 나타나는 상황에 대한 지속적인 관찰과 연구가 필요하다. 이렇게 오랜 기간에 걸쳐 도입되었음에도 앞서 논한 바와 같이 수사권 조정의 반대급부로 도입된 정책이며 무늬만 자치경찰제라는 비판적 시각이 존재하는 만큼 향후 정책에 대한 평가가 중요할 것이다. 계속적인 후속 연구와 정책평가를 통하여 정책 도입의 당위성을 다시금 확인하고 바람직한 방향으로 수정 및 보완하여 정책이 안정적으로 자리 잡을 수 있도록 해야 할 것이다.

47) 대한민국 정책브리핑(<https://www.korea.kr>), 정책위키: 자치경찰제 (2020. 3. 2.)

2. 연구의 한계

본 연구는 1998년부터 김대중 정부 출범 이후부터 2021년 1월 1일 자치경찰제가 시행되기까지의 정책결정과정을 Kingdon의 정책흐름모형을 통하여 분석하였다. 연구방법은 질적 연구로 경찰청 경찰백서 및 자치경찰추진단 내부문건, 대선공약·정부 국정과제 등 정부기관 발표 자료, 정당 정책자료집, 국회 회의록, 관련 공청회 자료, 입법 자료, 언론보도 자료, 연구논문 및 보고서 등을 대상으로 문헌조사를 실시했으며 추가로 정책 관련 실무자를 대상으로 면담을 진행했다.

그러나 연구의 방법론적 한계로 인하여 비록 문헌조사 외에 면담조사도 실시하였지만 정책과 관련된 깊이 있는 정치적 이해관계를 분석하고 비공식적 절차와 요인들에 대한 정보를 얻는 데는 한계가 있었다. 또한 경찰청 관계자와의 면담은 진행되었지만, 청와대나 정당 관계자와의 면담이 결여되었다는 점에서 다양한 정책 참여자들에 대한 경험적 연구가 부족하다는 한계가 있다.

결국 위와 같은 한계로 인하여 연구자의 주관적 편견이 개입되는 것을 배제하기 어려우며, 추후 이에 대한 보완을 거친 후속 연구가 필요하다.

참 고 문 헌

- 국회회의록, <http://likms.assembly.go.kr/record/>
경찰청, <https://www.police.go.kr/index.do>
대한민국 정책브리핑, <https://www.korea.kr>
빅카인즈(한국언론진흥재단), <https://www.bigkinds.or.kr/>
- 김지원·문병기. (2012). 정책학원론. 한국방송통신대학교
김형중. (2010). 경찰학개론. 청목출판사.
남궁근. (2008). 정책학(이론과 경험적 연구). 법문사
신현기. (2010). 자치경찰론. 진영사
안성훈. (2018). 주요 국가 자치경찰제 운영현황 비교분석 : 견제·통제 방
안을 중심으로. 한국형사정책연구원
양영철. (2008). 자치경찰론. 서울: 대영문화사.
유훈. (2009). 정책변동론. 서울: 대영문화사
이황우. (1998). 경찰행정학. 서울: 법문사.
- . (2001). 경찰행정학. 서울: 법문사.
정정길·이시원·정준금·권혁주·김성수. (2020). 정책학원론. 대명출판사
- 공병영. (2003). 교원정년정책 변동과정 연구 : Kingdon의 정책흐름모형
을 중심으로. 서울대학교 석사 학위논문.
김명일. (2009). 자치경찰제 도입과정상 갈등과 해소방안 연구. 창원대학
교 석사 학위논문.
김보엽. (2007). 한국 사학정책의 변동 요인 및 과정 분석 : 국민의 정부
및 참여정부의 사립학교법 개정 사례를 중심으로. 고려대학교
박사 학위논문.
김일문. (2014). 4대 사회보험 징수통합 정책형성과정에 관한 연구 :
Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로. 명지대학교 박사 학위논

문.

- 김태호. (2015). Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 자율형사립고의 정책 형성과정 분석. 동아대학교 박사 학위논문.
- 김해모. (2013). 우리나라 자치경찰 도입 방향에 관한 연구. 전남대학교 석사 학위논문.
- 김효진. (2020). 자살예방정책 형성과정에 관한 연구 : Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로. 숭실대학교 박사 학위논문.
- 노성민·엄영호. (2018). 자치경찰제도에 관한 여론 형성 및 언론 보도 내용분석. 한국치안행정논집. 15(3). 113-130.
- 라광현. (2021). 경찰의 자치경찰제도 도입 과정에 대한 소고 - 비판이론적 관점을 중심으로. 형사정책연구. 126. 95-115.
- 문재우. (2003). 한국의 자치경찰제 모형설정에 관한 연구. 한국공안행정학회보. 15. 7-45.
- 박상중. (2013). 전시작전통제권 전환의 정치적 결정에 관한 연구 : 정책흐름모형을 중심으로. 서울과학기술대학교 박사 학위논문.
- 박억중. (2008). 바람직한 한국형 자치경찰제도의 방향. 한국공안행정학회보. 15. 7-45.
- 박용성·최성구·한승철. (2012). 다중흐름모형(MSF Multiple Streams Framework)을 적용한 국토균형발전 정책의 형성과 변동과정 분석 : 세종시 정책사례를 중심으로. 한국정책학회 학술대회. 2012(4). 27-53.
- 박한흠. (2018). 게임 등급분류 자율규제 정책변동에 관한 연구 : 다중흐름모형(Multiple Streams Framework)을 중심으로. 동아대학교 박사 학위논문.
- 서범규. (2005). 참여정부 자치경찰 도입안의 주요쟁점에 관한 분석. 한양대학교 석사 학위논문.
- 성욱준. (2013). 개인정보보호법 입법 과정에 관한 연구 : 정책흐름모형을 중심으로. 한국행정학회보. 22(2). 151-180.
- 송하철. (2013). 제주지역 자치경찰관과 국가경찰관의 직무만족에 관한

- 비교연구. 가천대학교 박사 학위논문.
- 신지현·변진석·박은혜. (2017). Kingdon의 정책흐름모형을 통해서 본 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제정과정. 사회복지정책, 44(3). 283-308.
- 신현기·이상열. (2009). 제주자치경찰의 입직·승진제도 현황과 활성화 방안에 관한 고찰. 한국치안행정논집, 6(2). 1-26.
- 신현기·홍의표. (2013). 독일 자치경찰제도에 관한 연구. 자치경찰연구, 6(1). 3-32.
- 신현기·이진경·김재주. (2016). 박근혜 정부의 자치경찰제 도입에 대한 실태분석. 자치경찰연구, 9(2). 3-25.
- 심기환. (2007). 지방자치경찰제 시행에 따른 치안 서비스 결정요인에 관한 연구 : 주민과 공무원의 인식을 중심으로. 건국대학교 박사 학위논문.
- 안재경. (2015). 한국자치경찰제도 도입방안에 관한 연구. 조선대학교 석사 학위논문.
- 양영철. (2009). 참여정부에서의 자치경찰제 도입 실패에 관한 연구. 한국행정학회 학술발표논문집, 2008. 1-41.
- . (2015). 역대 정부의 자치경찰도입 정책 추진과 정책적 함의 관한 연구. 한국경찰연구, 14(1). 119-156.
- 유주성. (2018). 프랑스, 미국, 일본의 자치경찰제와 비교법적 검토. 東亞法學, (80). 39-77.
- 윤재상. (2018). Kingdon의 다중흐름모형을 통한 정책결정과정 분석 연구 : 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률을 중심으로. 치안정책연구, 32(1). 337-372.
- 이기세. (2019). 자치경찰제도 도입에 관한 시민 인식 연구. 순천향대학교 박사 학위논문.
- 이동열. (2016). 주거복지정책 결정과정에 관한 연구 : Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로. 가톨릭관동대학교 박사 학위논문.
- 이상대. (2010). 지방분권화에 따른 자치경찰제도의 도입 실패에 관한 연

- 구. 한국국제대학교 석사 학위논문.
- 이영재. (2011). 지적재조사사업의 정책변동에 관한연구 : 정책흐름모형을 중심으로. 송실대학교 박사 학위논문.
- 이현우·이미애. (2010). 자치경찰제 도입에 관한 비교연구. 한국정책연구. 10(2). 247-272.
- 조성규. (2019). 지방자치법제의 발전 과정과 지방자치법 개정안의 평가. 지방자치법연구. 19(2). 45-79.
- 조성택. (2005). 한국의 자치경찰제 모형에 관한 이론적 탐색. 한국경찰학회보. 7(1). 207-228.
- 최성락. (2012). Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구. 한국정책연구. 12(1). 119-137.
- 최종술. (2001). 자치경찰제에 대한 논의의 중단과 원인에 관한 연구. 한국공안행정학회보. 12. 343-388.
- . (2009). 우리나라 자치경찰제(안)의 변천과정과 비교. 한국행정학회 학술발표논문집. 2009. 1-14.
 - . (2019). 외국 자치경찰제의 특징과 시사점 : 영국, 일본, 미국을 중심으로. 한국지방정부학회 학술대회 논문집. 2019(3). 1-20.
 - . (2020). 문재인 정부의 대선 공약 : 자치경찰제 도입방안과 변화과정. 한국정책학회 추계학술발표논문집. 2020. 63-90.
- 최천근. (2014). 국가경찰과 자치경찰간의 합리적 사무배분에 관한 연구. 한국지방자치학회보. 26(2). 275-296.
- 최홍삼. (2014). 정권교체기의 교육정책 결정 및 변동과정 분석 : Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로. 서울대학교 석사 학위논문.
- 하상균. (2014). 한국 경찰사의 변천에 관한 연구: 치안, 민주성, 봉사를 중심으로. 한국행정사학회. 34. 197-224.
- 한동효. (2012). 역대정부의 자치경찰제 도입 실패요인에 관한 연구. 지방정부연구. 16(2). 175-199.
- 홍동표. (2008). 광역단위 자치경찰제 도입의 당위성고찰 : 참여정부 자

- 치경찰법(안)의 문제점을 중심으로. 자치경찰연구. 1(2). 149-176.
- 황문규. (2020). 자치경찰제 도입 추진상의 문제점과 대응 전략. 경찰법연구. 18(1). 35-68.
- Cohen, Michael, James March and Johan Olsen. (1972). A Garbage Can Model of Organization Choice, *Administrative Science Quarterly*, 17: 1-25.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Little, Brown, and Company.
- .(2010). *Agendas, Alternatives, and Public Policy*(Updated Second Edition). Newyork: Longman.
- Lindblom, Charles E. (1959). The Science of Muddling Through, *Public Administration Review*, V 19(Spring), 79-88.
- March, James G. and Simon Herbert A. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley and Sons.
- Simon, Herbert A. (1976). *Administrative Behavior* (3rd ed.). N.Y.: Free Press.
- Wildavsky, Aaron. (1979). *The Politics of the Budgetary Process* (3rd ed.). Little, Brown and Company.
- Zahariadis, Nikolaos. (1999). Ambiguity, Time, and Multiple Streams. In Sabatier, Paul A.(Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder, Co: Westview Press

Abstract

A study on the process of introducing the autonomous police system in Korea

– Based on Kingdon's Policy Stream Model –

Jung, Seung Kyo

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

The autonomous police system is fully or partially implemented in most developed countries where local autonomy is implemented. On the other hand, Korea has maintained a unified national police system since liberation, but discussions and attempts on the introduction of the autonomous police system have been steadily made for a long time.

The purpose of this study is to explain the policy-making process of the autonomous police system until it was finally passed at the National Assembly on December 9, 2020 and implemented on January 1, 2021. The scope of the study was set from 1998 when the autonomous police system began to be promoted in a specific form

until January 1, 2021, when the autonomous police system was introduced and implemented. Kingdon's Policy Stream Model was used as an analysis frame by judging the appropriateness of the analysis frame for the autonomous police system case.

Through research, we tried to understand the problem stream, political stream, and policy stream in the policy-making process, and to find out how they coupled to open policy windows, and what factors had a decisive impact on the policy-making process, and who and how policy entrepreneurs played a role.

The problem stream was the development of local autonomy, the movement of reform of the police organization, the influence of advanced foreign countries, and the changes in indicators about local autonomy and the number of police reports. The political stream was a change in the atmosphere of the country and public opinion, the rise of President Moon Jae-in government due to the impeachment of former president, and the ruling party of Korea overwhelmingly won the 21st general election to form 180 seats. The policy stream included the proposal of the Presidential Committee on Autonomy and Decentralization based on the accumulated experience and data over the past 20 years, Hong Ik-pyo's proposal, Kim Young-bae's proposal, and Seo Beom-soo's proposal.

From 1998 to 2017, even if each flow fails to couple or a policy window opens, policy decisions cannot be made and windows are closed repeatedly. However, as each flow was coupled to propose an amendment to the entire police law aimed at introducing the autonomous police system to the 21st National Assembly, a policy

window was opened. During that time, party-government-presidential meetings, meetings with related agencies, academic seminars, debates, and public hearings continued, and the bill eventually passed the plenary session of the National Assembly on December 9, 2020.

As a result of the study, it was confirmed that the three independent flows were coupled to open a policy window, consistent with Kingdon's policy stream model, and that The Blue House and the National Police Agency played a leading and active role as policy entrepreneurs in the entire policy-making process.

Through the study, the following policy implications were presented. In order for policy decisions to be made, the government's unilateral promotion alone is insufficient, and the minimum social discussion process and the role of policy entrepreneurs are important. In addition, other associated policies may affect some policy decisions. In this case, the adjustment of the prosecution and police investigation rights and the introduction of the autonomous police system had a mutual impact. Finally, since this study is a study on the policy-making process of policy cases that have been promoted for more than 20 years and finally introduced, follow-up studies on continuous observation, policy evaluation, revision, and supplementation will be needed in the future.

**keywords : Autonomous Police System, Policy Stream Model,
Policy Making, Policy Entrepreneur, President Moon
Jae-in Government, National Police Agency**

Student Number : 2019-28249