

1기 시·도자치경찰위원회의 지역 주도성 및 협력적 거버넌스 발현 양상과 그 함의: 혁신 사례 분석을 중심으로

임재강*

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 이론적 고찰
- III. 혁신 사례 분석

- IV. 토론
- V. 결론

〈요 약〉

2021년 도입된 자치경찰제의 1기 시·도자치경찰위원회는 일원화 모델의 구조적 한계(예산·인사권 부족)에도 불구하고, 지역 주도성과 협력적 거버넌스를 발휘하여 초기 성과를 창출했다. 이 연구는 제주, 세종, 서울, 부산의 혁신 사례를 분석하여 이러한 성공 메커니즘을 규명했다. 분석 결과, 지역 주도적 리더십, 효과적 협력 거버넌스 구축, 활발한 주민 참여, 문제 해결 중심 접근, 창의적 지역 자원 활용 등이 성공 요인으로 작용했음을 확인했다(예: 제주 동부행복치안센터, 세종 전자자전거 순찰대, 서울 반려견 순찰대, 부산 치안리빙랩·주취해소센터). 그러나 예산·인사권 제약 등 일원화 모델의 근본적 한계는 실질적 지역 주도성 발현과 지속가능한 협력적 거버넌스 구축을 저해하는 요인으로 작용한다. 따라서 제도의 성공적 정착을 위해서는 안정적 재정 확보, 위원회 권한 실질화, 협력 촉진 및 제도화 등과 함께 일원화 모델 도입 등 근본적 개혁 논의가 시급하다.

【주제어: 지역 주도성, 협력적 거버넌스, 자치경찰위원회】

* 전] 경운대학교 경찰행정학과 전임교수(goodman2030@hanmail.net)

논문접수일(2025.4.25), 수정일(2025.5.25), 게재확정일(2025.6.4)

I. 서론

1. 연구의 배경과 필요성

2021년 7월 1일, 대한민국은 약 70년 만에 중앙집권적 국가경찰체제에서 시·도 광역단위 자치경찰제로 전환되었다. 자치경찰제는 지방분권 강화와 지역 특성에 맞는 민주적인 치안 서비스 제공이라는 시대적 요구의 결과였다. 그러나 자치경찰제는 도입 초기부터 국민적 공감대 부족, 낮은 체감도 등의 문제에 직면했다. 실제로 자치경찰제 도입을 처음 들어 봤다는 시민이 50%, 잘 모른다는 시민이 41%에 달한다는 조사 결과(인천일보, 2024.07.08)¹⁾는 자치경찰제가 시민들에게 제대로 안착하지 못했음을 보여준다. 일각에서는 예산 낭비를 지적하며 제도 폐지론까지 제기되는 상황이다.

이러한 현상은 제도의 도입 과정 및 설계 방식과 깊은 관련이 있다. 자치경찰제 논의가 오랜 기간 검경 수사권 조정과 맞교환되는 방식으로 진행되면서(황문규·최천근, 2013), 제도의 본래 목적인 분권과 자치가 아닌 경찰 권한 분산이라는 정치적 절충의 결과로 귀결된 것이다. 그 결과 도입된 국가경찰이 자치경찰사무를 수행하는 ‘일원화 모델’은 구조적 한계에 대한 우려를 내포하고 있었다. 일원화 모델 하에서 경찰관의 신분은 국가경찰로 유지되며, 생활안전, 여성·청소년, 교통 등 특정 자치경찰사무에 대한 지휘·감독권만이 시·도지사 소속 합의를 행정기관인 시·도자치경찰위원회(이하 자치경찰위원회)에 부여된다.

현 자치경찰위원회의 문제는 독립적인 예산 편성권이나 소속 경찰관에 대한 실질적인 인사권을 갖지 못한다는 점이다. 이러한 일원화 구조는 지역의 특성과 필요에 기반한 자율적인 정책 추진을 제약하며, 자치경찰제 본연의 목적인 지방분권 및 지방자치의 이념을 치안 행정 분야에 구현한다는 목표를 달성하기 어렵게 만들었다는 지적이다(김영식, 2025; 김종오, 2024; 박동수, 2021; 장명본 외, 2023; 조병노, 2024; 황문규, 2022). 따라서 주민 요구에 부합하고 지역 실정에 맞는 치안서비스 제공을 위해서는 국가경찰과 자치경찰을 독립된 체계로 분리하는 이원화 모델의 실현 필요성이 지속적으로 제기되고 있다(김홍주 외, 2025; 최종술, 2023).

과거에 잘못된 제도의 선택이 후속 결정을 제한한다는 경로 의존성(path dependency) 이론(Kessy, 2018)처럼, 현행 일원화 모델은 이미 자치경찰 기득권이 형성되며 향후 이원화 모델 도입의 전환비용을 증가시킬 가능성이 크다. 실제로 2024년 제2기 자치경찰위원회 임

1) 경기남북부자경위가 2022년 7월 만 18세 이상 도민 1000여명을 대상으로 한 설문조사 결과이다. 한국행정연구원의 2022년 조사에서는 응답자의 약 60%가 자치경찰제 시행 사실을 모르고 있으며, 응답자의 90%는 자치경찰제 도입에 따른 변화를 체감하지 못하고 있는 것으로 나타났다(권오성·우하린, 2022).

명 과정에서 퇴직 경찰의 비중이 1기보다 대폭 증가하는 등(조선일보, 2024.04.15) 특정 집단의 영향력이 강화되는 양상도 나타나고 있다. 그 결과 윤석열 정부가 국정과제로 추진하려 했던 일원화 자치경찰모델 시범 실시 및 전면 실시 계획은 진행되지 못했다. 이재명 국민주권정부가 2025년 6월 4일 집권하며 국가경찰과 자치경찰을 분리하는 일원화 자치경찰제 실현을 위한 노력이 다방면에서 전개되고 연구의 필요성이 제기되고 있다.

그러나 제도 개선에는 시간이 필요하다. 지금은 자치경찰제가 주어진 제도적 틀 내에서 최선의 운영 성과를 내려는 노력이 필요하다. 자치경찰제의 성공을 위해서는 단순히 법과 제도를 수동적으로 이행하는 것을 넘어, 지역의 자원과 특성을 창의적으로 활용하는 ‘지역 주도성(Local Initiative)’과 다양한 지역사회 행위자들과의 파트너십을 구축하고 비공식적 영향력을 발휘하는 ‘협력적 거버넌스(Collaborative Governance)’ 역량을 발휘할 필요가 있다. 협력적 거버넌스는 자치경찰을 중심으로 지역주민, 민간업체, 시민협력단체, 지방자치단체, 시도교육청, 공공기관 등 다양한 유관기관이 지역 안전 확보를 위한 경찰 서비스 설계와 공급에 함께 참여하는 것을 의미하며(권오성·우하린, 2022), 지역 주도성은 지역의 고유한 치안 문제를 진단하고 맞춤형 해결책을 모색하는 능력을 뜻한다. 이 두 가지 역량은 일원화 모델의 구조적 제약을 극복하고 주민 밀착형 치안 서비스를 제공하는 핵심 운영 전략이 될 수 있다.

2. 연구의 목적과 방법

이 연구의 목적은 1기 자치경찰위원회(2021년 7월 ~ 2024년 6월) 동안 추진된 혁신 사례들을 지역 주도성과 협력적 거버넌스라는 두 가지 핵심 개념을 분석 렌즈로 삼아 심층 분석함으로써, 일원화 모델의 구조적 제약 하에서도 혁신이 어떻게 그리고 왜 가능했는지 그 성공 메커니즘을 밝히는 것이다. 구체적으로 다음과 같은 연구 질문에 답하고자 한다.

일원화 자치경찰 모델의 구조적 제약 하에서 자치경찰위원회의 지역 주도성은 어떤 양상으로 발현되었는가? 자치경찰위원회는 다양한 지역사회 행위자들과 어떤 방식으로 협력적 거버넌스를 구축하고 활용하였는가? 지역 주도성 및 협력적 거버넌스 역량은 1기 자치경찰위원회의 혁신 사례 성공에 어떻게 기여하였는가? 사례 분석을 통해 드러난 일원화 모델의 구조적 한계는 무엇이며, 이는 지역 주도성 및 협력적 거버넌스 발현에 어떤 영향을 미치는가?

이 연구의 방법은 사례 분석(Case Study)이다. 혁신 사례 선정 방법은 행정안전부 우수 자치경찰위원회 선정 결과를 중심으로 하였고, 관련 자료 등을 종합하여 1기 자치경찰위원회 중 성공적으로 운영한 것으로 평가받는 제주특별자치도, 세종특별자치시, 서울특별시, 부산광역시 등의 혁신 사례를 최종 선정하였다. 이들 지역은 전국 최초 자치경찰 경험(제주), 이

원화 모델 연구(세종)라는 제도적 특수성과 함께, 수도 메가시티(서울), 주요 항구도시(부산) 등 상이한 지역적 특성을 대표한다.

기존 연구들이 주로 일원화 자치경찰제도의 법적·구조적 한계점 지적이나 특정 정책 프로그램 소개에 초점을 맞춘 반면, 이 연구는 지역 주도성과 협력적 거버넌스라는 두 가지 핵심 개념을 분석 렌즈로 삼아, 일원화 모델이라는 제도적 제약 하에서 혁신이 ‘어떻게’ 그리고 ‘왜’ 가능했는지 그 작동 메커니즘을 밝히는 데 집중한다는 점에서 차별성을 갖는다.

다만 이 연구에서 논의되는 1기 자치경찰위원회의 혁신 사례들은 일원화 모델 자체의 우수성을 입증하는 것이 아니라, 일원화 모델의 구조적 한계에도 불구하고 주민 참여와 협업 증대를 통해 성과를 거둔 것으로 해석되어야 한다.

II. 이론적 고찰

1. 지역 주도성

자치경찰제 맥락에서 지역 주도성(Local Initiative, LI)은 국가경찰의 획일적인 지침에서 벗어나, 각 지역의 고유한 치안 환경, 주민의 요구, 사회·경제적 특성을 반영하여 자치경찰 위원회와 지방자치단체가 주체적으로 치안 정책을 수립하고 집행하는 능력을 의미한다. 이는 지역 맞춤형 정책 개발, 예산 및 자원의 자율적 배분, 주민 참여를 통한 정책 결정 과정을 포함한다. 지역 주도성의 확보는 주민 밀착형 치안 서비스 제공과 자치분권 이념 실현의 핵심 요소이다.

지역 주도성 이론은 특정 창시자가 있는 단일 이론이라기보다는, 20세기 후반 이후 지역 개발, 지역혁신, 분권화 담론 속에서 다양한 분야의 논의를 통해 발전해 온 개념이다. 대표적으로 내생적 발전이론, 지역혁신체제(RIS), 거버넌스 이론 등에서 지역주도성의 중요성이 강조되어 왔다. 지역사회개발에서 지역 주민과 조직이 지역 발전의 방향과 과정을 스스로 결정하고 실행하는 능동적 참여를 강조한다. 이는 지역 문제 해결에 있어 지방 참여자들의 적극적인 역할과 창의성을 강조하는 이론이다(장연진·하은솔, 2018).

특히, 자산 기반 지역사회 개발(ABCD, Asset-Based Community Development)은 지역 사회 구성원이 보유한 기술, 자산, 재능 등을 적극적으로 활용하여 긍정적이고 지속 가능한 변화를 이끌어내는 접근 방식이다. Kretzmann과 McKnight(1993)가 제시한 이 개념은 지역사회 의 강점과 잠재력을 발견하고 이를 기반으로 문제를 해결하려는 지역 주도성의 철학

과 맞닿아 있다. 특히 치안 문제 해결에 있어 지역주민의 일상 활동이나 기존 네트워크를 활용하는 데 중요한 이론적 기반을 제공한다.

이들 학자의 논의를 바탕으로 자치경찰 맥락에서 지역 치안을 확보하고 지역 주도성을 구성하는 핵심 요소로 자율성, 대응성, 혁신성, 자원 동원, 참여 등을 살펴볼 수 있다. 첫째, 의사결정 자율성(Autonomy)은 중앙정부의 통제로부터 벗어나 정책 결정, 설계, 자원 배분 등에서 독립적인 판단과 실행을 할 수 있는 정도를 의미한다. 둘째, 대응성(Responsiveness)은 지역의 고유한 상황, 주민의 필요, 특정 문제에 민감하게 반응하고 정책을 조정하는 능력을 포함하며, 지역 실정에 대한 깊은 이해와 지역 지식(local knowledge) 활용이 중요하다. 셋째, 혁신성(Innovation)은 지역 맥락에 맞춰 새로운 접근법, 서비스, 또는 프로세스를 개발하는 것으로, 정책 실험을 통해 창의적인 문제 해결을 시도하는 것을 강조한다. 넷째, 자원 동원(Resource Mobilization)은 중앙정부 배분 예산 외에 지역 차원에서 필요한 재정적 자원(예: 지자체 예산 연계), 인적 자원(예: 자원봉사자), 정보 자원 등을 효과적으로 파악하고 활용하는 능력을 포함한다. 다섯째, 참여(Participation)는 시민과 지역 이해관계자를 정책 수혜자가 아닌 안전 문제 해결 과정의 공동 설계자 또는 공동 생산자로 참여시키는 것을 의미한다(Arnstein, 1969).

한국의 일원화 모델 하에서 자치경찰위원회의 의사결정 자율성, 특히 예산 및 인력 운영의 자율성은 크게 제약받는 부분이다. 따라서 진정한 지역 주도성을 발휘하기 위해서는 단순히 주어진 권한 내에서 활동하는 것을 넘어, 국가경찰 조직 및 지방정부와의 관계를 능숙하게 조율하고 협상하며 필요한 자원과 협력을 이끌어내는 능력이 필수적이다. 이 맥락에서 지역 주도성은 순수한 독립성보다는 제도적 경계를 넘어 협력적 행동을 주도하고 이끌어가는 역량에 더 가깝다고 해석될 수 있다.

2. 협력적 거버넌스: 다자간 문제 해결 프레임워크

협력적 거버넌스(Collaborative Governance, CG)는 일반적으로 공공가치를 추구하고 사회문제를 해결하기 위해 다양한 주체에 의해 공동으로 이루어지는 노력으로 정의된다(이명석, 2010). 즉, 사회문제 해결에 있어 기존의 정부에만 국한되는 개념이 아니라 다양한 주체에 의해 공동으로 이루어지는 노력과 관련된 것을 의미한다. 이는 정부 기관이 비국가 이해관계자(시민, NGO, 기업, 전문가 등)를 공식적이고 합의 지향적이며 숙의적인 공동 의사결정 과정에 직접 참여시켜 공공 정책을 수립·집행하거나 공공 프로그램·자산을 관리하는 방식을 의미한다(Ansell & Gash, 2008). 자치경찰 관점에서 협력적 거버넌스는 지역 치안 문제 해결을 위해 공공부문(자치경찰, 지자체 등)과 민간부문(시민사회, 기업, 전문가 집단

등)이 전통적인 국가경찰 주도의 하향식 통치 방식의 한계를 극복하기 위한 대안으로, 수평적 네트워크를 통한 협력을 강조하는 것이다.

협력적 거버넌스의 성공 요인에 대해서는 다양한 논의가 있으나, Ansell & Gash (2008)의 모델은 널리 활용되는 분석 틀을 제공한다. 이 모델은 성공적인 협력을 위한 주요 요소로 초기 조건(Starting Conditions), 제도 설계(Institutional Design), 촉진적 리더십(Facilitative Leadership), 협력 과정(Collaborative Process) 등을 제시한다.

첫째, 초기 조건은 참여자 간의 과거 협력/갈등 경험, 권력/자원/지식의 불균형, 참여 인센티브 등을 포함한다. 과거 긍정적 경험은 신뢰 구축에 유리하며, 참여자 간 불균형이 클 경우 이를 완화하려는 노력이 필요하다. 참여자들이 협력을 통해 실질적인 문제 해결이나 이익을 기대하고 상호 의존성을 인식할 때 참여 동기가 높아진다.

둘째, 제도 설계는 협력 참여자, 규칙, 역할, 절차 등을 명확하게 설정하는 것을 포함한다. 협력 포럼의 공식성과 포용성 또한 중요한 요소이며, 누가 참여하는지에 따라 논의의 방향과 결과가 크게 달라질 수 있다.

셋째, 촉진적 리더십은 참여자 간 신뢰 구축, 갈등 관리, 합의 도출 등을 위해 중재자 또는 조정자 역할을 수행하는 리더십을 의미한다. 이는 특정 개인이나 조직이 맡을 수 있으며, 협력 과정을 원활하게 이끄는 데 필수적이다.

넷째, 협력 과정은 대면 대화, 신뢰 구축, 과정에 대한 헌신, 공동의 이해 형성, 중간 성과/작은 성공 등을 포함한다. 대면 대화(Face-to-face dialogue)는 상호 이해를 증진하고 고정관념을 해소하는 데 기여하며, 신뢰 구축(Trust building)은 상호작용을 통해 점진적으로 형성되는 협력의 기반이다. 과정에 대한 헌신(Commitment to the process)은 참여자들이 과정의 정당성을 인정하고 적극적으로 참여하며 결과에 대한 공동 책임감을 갖는 것을 의미한다. 공동의 이해 형성(Shared understanding)은 문제 정의, 목표, 핵심 가치 등에 대한 공감대를 이루는 것이며, 중간 성과/작은 성공(Intermediate outcomes/small wins)은 단기적인 성과를 통해 참여자들의 사기를 높이고 협력의 동력을 유지하는 데 중요하다.

지역 주도성과 협력적 거버넌스의 관계는 상호 보완적이며, 지역 주도성이 무엇을 할 것인가에 대한 지역의 의지와 동기가 되고, 협력적 거버넌스는 그 무엇을 달성하기 위해 어떻게 자원을 동원하고 조정하는가에 관한 전략과 메커니즘으로 기능한다.

현 일원화 제도에서 자치경찰위원회가 협력적 거버넌스를 구축하는 것은 여러 도전 과제를 안고 있다. 중앙집권적 국가경찰의 역사와 위계적 조직 문화, 그리고 새로운 자치경찰위원회의 역할 모호성에서 비롯될 수 있는 참여자 간의 신뢰 격차(trust deficit)를 극복하는 것이 중요하다. 1기 자치경찰위원회는 국가경찰과의 협력 관계를 발전시키고자 결의문, 건의

문, 호소문, 입장문, 면담 등 다양한 노력을 해왔으나 구조적 한계를 넘어서지 못하였다(전국시도자치경찰위원장협의회, 2024: 110-154). 이는 위원회의 권한이 제도적으로 제한되어 있는 상황에서 국가경찰의 소극적 태도가 맞물린 결과이다. 그러므로 현 자치경찰제도의 권한 배분 구조 자체가 협력적 거버넌스를 제약하는 보다 근본적인 원인임을 고려하여 분석할 필요가 있다.

3. 분석 틀: 지역 주도성 및 협력적 거버넌스 평가를 위한 핵심 변수

이론적 논의를 바탕으로, 이 연구는 1기 자치경찰위원회의 혁신 사례를 비교 분석하기 위해 다음과 같은 분석 변수를 설정한다. 이 변수들은 각 사례에서 지역 주도성과 협력적 거버넌스가 어떻게 발현되고 상호작용하며 성과에 영향을 미치는지를 체계적으로 평가하는 데 활용될 것이다.

1) 지역 주도성(Local Initiative) 변수

지역주도성 변수는 의사결정 자율성, 정책/사업 혁신성, 지역 요구 대응성, 자원 동원 전략, 시민/이해관계자 참여 수준 등이 포함된다. 첫째, 의사결정 자율성은 자치경찰위원회가 잠재적 제약에도 불구하고 정책을 주도적으로 발의, 설계, 추진했음을 보여주는 증거, 그리고 지역 우선순위 설정 과정에서 경찰청이나 중앙정부 지침으로부터의 독립성 수준을 의미한다. 둘째, 정책/사업 혁신성은 추진된 시책이 해당 지역 맥락에서 얼마나 새로운지, 특정 지역 문제를 해결하기 위해 창의적으로 고안되었는지, 또는 기존 모델을 단순히 답습하는 대신 창의적으로 변용했는지 여부이다. 셋째, 지역 요구 대응성은 추진된 시책이 확인된 지역 문제, 인구 구성, 지리적 특성, 또는 주민 우려 사항에 명백하게 부응하는 정도 등을 포함한다. 넷째, 자원 동원 전략은 시책 추진을 위해 필요한 자원(기본 배분 예산 외), 인력(예: 자원봉사자, 타 기관 파견), 전문성, 기반 시설 등을 확보하기 위해 사용된 방법, 그리고 지방정부, 국가경찰, 비국가 행위자 등 누구에게 의존했는지 여부 등이다. 다섯째, 시민/이해관계자 참여 수준은 특정 시책의 설계 또는 실행 과정에 자치경찰위원회 외 행위자들이 참여한 수준과 방식(예: 자문, 공동 설계, 자원봉사) 등이다.

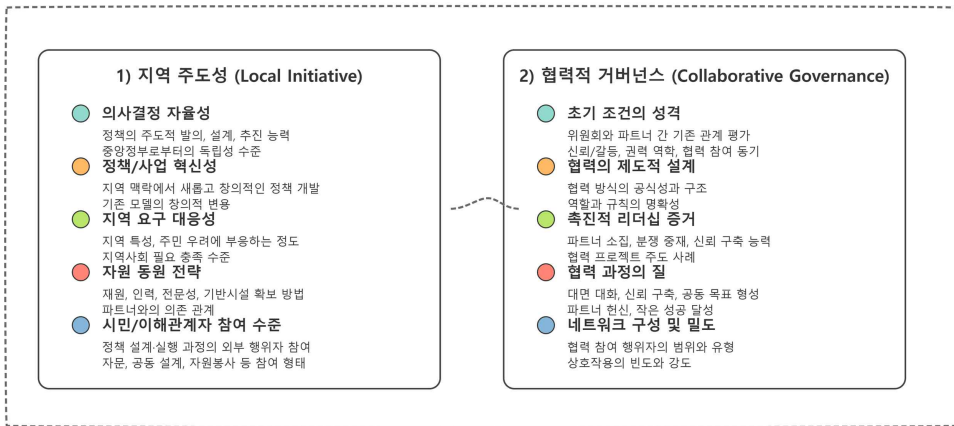
2) 협력적 거버넌스(Collaborative Governance) 변수

협력적 거버넌스 변수는 Ansell & Gash 모델에(2008) 기반하여 초기 조건의 성격, 협력의 제도적 설계, 촉진적 리더십 증거, 협력 과정의 질, 네트워크 구성 및 밀도 등으로 구성된다.

먼저 초기 조건의 성격은 자치경찰위원회와 핵심 파트너(경찰, 지방정부, 시민사회단체 등) 간의 기존 관계(신뢰/갈등), 권력 역학, 협력 참여 동기에 대한 평가 등이다. 둘째, 협력의 제도적 설계는 협력 방식의 공식성 및 구조(예: MOU, 공동 위원회, 비공식 네트워크), 협력 내에서의 역할과 규칙의 명확성 등이다. 셋째, 촉진적 리더십 증거는 자치경찰위원회 리더십이 파트너들을 적극적으로 소집하고, 분쟁을 중재하며, 신뢰를 구축하거나, 협력 프로젝트를 주도한 구체적인 사례 등이다. 넷째, 협력 과정의 질은 특정 협력 관계 내에서 대면 대화, 신뢰 구축 노력, 파트너들의 헌신, 공동의 이해/목표 형성, 작은 성공 달성 등의 증거 등이다. 네트워크 구성 및 밀도는 자치경찰위원회 주도 협력에 참여하는 행위자들의 범위와 유형(경찰 내부 단위, 지방정부 부서, 시민사회단체, 전문가, 기업, 주민 등), 그리고 상호작용의 빈도와 강도 등이다.

〈그림 1〉 분석 틀

분석 틀: 지역 주도성 및 협력적 거버넌스 평가를 위한 핵심 변수



※ 1기 자치경찰위원회의 혁신 사례 비교 분석을 위한 분석 틀 (Ansell & Gash 모델, 2008 기반)

4. 혁신 사례 선정 기준

이 연구의 분석 대상 혁신 사례는 1기 자치경찰위원회의 운영 기간(2021년 7월 ~ 2024년 6월) 동안 추진된 사업 중, 행정안전부의 우수 자치경찰위원회 선정 사례, 언론 보도, 학술 자료 등을 종합적으로 고려하여 비교적 성공적으로 운영되고 혁신성을 인정받은 사례를 중심으로 선정하였다. 선정된 지역은 제주특별자치도, 세종특별자치시, 서울특별시, 부산광역시이다. 이들 지역은 다음과 같은 기준에 따라 선정되었다.

첫째, 제도 도입 초기 비교적 긍정적인 운영 성과를 보였거나 혁신적인 시책을 추진하여

행정안전부 우수 위원회 선정(서울, 부산), 언론 및 학계의 주목을 받은 사례를 포함한다.

둘째, 제주(전국 최초 자치경찰단 운영 경험), 세종(이원화 모델 연구)과 같이 제도적 특수성을 지닌 지역을 포함하여 다양한 제도적 맥락을 고려하였다.

셋째, 제주(관광 섬), 세종(계획 신도시), 서울(수도 메가시티), 부산(주요 항구도시) 등 각기 다른 도시 규모, 인구 특성, 치안 환경, 행정 및 재정 여건을 대표하는 지역의 사례를 선정하여 지역적 다양성을 반영하고자 하였다.

이들 선정된 사례들은 일원화 모델이라는 제도적 제약 속에서도 지역 주도성과 협력적 거버넌스를 실질적으로 구현하여 기존의 인식과는 다른 성공을 보여주는 반증적 의미를 가지며, 다른 양적 방법론으로는 포착하기 어려운 관련 행위자들의 전략, 상호작용, 그리고 다양한 맥락적 요인들의 복합적인 관계를 총체적으로 파악할 수 있다.

III. 혁신 사례 분석

이 장에서는 선정된 지역(제주, 세종, 서울, 부산)의 1기 자치경찰위원회 혁신 사례를 제 II장에서 제시한 분석 틀(지역 주도성 및 협력적 거버넌스 변수)에 따라 심층 분석하고, 사례별 특징을 비교한다.

1. 제주 자치경찰위원회 혁신 사례

1) 맥락

제주특별자치도는 2006년 특별법 제정을 통해 전국 최초로 자치경찰단(이후 자치경찰위원회 체제로 전환)을 도입하여 15년 이상 운영해 온 선도 지역이다. 초기에는 국가경찰과 별도 조직·인력을 갖춘 이원화 모델에 가깝게 시작했으나, 제한된 사무 범위와 권한, 인력 및 예산 부족 등으로 실질적인 역할 수행에 한계를 보이며 국가경찰의 보조적 역할에 머물렀다는 평가도 있었다. 이러한 과거 경험은 안정적 재정 확보의 중요성을 비롯한 여러 교훈을 남겼다. 또한 제주에는 관광 의존 경제 구조와 중산간 지역 등 독특한 지리적 특성, 그리고 전국에서 유일하게 국가경찰과 자치경찰단이라는 두 개의 경찰 조직이 공존해 온 특수성을 지니고 있어 이에 맞는 특화된 치안 수요가 존재한다.

2) 지역 주도성 분석

① 정책/사업 혁신성 및 지역 요구 대응성: 1기 자치경찰위원회 시기 제주에서 추진된 ‘제주자치경찰단 동부행복치안센터’ 사업은 행정 및 치안 서비스 접근이 어려운 중산간 마을 주민들을 위해 이동형 복합치안센터를 운영한 것이다. 이는 제주 지역의 넓은 면적과 분산된 마을 특성에서 발생하는 치안 서비스 공백 문제에 직접적으로 대응하려는 시도로 지역 요구 대응성 및 정책 혁신성 면에서 지역 주도성 발현의 구체적인 예이다. 또한, 초고령화 시대에 접어든 지역 특성을 반영하여 시니어 인력을 치안 활동에 적극 활용한 ‘시니어 안전가드’ 사업은 부족한 치안 인력을 보완하고 노인 일자리를 창출하는 혁신적인 접근으로 평가된다. 더불어, 도민과의 직접적인 소통을 강화하기 위해 위원회와 집행기관(제주경찰청, 자치경찰단)이 함께 읍·면 지역을 방문하여 자치경찰 시책을 홍보하고 현장 의견을 수렴하는 ‘찾아가는 현장 소통의 날’ 운영은 지역 요구 대응성의 중요한 사례이다(전국자치경찰위원회, 2023: 152-159). 그리고 국제 관광지라는 지역 경제·사회적 맥락에 부응하는 관광경찰 운영이나, 지역 도로 환경을 고려한 제주형 교통안전 모델 개발 노력 등은 지역 특성에 기반한 지역 주도성 발현 사례로 볼 수 있다.

② 의사결정 자율성: 제주 자치경찰은 오랜 운영 경험을 통해 축적된 노하우를 바탕으로 정책 방향을 비교적 자율적으로 설정해 왔다. ‘제주자치경찰단 동부행복치안센터’ 사업 같은 창의적 시책은 지역 차원의 문제 인식과 해결 의지가 선행되지 않았다면 추진되기 어려웠을 것이다. 시니어 안전가드 사업 역시 위원회의 주도적인 기획과 관계기관과의 협의를 통해 예산을 확보하고 시범운영을 거쳐 도 전역으로 확대하는 등 자율적인 의사결정과 추진력을 보여준다. 다만, 과거 이원화 모델 시기에도 겪었던 권한 및 자원 부족 문제는 현재 일원화 모델 하에서도 의사결정 자율성의 한계로 작용할 수 있음을 보여준다.

③ 자원 동원 전략: ‘제주자치경찰단 동부행복치안센터’ 사업 운영을 위해서는 이동형 센터 차량 개조 및 운영 인력 배치가 필요하며, 이는 제주특별자치도와 제주경찰청 간의 예산 및 인력 협조가 필수적이다. 관광경찰 활동 역시 제주도청 관광 부서 및 관광 업계와의 예산 및 정보 공유 연계가 요구된다. 시니어 안전가드 사업은 제주도청 노인일자리팀, 한국노인인력개발원, (사)느영나영 복지 공동체 등과의 협력을 통해 사업비를 지원받고 시니어 인력을 선발·교육하는 등 다각적인 자원 동원 전략을 보여준다.

④ 시민/이해관계자 참여 수준: ‘제주자치경찰단 동부행복치안센터’ 사업 운영 계획에는 주민 의견 수렴을 위한 간담회 개최가 포함되어 있어 시민/이해관계자 참여 수준을 높이려는 노력을 엿볼 수 있다. ‘찾아가는 현장 소통의 날’은 주민자치위원회 등 지역 단체 구성원들을 대상으로 직접 자치경찰 활동을 설명하고, 이들의 의견을 청취하여 정책에 반영하는

쌍방향 소통을 통해 참여 수준을 높였다.²⁾ 또한 관광경찰 운영 시 관광 업체 등 관련 이해관계자와의 소통 및 협력이 중요했다.

3) 협력적 거버넌스 분석

① 초기 조건의 성격: 제주 자치경찰은 전국에서 가장 오랜 운영 역사를 가지고 있어, 국가경찰 및 지방정부와의 관계가 이미 깊이 형성되어 있다. 이러한 관계가 협력적 기반을 제공할 수도 있지만, 과거의 역할 갈등이나 한계 경험은 현재의 협력 관계에 영향을 미칠 가능성(경로 의존성)도 배제할 수 없다. 특히 국가경찰과 자치경찰단이라는 두 조직의 공존은 협력과 동시에 잠재적 갈등의 소지를 안고 있는 독특한 초기 조건이다. 제도 도입 초기인 1기에는 새로운 자치경찰위원회 체제 안착 과정에서의 관계 재정립이 과제였다.

② 협력의 제도적 설계: ‘제주자치경찰단 동부행복치안센터’ 사업 같은 복합 서비스 제공 모델은 경찰 서비스와 지방정부 행정 서비스(예: 복지 상담 등)를 통합적으로 제공하므로, 제주경찰청과 제주특별자치도 행정 부서 간의 명확한 역할 분담과 공식적인 협력 체계가 요구된다. 시니어 안전가드 사업은 자치경찰위원회, 제주경찰청, 제주도청 노인일자리팀, 한국노인인력개발원, (사)노영나영 복지 공동체 등 5개 기관 간의 실무협의를 통해 역할 분담 및 협력 방안이 논의되었으며, 이는 사업의 효과적인 추진을 위한 제도적 기반이 되었다. 제주자치경찰단 소속 자치경찰공무원의 복지 향상을 위해 제주도-경찰청-경찰병원 간 업무협약을 체결한 것은, 제주의 특수한 이원적 구조 하에서 협력을 통해 문제를 해결하려는 제도적 노력의 결과로 볼 수 있다.

③ 촉진적 리더십 및 협력 과정의 질: 구체적인 촉진적 리더십 활동 사례는 다기관 협력이 필수적인 사업을 추진하고 일정 성과를 내는 과정에 자치경찰위원회 또는 관련 기관의 조정 및 중재 노력을 시사한다. 시니어 안전가드 사업 추진 과정에서 위원회는 사전 간담회, 실무 간담회, 현장 간담회 등을 통해 다양한 아이디어를 수렴하고 관계기관의 참여를 독려하는 촉진자 역할을 수행했다. 찾아가는 현장 소통의 날 운영은 위원회가 직접 주민들과 대면하여 대화하고 신뢰를 구축하려는 노력으로, 협력 과정의 질을 높이는 데 기여했다. 주민 간담회 계획(행정안전부 보도자료, 2023.06.29)은 지역사회와의 대면 대화 시도를 보여준다.

④ 네트워크 구성 및 밀도: 제주의 협력 네트워크는 제주경찰청 내부 기능 부서, 제주특별자치도 행정 부서(복지, 교통, 관광 등), 지역 주민, 관광 업체, 교통 관련 단체 등이 주요 협력 파트너로 포함된다. 시니어 안전가드 사업에서는 한국노인인력개발원, (사)노영나영 복지 공동체, 제주시니어클럽, 서귀포시니어클럽 등이 새로운 협력 파트너로 참여하여 네트워크

2) 2022년 읍면지역 12곳 방문, 161명 대상 42건 의견 수렴, 22건 처리.

가 확장되었다. 찾아가는 현장 소통의 날은 각 읍·면·동 주민자치위원회와의 네트워크 구축을 통해 지역사회와의 연결 밀도를 높였다. 오랜 운영 경험은 이러한 행위자들 간의 관계 밀도를 높이는 데 기여했다.

4) 주요 성과 및 당면 과제

제주 자치경찰은 오랜 운영 경험을 통해 지역 맞춤형 치안 서비스 제공 노하우를 축적했으며, ‘제주자치경찰단 동부행복치안센터’ 사업 같은 지역 밀착형 서비스는 주민들의 긍정적인 평가를 받았다. 찾아가는 현장 소통의 날을 통해 접수된 주민 의견 중 상당수가 실제 정책 개선으로 이어지는 성과도 있었다. 그러나 과거부터 지속된 인력, 예산, 권한 부족의 한계는 1기 일원화 모델 하에서도 여전히 자치경찰의 실질적인 역할 수행을 제약하는 근본적인 문제로 작용했다. 이는 자치경찰의 자율성과 역량 강화를 위해서는 구조적 개선과 안정적인 재정 지원이 필수적임을 보여준다.

2. 세종 자치경찰위원회 혁신 사례

1) 맥락

세종특별자치시는 계획도시로서 잘 갖춰진 도시 인프라(넓은 자전거 도로, 높은 녹지율 등), 비교적 동질적인 도시 환경, 그리고 국가 행정 중심지라는 특수성을 지닌다. 또한 시민들의 참여 의식이 높은 편이다. 1기 자치경찰위원회 운영 기간 중, 2024년 경찰청 체감안전도 조사에서 전국 1위를 달성하는 등 긍정적인 초기 성과를 보였다.

2) 지역 주도성 분석

① 정책/사업 혁신성 및 지역 요구 대응성: 전국 최초로 운영 중인 ‘전기자전거 순찰대’는 세종시의 잘 갖춰진 자전거 도로 인프라와 넓은 공원 및 녹지 공간이라는 도시 특성을 창의적으로 활용한 대표적인 지역 주도성 사례이다. 이는 지역 요구 대응성과 정책 혁신성 면에서 두드러지며, 자동차 접근이 어려운 지역까지 순찰 범위를 확대하고 주민 친화성과 기동성을 동시에 확보하려는 혁신적인 시도로 평가된다. 경찰 통계 시스템(GeoPros, Pre-CAS)을 활용한 데이터 기반 범죄 분석 및 예방 활동 강화 노력 역시 기술을 활용하여 지역 치안 문제에 주도적으로 대응하려는 노력이다. 또한, 자치경찰의 취지에 맞춰 시민 참여를 통해 지역경찰의 수장을 임명 과정에 반영하는 ‘지역경찰장 주민추천제’는 시민 중심 치안 행정

서비스를 제고하려는 혁신적 시도로 평가된다.

② 의사결정 자율성: 전기자전거 순찰대 도입을 위해 세종시의 적극적인 예산 지원(자전거 구매 등)을 확보한 것은 지역 차원의 강력한 추진 의지와 자원 확보 능력을 보여주며 일정 수준의 의사결정 자율성을 시사한다. 지역 경찰장 선출 시도나(연합뉴스, 2021.09.15.) 실현되지 못했으나 이원화 모델 시범 운영에 선정된 것도 제도의 틀을 넘어서는 지역 차원의 중요한 자율적 실험이라고 볼 수 있다. ‘지역경찰장 주민추천제’는 경찰공무원 임용령에 근거하여 위원회가 경찰서장의 보직 인사에 의견을 제시하는 형태로, 제도적 틀 안에서 시민 참여를 확대하려는 자율적 판단이 작용했다.

③ 자원 동원 전략: 전기자전거 순찰대 운영에 필수적인 자원(자전거 구매, 유지보수 등)을 세종시 예산으로 성공적으로 확보한 것이 핵심적인 자원 동원 사례이다. 또한 기존의 잘 갖춰진 도시 인프라(자전거 도로망)를 치안 활동을 위한 자원으로 창의적으로 활용한 것 또한 효율적인 자원 동원 전략으로 평가된다. 시민 중심 네트워크인 ‘옴마루’(16개 시민단체, 약 4만 700명 회원 참여) 구성 및 운영은 시민들의 자발적 참여와 제안을 정책 자원으로 활용하려는 시도이다(전국자치경찰위원회, 2023: 91).

④ 시민/이해관계자 참여 수준: 세종시의 지역 경찰장 주민추천제는 시민과 현장 경찰관의 의견을 지구대장 및 파출소장 임명 과정에 반영함으로써 높은 수준의 시민/이해관계자 참여를 모색하고 긍정적 평가를 받았다(장일식·정준선, 2023). ‘옴마루’ 운영을 통해 시민단체 대표들이 직접 자치경찰 정책에 대한 의견을 제시하고 제안을 수렴하는 장을 마련했다. 생활안전, 여성청소년, 교통 3개의 분과위원회를 설치하여 위원회 위원, 시청·경찰청·교육청 공무원, 전문가 및 시민대표 등이 참여하여 지역 맞춤형 치안 시책을 발굴하고 있다. 현재는 자율방범대 등 지역 공동체와의 협력을 통한 공동체 치안 활동도 이루어지고 있다.

3) 협력적 거버넌스 분석

① 초기 조건의 성격: 신도시라는 특성상 과거의 뿌리 깊은 갈등보다는 새로운 시스템 구축에 대한 기대감이 초기 조건으로 작용했을 수 있다. 또한 높은 시민 의식은 협력적 논의에 대한 긍정적인 기반을 제공했을 가능성이 있다.

② 협력의 제도적 설계: 세종의 협력적 거버넌스는 다양한 현안 해결을 위한 공식적이고 구조화된 형태를 띠고 있다. 전기자전거 순찰대는 세종시(예산 지원), 세종시의회(예산 승인), 자치경찰위원회, 세종경찰청 간의 긴밀한 협의와 협력을 통해 탄생했으며, 이는 제도적으로 설계된 협력의 사례이다. 자전거 절도 문제 해결을 위한 시청, 교육청, 자치경찰위원회, 경찰청 간의 TF 구성은 현안 해결을 위한 목표 지향적인 다자간 협력 체계가 활발히 작

동함을 보여준다. ‘옴마루’는 시민단체와의 정기적인 회의 및 업무협약을 통해 시민 의견을 정책에 반영하는 공식적인 협력 채널로 기능하며, 3개의 분과위원회는 유관기관 및 전문가, 시민대표가 함께 참여하는 구조화된 협의 기구로 운영된다. 이원화 모델 시범 운영을 위한 중앙부처 및 관계기관과의 실무협의체 구성 역시 제도화된 협력 설계에 해당한다.

③ 촉진적 리더십 및 협력 과정의 질: 전기자전거 순찰대 도입을 위한 예산 확보 및 여러 기관 간의 조율 과정에서는 자치경찰위원회와 세종시의 강력한 리더십과 효과적인 협상 및 조정 노력이 있었다. 이는 촉진적 리더십의 증거이다. ‘지역경찰장 주민추천제’ 시행 과정에서 위원회는 경찰서장과의 협의 및 시민 추천위원 구성 등 제도의 안착을 위해 주도적인 역할을 수행했다. ‘옴마루’ 회의 개최 및 협약 단체 방문 등을 통해 지속적인 소통 노력을 기울였다. 이·통장 연합회와의 정기적인 치안 간담회 개최는 지역사회 리더들과의 지속적인 대면 대화 및 소통 노력을 보여주며, 이는 협력과정의 질과 대면 대화를 통한 신뢰 구축과 공동의 이해 형성에 기여한다.

④ 네트워크 구성 및 밀도: 세종시청, 세종시의회, 자치경찰위원회, 세종경찰청, 세종시 교육청, 지역사회 리더(이·통장 등), 자율방범대, 중앙부처(행정안전부, 경찰청 등) 등 다양한 행위자들이 협력 네트워크에 참여하고 있으며, ‘옴마루’를 통해 16개 시민단체(생활안전협의회연합회, 자율방범대연합회, 녹색어머니회 등)와의 광범위한 네트워크를 구축하였다. 특정 현안 해결을 위해 관련 기관들이 긴밀하게 연결되는 높은 밀도를 보이기도 한다. 세종경찰청은 자전거 절도 근절을 위해 시청, 경찰청, 교육청 등과 협력해 T/F팀을 구성했다. 세종시자치경찰위원회와 6개 협력단체는 주민참여 확대 업무협약을 체결하고 있다.

4) 주요 성과 및 당면 과제

2024년 전국 1위 체감 안전도 달성은 세종 자치경찰위원회의 주요 성과로 평가되며, 이는 지역 맞춤형 순찰 강화(전년 대비 60% 증가) 및 효과적인 단속, 공동체 치안 활성화 노력의 결실로 해석된다. 112 출동 건수 감소(전국 최고 감소율)와 같은 객관적 지표 개선도 나타났다. 특히 전기자전거 순찰대는 SNS 등에서 높은 관심(조회수 880만)을 받으며 가시적인 순찰 활동이 시민의 심리적 안정감에 긍정적 영향을 미쳤음을 보여주었고(연합뉴스, 2024.05.07.), 기초질서 단속 증가, 지명수배자 검거 등 실질적인 치안 성과에도 기여했다. ‘지역경찰장 주민추천제’는 시민의 치안행정 참여를 확대하고 경찰 인사 운영의 투명성을 제고하는 데 기여한 것으로 평가받으며 타 위원회의 벤치마킹 대상이 되기도 하였다. 이러한 성공은 이원화 모델이라는 잠재적으로 복잡한 제도 변화 과정 속에서도 달성되었다는 점에서 주목할 만하며, 눈에 보이는 지역 맞춤형 치안 활동이 단기적으로는 거버넌스 구조 자

체보다 시민들의 지지와 정당성 확보에 더 큰 영향을 미칠 수 있음을 시사한다.

세종의 사례는 가시적이고 지역 특화된 활동이 시민들의 긍정적 인식을 높이는 데 얼마나 중요한지를 잘 보여준다. 전기자전거 순찰대와 같은 눈에 띄는 지역 주도 사업은, 그것이 강력한 지방정부의 지원(예산)을 통해 실현되어, 시민들에게 자치경찰제의 효능감을 효과적으로 전달할 수 있었다. 즉, 시민들이 직접 보고 느낄 수 있는 지역 맞춤형 치안 활동의 전개가 자치경찰제 성공 인식 형성에 더 큰 영향을 미칠 수 있음을 보여주는 것이다.

3. 서울 자치경찰위원회 혁신 사례

1) 맥락

서울특별시 대한민국 수도로서 인구 밀집, 다양한 사회 계층, 복잡한 도시 구조 등으로 인해 방대하고 다층적인 치안 수요에 직면해 있다. 1기 자치경찰위원회 운영 기간 중 행정안전부 평가에서 우수 위원회로 선정되는 등 적극적인 활동을 펼쳤다.

2) 지역 주도성 분석

① 정책/사업 혁신성 및 지역 요구 대응성: 서울 자치경찰위원회가 개발한 대표적인 시책인 ‘반려견 순찰대’는 시민들의 일상 활동(반려견 산책)을 지역 안전망 강화 자원으로 활용하는 매우 혁신적인 지역 주도성 사례이다.³⁾ 이는 별도의 큰 예산 투입 없이 기존 주민 활동을 활용하여 공동체 치안 문화를 형성하는 접근 방식이다. 특정 지역(예: 강남 유흥가 마약 문제)이나 취약 지역 대상 범죄예방환경설계(CPTED) 사업 강화 및 관련 예산 증액은 문제 중심의 지역 주도적 대응을 보여준다. 시민들이 직접 정책을 제안하는 ‘시민참여단’ 운영은 정책 과정 자체에 시민 참여를 제도화하고 시민 관점에서 지역 치안 문제를 진단하고 정책을 마련하려는 지역 주도성이 발휘된 방식이다.⁴⁾ 또한, 정신질환자 관련 범죄 및 사회적 불안 해소를 위해 서울특별시, 서울경찰청과 협력하여 전국 최초로 ‘정신응급합동대응센터’

3) 2022년 강동구 시범운영을 시작으로 2023년 서울시 전역으로 확대된 사업이다. 주민들이 일상적인 반려견 산책 활동과 지역 방범 순찰을 결합하여 동네의 위험 요소(시설물 파손, 가로등 고장 등)나 범죄 취약 요소를 발견하고 신고하는 주민참여형 치안 활동이다. 일본의 ‘명명 순찰대’ 사례를 참고했으며, 1,500만에 달하는 국내 반려동물 양육 인구를 활용하여 공동체 치안 문화를 형성하고 지역 안전망을 구축하려는 배경에서 시작되었다(한국일보, 2024.05.26).

4) 2021년부터 운영되던 ‘시민정책자문단’을 2024년 개편하여 출범했다. 기존의 치안 협력단체 중심에서 일반 시민으로 참여 대상을 확대하고, 단순 자문이 아닌 정책 ‘제안’ 역할을 강화했다. 선발된 시민 100명은 지역 치안 정책을 제안한다(한국방송뉴스, 2022.6.28).

를 24시간 합동 운영 체제로 구축한 것은 대도시의 복잡한 치안 문제에 대한 혁신적 대응으로 평가할 수 있다. 이 센터는 정신질환자 발견 시부터 입원까지 원스톱 처리를 목표로 하며, 현장 경찰관의 업무 부담을 경감시키는 효과를 가져왔다. 한강에서의 안전사고 예방 및 구조 활동을 전담하는 한강경찰대의 열악한 근무 환경 개선을 위해 노후 순찰정 교체 예산을 확보한 사례 역시 지역 특수성을 고려한 노력으로 볼 수 있다(전국자치경찰위원회, 2023: 13-21).

② 의사결정 자율성: 반려견 순찰대는 서울시 차원에서 기획되고 여러 자치구로 확산되었으며, 이는 대규모 광역자치단체로서의 자율적인 판단과 추진력을 보여준다. CPTED 예산 증액 결정 또한 시 차원의 재정적 자율성이 일정 부분 발휘되었음을 시사한다. ‘정신응급합동대응센터’ 설치를 위해 서울시 시민건강국과의 지속적인 협의 및 서울시의회 설득을 통해 예산(12억 원)을 확보한 과정은 위원회의 주도적인 의사결정과 정책 추진 역량을 보여준다. 한강경찰대 순찰정 교체 역시 위원회가 문제점을 인지하고 5개년 계획을 수립하여 서울시 및 시의회와 소통하여 예산을 확보한 자율적 결정의 결과이다. 이러한 시책들은 중앙 정부의 지침보다는 서울시의 독자적인 문제 인식과 해결 의지에서 비롯되었다.

③ 자원 동원 전략: 반려견 순찰대의 가장 큰 특징은 공공 예산 투입을 최소화하면서 시민들의 시간과 자발적 참여라는 사회적 자원을 핵심 자원으로 성공적으로 동원한다는 점이다. 이는 자원 제약 하에서 지역 주도성을 발휘하는 매우 창의적이고 비용 효율적인 자원 동원 전략이다. CPTED 사업은 시 예산 투입이 필요하지만, 전문가 자문 및 한국셉테드학회와의 업무 협약 등 외부 전문성도 자원으로 활용한다. ‘정신응급합동대응센터’는 서울특별시(예산 및 정신건강전문요원 지원)와 서울경찰청(경찰관 파견, 장소 제공)의 자원을 통합적으로 활용하는 대표적인 다기관 자원 동원 사례이다. 한강경찰대 순찰정 교체 예산(13억 원) 확보는 위원회의 적극적인 대내외 홍보와 시의회와의 협력을 통해 이루어졌다.

④ 시민/이해관계자 참여 수준: 반려견 순찰대는 시민 참여 그 자체를 기반으로 운영되는 시책이며, 순찰대원들은 지역 안전 활동의 직접적인 행위자로 참여한다. 이는 시민/이해관계자 참여 수준이 매우 높음을 보여준다. 시민참여단은 정책 제안 단계에서 시민 참여를 공식화하며, 시민들의 아이디어가 실제 정책 결정에 반영될 수 있는 통로를 제공한다. 이는 높은 수준의 실질적인 시민 참여를 보여준다. 한강경찰대 근무 여건 개선은 현장 경찰관들의 목소리를 직접 듣고 이를 정책에 반영하려는 노력의 일환으로, 내부 이해관계자의 참여를 중시한 사례로 볼 수 있다(전국자치경찰위원회, 2023: 19).

3) 협력적 거버넌스 분석

① 초기 조건의 성격: 메가시티 서울은 방대하고 다양한 이해관계자가 존재하며, 이는 협력과 동시에 잠재적 갈등의 가능성을 내포하는 초기 조건이 된다. 기존의 다양한 지역사회 조직 및 네트워크는 협력의 기반이 될 수도 있지만, 새로운 자치경찰위원회 중심의 협력 관계 구축에는 조정 노력이 필요했을 것이다. 정신응급환자 대응 문제는 경찰, 소방, 의료기관 간 역할 부담과 기피 현상이 존재했던 어려운 초기 조건을 가지고 있었다.

② 협력의 제도적 설계: 서울의 혁신 사례들은 다층적이고 제도화된 협력 설계를 보여준다. 반려견 순찰대는 자치경찰위원회, 서울경찰청, 각 자치구, 그리고 순찰대원(시민) 간의 다자간 협력을 기반으로 운영되며, 모집·선발·교육부터 활동 지원, 신고 처리까지 전 과정에 걸쳐 협력 체계가 구축되어 있다. 유관기관(예: 송파경찰서, 유기견없는도시)과 협력하여 아동 정서 지원 프로그램과 연계하는 등 협력 범위를 확장하기도 한다. ‘정신응급합동대응센터’는 서울특별시(시민건강국), 서울경찰청(생활안전부), 정신건강전문요원, 경찰관이 24시간 합동 근무하는 명확한 역할 분담과 공식적인 협력 체계를 구축하였다. 사회적 약자 보호 정책은 시 관련 부서(복지, 여성 정책 등), 경찰, 교육청, NGO, 복지 기관 등 광범위한 기관과의 협력망을 통해 추진된다. CPTED 사업 추진 시에는 자치경찰위원회, 서울경찰청, 자치구, 관할 경찰서, 용역사, 전문가 자문단 등이 참여하는 합동 현장 조사 및 보고회 개최, 한국셉테드학회와의 업무협약 체결 등 공식적인 협력 채널과 구조를 활용한다.

③ 촉진적 리더십 및 협력 과정의 질: 반려견 순찰대를 시 전역으로 확대하고 수천 팀의 참여자를 관리하는 과정에는 상당한 조정 및 리더십 역량이 요구되었을 것이다. ‘정신응급합동대응센터’ 설립 과정에서 서울 자치경찰위원회는 서울시 및 서울경찰청 간의 가교 역할을 하며 지속적인 면담과 설득을 통해 협력을 이끌어내는 촉진적 리더십을 발휘하였다. 한강경찰대 순찰정 교체 사업에서도 위원회는 문제 해결의 필요성을 적극적으로 알리고 시의 회 및 예산 부서와의 소통을 통해 합의를 도출하는 리더십을 보였다. 시민참여단 운영 및 CPTED 사업 추진 과정에서 자치경찰위원회 차원의 지속적인 회의 개최 및 파트너 기관과의 소통 노력이 촉진적 리더십의 증거로 볼 수 있다.

④ 네트워크 구성 및 밀도: 서울 자치경찰위원회의 협력 네트워크는 시민(자원봉사자, 참여단), 각 자치구, 서울경찰청 및 산하 경찰서, 시민단체(동물보호단체, NGO 등), CPTED 전문가/학회, 서울시청 내 다양한 관련 부서(복지, 도시계획, 교통 등), 교육청 등 매우 광범위하고 다양한 행위자들로 구성되며, ‘정신응급합동대응센터’의 경우 서울특별시, 서울경찰청, 정신건강전문요원, 보라매병원, 서울의료원 등 전문기관과의 긴밀한 연계 네트워크를 구축하였다. 특정 사업 추진을 위해 관련 주체 간 긴밀한 상호작용(높은 밀도)이 나타난다.

4) 주요 성과 및 당면 과제

서울 자치경찰위원회의 노력은 여러 성과로 이어졌다. 반려견 순찰대는 실제 범죄 예방 및 시설 안전 신고 실적(2023년 8개월간 112 신고 317건, 120 신고 2,187건; 2024년 112 신고 459건, 120 신고 3,743건)을 기록하며 성공적인 시민 참여 모델로 자리 잡았다. 참여자들의 안전 의식 향상 및 특히 2030 젊은 세대의 지역사회 참여 증진(참여자의 70% 이상)에도 기여했다(한국방송뉴스, 2022.06.28). CPTED 사업 역시 범죄 예방 효과를 목표로 확대 추진 중이다. ‘정신응급합동대응센터’ 운영 결과, 정신응급환자 1명당 처리 소요 시간이 평균 4시간 7분에서 2시간 56분으로 1시간 11분 단축되었으며, 의료기관의 입원 거부 사례도 현저히 감소하였다. 한강경찰대는 노후 순찰정 2척에 대한 교체 예산을 확보하였다. 그러나 치안 활동에 상당한 예산이 투입됨에도 불구하고 실제 재정지원이 이루어지지 않아 예산 부족 문제(윤태웅, 2024)와 일원화 모델의 재정적 한계는 여전히 존재한다.

서울의 반려견 순찰대 사례는 지역 주도성이 어떻게 사회적 혁신(social innovation)의 형태로 나타날 수 있는지를 보여준다. 제한된 예산 하에서 비용 효율적으로 주민 참여를 활성화할 수 있는 가능성을 제시한다는 점에서, 다른 지역들에게도 시사점을 제공한다.

4. 부산 자치경찰위원회 혁신 사례

1) 맥락

부산광역시 대도시이자 주요 항구도시로서 다양한 도시 문제를 안고 있다. 1기 자치경찰위원회 운영 기간 중 서울, 전남과 함께 행정안전부 평가에서 우수 위원회로 선정되었으며, 혁신적인 협력 사업들을 선도적으로 추진한 것으로 평가받는다.

2) 지역 주도성 분석

① 정책/사업 혁신성 및 지역 요구 대응성: 부산 자치경찰위원회의 지역 주도성은 구체적인 문제 해결을 위한 혁신적인 사업 기획에서 두드러진다. ‘치안리빙랩(Policing Living Lab)’은 시민, 경찰, 전문가, 학계 등이 함께 일상생활 속 치안 문제를 발굴하고 해결 방안을 공동으로 설계하는 시민 참여형 문제 해결 플랫폼이다(온뉴스, 2022.12.19). 이는 정책 혁신성 및 지역 요구 대응성이 결합된 사례로, 시민들이 직접 자신들의 생활 공간에서 느끼는 치안 문제를 정의하고 해결책을 제안하는 상향식(bottom-up) 접근 방식을 채택하여 지역주민의 주도성을 극대화했다.⁵⁾ 시민 아이디어 공모, 선정 팀의 주도적 실험 지원 등을 통해 중

고물품 거래 안전지대 설치, 안심 주차장 디자인 개발 등 구체적인 지역 맞춤형 성과로 이어졌다. 만취 상태의 주취자를 일시 보호·관리하는 전문 시설인 ‘주취해소센터’ 설치·운영은 경찰 지구대나 병원 응급실의 업무 부담을 경감시키고 주취자 관련 사건·사고를 예방하기 위한 부산시의 독자적인 노력으로, 특정 지역 문제에 대한 심층적 해결책을 모색하는 혁신적인 서비스 모델이다.⁶⁾ 가정폭력 문제에 통합적으로 대응하는 ‘행복한 家 희망드림’ 프로젝트 역시 특정 범죄 유형에 대한 맞춤형 해결책을 모색하는 지역 주도적 시책으로, 피해자 보호와 더불어 가해자 교정·상당 프로그램 운영과 가정폭력 재발 방지를 목표로 한다(전국 자치경찰위원회, 2023: 169-171).

② 의사결정 자율성: 치안리빙랩, 주취해소센터 등은 기존에 없던 새로운 시스템이나 서비스를 지역 차원에서 구축하는 것으로, 부산 자치경찰위원회와 부산시의 강력한 문제 인식과 해결 의지, 그리고 이를 추진하기 위한 상당한 수준의 의사결정 자율성이 발휘되지 않았다면 불가능했을 것이다. ‘행복한 家 희망드림 프로젝트’ 추진을 위해 관련 예산(2022년 2억 7천만원)을 확보하고, 부산시 여성가족개발원 등 전문기관과 협력하여 프로그램을 개발·운영한 것은 위원회의 자율적 정책 결정 능력을 보여준다.

③ 자원 동원 전략: 치안리빙랩은 시민과 전문가의 지식과 시간이라는 비물리적 자원을 핵심적으로 활용하며, 부산도시재생지원센터에 사업을 위탁 운영하고 부산디자인진흥원과의 위탁 운영 계약(장경호, 2022) 등 외부 전문 기관과의 파트너십을 통해 운영에 필요한 자원을 확보한다. 주취해소센터는 부산의료원의 공간 제공, 부산경찰청 및 소방재난본부의 인력 투입, 운영 예산 확보 등 다기관을 자원을 통합적으로 동원해야 하는 복합적인 사업으로, 자원 동원 역량이 매우 중요하게 작용했다.

④ 시민/이해관계자 참여 수준: 치안리빙랩은 시민과 전문가의 공동 설계를 핵심 원리로 삼아 시책 기획 및 실행 과정에 매우 높은 수준의 참여를 보장한다. 주취해소센터는 서비스 제공 중심이지만, 그 필요성 자체는 현장의 경찰관, 소방관, 의료진 및 지역 사회의 문제 인식에서 출발했을 가능성이 높다. ‘행복한 家 희망드림’ 프로젝트 또한 피해자 및 관련 기관의 참여가 중요하다.

3) 협력적 거버넌스 분석

① 초기 조건의 성격: 부산의 특정 치안 문제(예: 주취자 문제) 해결의 시급성은 관련 기관들이 협력에 참여할 강력한 인센티브로 작용했을 수 있다. 기존 경찰, 소방, 의료기관 간의

5) 2022년 22개 팀 신청, 1차 8개 팀 선정 후 최종 3개 과제 심화 연구.

6) 2022년 주취자 신고 7만 7096건, 일 평균 210건.

상호 의존성이나 업무 부담 문제는 협력의 필요성에 대한 공감대를 형성하는 초기 조건이 되었을 것이다.

② 협력의 제도적 설계: 부산의 협력적 거버넌스는 해결하려는 문제의 성격에 맞춰 협력 구조를 맞춤 설계하는 전략을 보여준다. 치안리빙랩은 부산 자치경찰위원회, 부산경찰청, 부산지역대학산학협력단 간 업무협약을 체결하고, 부산디자인진흥원이 사업 운영을 위탁 받아 체계적인 워크숍, 전문가 멘토링, 워킹그룹 활동 등을 지원하며, 대학 산학협력단과의 MOU 체결 등 공식적인 파트너십을 기반으로 다자간 협력을 제도화했다. 주취해소센터는 자치경찰위원회, 부산경찰청(주취자 발굴/인계), 부산소방재난본부(응급상황 대응/이송, 인력 지원), 부산의료원(장소 제공/의료 지원) 간의 긴밀한 역할 분담과 상시 협력 체계를 통해 운영된다. 이는 단순 협의를 넘어선 운영 통합(Operational Integration)에 가까운 고도의 협력 모델이다. ‘행복한 家 희망드림 프로젝트’는 부산시 여성가족개발원 및 7개 가정폭력 상담기관과 가해자 교정 프로그램을 운영하는 제도화된 협력 체계를 갖추었다.

③ 촉진적 리더십 및 협력 과정의 질: 복잡하고 혁신적인 협력 사업들을 성공적으로 출범 시키고 운영하기 위해서는 자치경찰위원회 또는 핵심 관계자들의 강력한 리더십과 지속적인 조정 노력이 필수적이었을 것이다. 치안리빙랩의 체계적인 운영 방식이나 주취해소센터 내 경찰, 소방, 의료 인력의 합동 근무는 잘 설계되고 실행되는 협력 과정을 시사한다.

④ 네트워크 구성 및 밀도: 부산 자치경찰위원회의 협력 네트워크는 부산경찰청, 부산소방재난본부, 부산의료원, 부산디자인진흥원, 지역 대학, 시민, 전문가, 관련 복지/전문 기관 등 문제 해결에 필요한 핵심 행위자들로 구성되며, 주취해소센터와 같이 특정 사업에서는 참여 주체들이 매우 긴밀하게 연결되는 높은 밀도를 보인다.

4) 주요 성과 및 당면 과제

부산 자치경찰위원회의 혁신 노력은 우수 위원회 선정 외에도, ‘행복한 家 희망드림’ 프로젝트 등이 지자체 합동평가 우수사례로 선정되는 등 대외적으로 좋은 평가를 받았다. 치안리빙랩은 실제 정책 구현을 통해 시민 편의와 안전 증진에 기여했고, 주취해소센터는 개소 후 시범운영 기간(2023.4.11 이후) 동안 일 평균 0.3명에 그쳤던 기존 응급의료센터 이용률을 넘어, 2023년 4월부터 9개월간 389명, 2년간 누적 1,100명 이상의 주취자를 보호 조치하며, 경찰 및 응급의료 시스템의 부담을 줄이고 응급상황에 처한 주취자의 생명을 구하는 데 기여했다(부산시 자치경찰관리과). 주취자 관련 범죄 감소 효과도 보고되었다. ‘행복한 家 희망드림 프로젝트’ 시범운영 결과, 교육 참여 가해자 집단의 가정폭력 재신고율 및 재범률이 비교육 집단 대비 현저히 낮게 나타나는 성과를 보였다. 주취해소센터는 전국적으로 확

산될 가능성이 있는 성공 모델이다(전국자치경찰위원회, 2023: 166-171).

부산 사례는 시민 참여를 핵심 동력으로 삼아 지역 문제를 발굴하고 해결하려는 시도라는 점에서 의미가 크다. 치안리빙랩은 자치경찰위원회가 제한된 운영 권한과 자원을 가진 상황에서, 지역사회의 지식과 참여를 동원하여 성과를 창출하려는 전략적 선택이다. 다양한 지역 문제에 대한 혁신적인 아이디어를 발굴하기 위해 개방적이고 참여적인 ‘공동 설계 플랫폼’(치안리빙랩)을 구축했고, 반복적이고 운영 효율성이 중요한 주취자 관리 문제를 해결하기 위해 관련 기관들의 역할을 명확히 분담하고 현장에서 긴밀하게 협조하는 ‘통합 운영 센터’(주취해소센터)를 만들었다. 이는 해결하고자 하는 문제의 성격에 맞춰 협력의 구조를 맞춤 설계하는 협력적 거버넌스 전략이다. 즉, 협력의 ‘형태(form)’가 해결하려는 문제의 ‘기능(function)’을 따라야 한다는 원칙을 잘 보여준다.

아래 <그림 2>는 각 지역이 처한 고유한 맥락 속에서 지역 주도성과 협력적 거버넌스를 다양한 방식으로 구현하며 성과를 창출했음을 보여준다. 이는 자치경찰체의 성공이 단일한 정답을 따르는 것이 아니라, 지역 상황에 맞는 유연하고 창의적인 접근을 통해 달성될 수 있음을 시사한다.

<그림 2> 1기 자치경찰위원회 혁신 사례의 지역 주도성 및 협력적 거버넌스 비교



IV. 토론

1. 혁신 성공 요인

1기 자치경찰위원회 혁신 사례 분석 결과는 현행 일원화 모델의 구조적 제약 하에서도 유의미한 성과를 창출할 수 있었던 요인들을 식별하게 해준다. 사례들은 자치경찰위원회가 단순히 주어진 제도를 수동적으로 이행하는 것을 넘어, 비공식적 영향력, 설득, 파트너십 구축 등 협력적 거버넌스 역량과 지역의 자원 및 특성을 창의적으로 활용하는 지역 주도성을 필수적인 운영 전략으로 채택했음을 보여준다. 구체적인 성공 요인은 다음과 같다.

첫째, 자치경찰위원회 및 지방정부의 지역 주도적 리더십과 적극성이 핵심 동력으로 작용했다. 이는 본 연구의 이론적 틀에서 제시된 지역 주도성(LI)의 핵심 요소인 ‘의사결정 자율성’, ‘대응성’, ‘혁신성’이 발현된 결과로 해석할 수 있다. 서울의 반려견 순찰대 사례에서 나타난 사회적 자본의 창의적 활용은 Kretzmann과 McKnight(1993)의 자산 기반 지역사회 개발(ABCD) 접근법의 유효성을 실증적으로 보여준다. 성공적인 자치경찰위원회들은 중앙 정부의 지침이나 예산 배정만을 기다리기보다는 주도적으로 지역치안의 필요와 문제점을 진단하고(지역 요구 대응성 발현), 이를 해결하기 위한 새로운 시책을 능동적으로 기획하고 추진하였다(정책/사업 혁신성 발현). 세종의 전기자전거 순찰대 도입을 위한 시 예산 확보 노력이나 부산의 주취해소센터 설치 결정 등은 자치경찰위원회의 강력한 의사결정 자율성 발현 시도로 평가할 수 있다. 이러한 리더십은 또한 Ansell & Gash(2008)가 강조한 협력적 거버넌스의 ‘촉진적 리더십’이 제한된 환경 속에서도 발휘된 사례로 볼 수 있으며, 제도적 제약을 극복하고 혁신을 가능케 한 요인이었다. 성공 사례들은 협력적 거버넌스에서 강조되는 초기 조건의 중요성(예: 부산의 특정 치안 문제 해결 시급성으로 인한 협력 인센티브), 제도 설계의 명확성(예: 부산 주취해소센터의 다기관 운영 통합), 촉진적 리더십의 발휘, 그리고 신뢰 구축 및 공동 이해 형성을 포함한 협력 과정의 질 등이 혁신 성과에 긍정적으로 기여함을 재확인시켜 주었다.

향후 이러한 지역 주도적 리더십과 참여자들의 적극성을 더욱 배양하기 위해서는, 우수 시책 제안 및 실행에 대한 포상 강화, 혁신적인 아이디어에 대한 시범 사업 예산 지원 확대, 그리고 자치경찰위원 및 사무국 직원의 전문성 강화 교육 프로그램 개발 등의 유인책 마련이 중요할 것이다.

둘째, 참여 주체 간 효과적인 협력 거버넌스 구축 및 운영이 필수적이었다. 자치경찰위원회, 경찰 조직 내부 기능 부서, 지방정부 내 관련 부서는 물론 시민단체, 전문가, 지역 주민

등 다양한 지역사회 파트너들 간의 원활한 소통 채널을 확보하고(협력 과정의 질: 대면 대화, 소통), 명확한 역할 분담과 상호 신뢰에 기반한 실질적인 협력 관계(협력 과정의 질: 신뢰 구축, 과정에 대한 헌신)를 구축하는 것이 중요했다. 특히 부산의 주취해소센터 사례는 부산 경찰청, 부산소방재난본부, 부산의료원 간의 긴밀한 협력적 제도 설계가 어떻게 구체적인 치안 성과(경찰/응급의료 부담 경감, 생명 구조)로 이어질 수 있는지를 보여준다. 세종의 전기자전거 순찰대 역시 세종시와 경찰 간의 긴밀한 협력적 제도 설계 및 과정 관리가 중요했다. 이는 협력적 거버넌스 이론이 강조하는 제도 설계 및 과정의 중요성을 확인시켜준다. 더불어 부산 사례에서 확인되었듯이, 해결하려는 문제의 성격에 맞춰 협력 구조를 전략적으로 설계하는 유연성 또한 효과적이었다(협력의 제도적 설계: 문제 맞춤형).

셋째, 형식적인 수준을 넘어서는 활발한 주민 참여를 이끌어낸 점 역시 중요한 성공 요인이다. 이는 단순히 의견 수렴 절차를 넘어, 주민들이 치안 문제 발굴 및 정의(부산 리빙랩의 참여), 해결책 모색(서울 시민참여단), 실제 안전 활동 참여(서울 반려견 순찰대) 등 다양한 방식으로 실질적이고 의미 있게 정책 과정에 참여할 수 있는 통로를 마련한 것을 의미한다(시민/이해관계자 참여 수준 높음). 이러한 공동 설계자 또는 공동 생산자로서의 참여 설계는 지역 주민의 현장 지식과 실제 필요를 정책에 효과적으로 반영하고(지역 요구 대응성 강화), 정책의 정당성을 높이며 지역사회의 주인의식을 함양하는 데 기여했다. 특히 서울의 반려견 순찰대는 시민들의 일상 활동과 자발적 참여라는 사회적 자원을 활용하여(자원 동원 전략의 혁신성) 공동체 치안을 강화한 창의적인 참여 모델이다.

넷째, 성공적인 시책들은 대개 지역주민이 체감할 수 있는 구체적인 문제 해결 지향성을 가지고 있었다. 추상적인 목표보다는 지역주민들이 일상에서 겪는 구체적이고 명확한 문제(예: 부산의 주취자 문제, 중고거래 불안감; 제주의 중산간 서비스 공백; 세종의 자전거 도로 순찰 필요성)를 설정하고, 이를 해결하기 위한 맞춤형 시책을 추진했을 때 가시적인 성과를 거두고 주민들의 지지를 얻기 용이했다(지역 요구 대응성). 부산의 치안리빙랩이나 주취해소센터 사례는 이러한 문제 해결 중심 접근이 실제 치안 효능감을 높이는 데 효과적임을 보여준다.

다섯째, 활동의 가시성 확보와 적극적인 소통 노력 또한 성공에 기여했다. 세종의 전기자전거 순찰대나 서울의 반려견 순찰대와 같이 주민들의 눈에 잘 띄는 활동을 전개하고, 소셜 미디어 등을 통해 그 내용과 성과를 적극적으로 알리는 노력은 제도의 긍정적인 인식을 확산시키고 주민들의 체감 안전도를 향상시키는 데 기여했다. 이는 정책의 실질적인 효과만큼이나 그 효과를 주민들이 인지하고 공감하도록 만드는 효과적인 소통 전략(협력 과정의 질: 대면 대화, 소통 노력)의 중요성을 강조한다.

여섯째, 창의적인 지역 자원 활용 능력이 돋보였다. 특히 예산 제약이 존재하는 환경에서 지역사회의 비전통적인 자원(예: 서울의 시민 자원봉사 시간, 세종의 기존 도시 인프라 등)을 창의적으로 발굴하고 활용하거나(지역 주도성: 자원 동원 전략의 혁신성), 다자간 파트너십을 통해 자원을 공동으로 동원하는 능력(이는 지역 주도성과 협력적 거버넌스의 시너지를 보여준다)이 중요하게 작용했다. 부산 주취해소센터 사례의 다기관 자원 통합 동원 능력은 이를 잘 보여준다.

2. 일원화 모델의 구조적 한계 및 극복 방안

앞에 분석된 성공 사례들은 자치경찰제의 가능성을 보여주지만, 동시에 한국 자치경찰제 도입 초기 단계에서 여러 구조적, 운영적 도전 과제에 직면해 있음을 드러낸다. 이러한 과제들은 주로 현행 ‘일원화 모델’의 태생적 한계에서 비롯되며, 지역 주도성과 협력적 거버넌스의 지속적인 발전을 저해하는 요인으로 작용한다. 이러한 한계들을 극복하기 위한 유인 방안을 함께 살펴본다.

1) 일원화 모델의 구조적 한계(예산, 권한, 인사)

현행 일원화 모델의 가장 근본적인 한계는 자치경찰사무는 존재하지만 이를 전담하는 독립적인 자치경찰 조직이나 인력이 없다는 점이다. 경찰관들은 여전히 국가공무원 신분을 유지하며, 시·도경찰청장이나 경찰서장 등 주요 보직에 대한 인사권은 실질적으로 경찰청에 귀속되어 있어, 자치경찰위원회가 지역의 우선순위에 맞춰 인력을 완전히 자율적으로 배치하고 운영하기 어렵다(인사권 부재). 이는 자치경찰위원회의 의사결정 자율성을 크게 제한하며(지역 주도성: 의사결정 자율성 제약), 지역 특성에 맞는 인력 운용이나 혁신 사업 추진을 위한 인력 재배치에 어려움을 야기한다. 그럼에도 불구하고, 사례 지역들에서 나타난 성과는 제한된 범위 내에서나마 가용 자원을 최대한 효율적으로 활용하려는 노력(예: 세종시의 기존 인프라 활용, 서울시의 자원봉사자 연계)과 주도적 의지가 있었기에 가능했다. 그러므로 자치경찰위원회에 실질적인 자치 권한 부여로 지역 단위의 창의적 인력 운용 및 사업 추진을 장려하는 인센티브 설계(예: 성과 기반 예산 차등 지원, 자치경찰위원회 자체 판단에 따른 소규모 조직 개편 허용 등)가 가능하도록 개선할 필요가 있다.

재정 문제 또한 심각하다. 자치경찰 운영 예산의 상당 부분이 국고보조금이나 보통교부세 등 국가 재원에 의존하고 있어 지방자치단체의 재정 자율성이 매우 낮다(자원 동원 전략 제약). 국고보조금은 사용 용도가 특정되어 있어 지역 특성에 맞는 창의적인 사업 추진에 제

약이 따르며, 신규 사업 추진이나 경찰관 후생복지 개선 등에 필요한 추가 비용은 각 시·도의 자체 재원으로 충당해야 하므로, 재정력이 약한 지역에서는 양질의 치안 서비스 제공에 어려움을 겪거나 지역 간 치안 서비스 불균형이 심화될 수 있다. 본 연구의 사례 중 세종시가 시 예산을 투입하거나 서울시가 민간자원을 창의적으로 연계한 것 등은 이러한 재정적 제약을 우회하려는 노력이었다. 이는 안정적인 자체 자원 확보 방안 마련과 더불어, 지자체와의 긴밀한 협력을 통한 예산 확보 전략 및 민간자원 동원을 활성화할 수 있는 제도적 유인책(예: 민관협력 사업에 대한 매칭펀드 지원, 기부금 유치 활성화를 위한 세제 혜택 확대 등)이 중요함을 시사한다. 안정적인 자체 자원(예: 자치경찰교부세 신설, 교통범칙금 및 과태료 수입의 지방 이양 확대 등) 확보 방안 마련이 시급하다는 주장이 지속적으로 제기되는 이유이다.

자치경찰위원회의 권한 실효성 문제도 중요한 쟁점이다. 법적으로는 자치경찰사무에 대한 지휘·감독 권한을 갖지만, 실질적인 인사권이나 예산권이 부족하여 합의제 행정기관으로서의 위상과 권한 행사에 한계가 있다는 우려가 있다(권한 실효성 부족). 또한, 국가경찰 사무와 자치경찰사무 간의 구분이 모호하거나, 현장에서는 여전히 국가경찰의 지휘 체계가 더 강하게 작동할 수 있어 협력 과정에서 혼선이나 갈등이 발생할 가능성도 내포하고 있다. 이러한 구조적 제약들은 자치경찰제가 추구하는 본래의 가치(지방분권, 지역 맞춤형 치안, 민주적 통제)를 완전히 실현하는 데 큰 걸림돌로 작용하고 있다.

2) 실질적 지역 주도성 확보의 어려움

앞서 언급된 예산 및 인사권의 제약은 실질적 지역 주도성 확보의 어려움으로 이어진다. 독자적인 자원 부족은 지역 특성에 맞는 새로운 사업을 기획하고 실행할 동력을 약화시킨다(지역 주도성: 자원 동원 전략 제약). 아무리 좋은 아이디어가 있어도 이를 뒷받침할 예산이 부족하다면 실현되기 어렵다. 또한, 국가경찰 신분의 경찰관들을 지역의 필요에 따라 유연하게 배치하거나, 지역 맞춤형 시책 수행에 대한 동기를 부여하는 데에도 한계가 있다. 그럼에도 불구하고, 서울시의 반려견 순찰대와 같이 시민의 자발적 참여라는 비예산적 자원을 창의적으로 활용하거나, 세종시의 전기자전거 순찰대처럼 지방자치단체의 예산 지원을 이끌어낸 사례로 비추어보면, 제도적 제약 속에서도 적극적 유인책(예: 주민참여예산제 자치경찰 분야 확대, 시민 아이디어 공모전 정례화 및 우수 아이디어 사업화 지원 강화 등) 모색이 필요함을 시사한다.

더욱이, 자치경찰사무(생활안전, 교통, 사회적 약자 보호 등)가 기존 지방자치단체의 고유 사무(예: 복지, 교통 시설 관리, 환경 개선 등)와 중첩되는 영역이 많아, 자치경찰만의 차별화된 역할을 정립하고 독창적인 시책을 발굴하는 것 자체가 쉽지 않다. 역사적으로 중앙

집권적 행정 문화에 익숙했던 관행 역시 장벽으로 작용할 수 있다. 시민들이 적극적으로 아이디어를 제안하고 참여하더라도(지역 주도성: 참여 수준 높음), 이를 실행할 예산이나 권한이 자치경찰위원회에 부족하다면 시민들의 기대는 실망으로 바뀔 수 있다. 따라서 성공 사례에서 나타난 것처럼 시민 참여를 실질적인 성과로 연결하기 위해서는(예: 부산 치안리빙랩, 서울 반려견 순찰대), 참여를 촉진하는 명확한 역할 부여, 피드백 강화, 그리고 참여 활동의 가치를 인정하고 보상하는 다양한 유인책(예: 우수 참여자 포상, 활동 경력 인증, 정책 결정 과정 참여 기회 확대 등) 마련이 병행되어야 하며, 이를 통해 장기적으로 시민 참여의 동력을 확보하고 그 효과성을 높여야 한다.

3) 효과적인 협력적 거버넌스 구축의 난관

다양한 주체 간의 협력은 자치경찰 성공의 핵심 요인이지만, 효과적인 협력적 거버넌스 구축의 난관에 직면해 있다. 경찰, 지자체 내 여러 부서, 시민단체, 주민 등 각기 다른 조직 문화와 이해관계를 가진 주체들 간의 상호 불신이나 소통 부족은 협력의 큰 장애물이다.

또한, 정부 기관과 민간 파트너 간의 자원 및 권력 불균형은 수평적이고 대등한 협력 관계 형성을 저해할 수 있다(협력 거버넌스: 초기 조건 - 권력/자원 불균형). 때로는 정부 주도의 형식적인 협의에 그치거나, 민간의 참여가 실질적인 의사결정으로 이어지지 못하는 ‘무늬만 협력’(협력 거버넌스: 협력 과정의 질 낮음)이 될 수도 있다. 복잡한 협력 네트워크를 관리하고 조정하는 것 자체도 상당한 노력을 요구한다(협력 거버넌스: 촉진적 리더십의 어려움). 참여 주체 간 역할과 책임 분담이 명확하지 않으면 혼란이나 갈등이 발생할 수 있으며(협력 거버넌스: 제도적 설계 불명확성), 이는 결국 비효율적인 자원 배분이나 사업 지연으로 이어질 수 있다. 협력의 성과가 단기간에 가시적으로 나타나지 않거나, 참여에 따른 시간과 노력 부담이 크다고 느껴질 경우, 파트너들의 참여 의지가 약화될 수도 있다. 특히, 국가공무원 신분인 일선 경찰관들의 자발적인 참여와 협조를 이끌어내는 것이 중요하지만, 중앙(경찰청)과 지방(자치경찰위원회)의 이중적 지휘·감독 구조 속에서 동기 부여가 쉽지 않을 수 있다.

이러한 협력의 어려움은 일원화 모델의 구조적 한계와 맞물려 더욱 심화될 수 있다. 예를 들어, 자치경찰위원회의 불명확한 권한은 협력 과정에서 역할과 책임의 혼란을 야기할 수 있고, 부족한 예산은 협력 사업 추진에 대한 지자체나 민간 파트너의 부담을 가중시켜 협력 관계를 위태롭게 만들 수 있다. 결국, 효과적인 협력 거버넌스 구축은 구조적 개선과 병행될 때 더욱 안정적으로 이루어질 수 있다. 성공 사례에서 나타난 협력은 이러한 난관을 극복하기 위한 참여 주체들의 부단한 노력의 산물이라고 볼 수 있다. 이는 협력 과정에서의 촉진적 리더십의 중요성과 함께, 참여 주체들의 자발적 협력을 유도하고 지속 가능하게 만드는 인

센터브 구조 및 제도적 지원(예: 공동 사업 예산 지원, 우수 협력사례 포상, 정보공유 플랫폼 구축 및 운영 지원, 협력 성과에 대한 기관 평가 반영 등)의 필요성을 제기한다. 지역사회 문제 해결을 위한 공동의 목표를 설정하고, 각 참여 주체의 역할과 책임을 명확히 하며, 성과 공유 및 상호 학습을 통해 신뢰를 축적하는 선순환 구조를 만드는 것이 협력적 거버넌스 활성화의 핵심 방안이 될 것이다.

4) 일원화 모델로 인한 정치적 중립 상실 우려

자치경찰제는 경찰 운영에 대한 민주적 통제를 강화하고 지역 주민의 요구에 부응하는 것을 목표로 하지만, 동시에 지방 정치의 영향력 아래 놓일 수 있다는 정치적 중립성 상실 우려를 낳고 있다. 시·도지사, 지방의회 등 선출직 공직자나 지역 유력 인사들이 자치경찰의 운영 방향, 예산 배분, 심지어 특정 사건 처리나 단속 활동에 부당한 영향력을 행사하려 할 가능성을 배제할 수 없다.

자치경찰위원회 위원 임명 과정에 시·도의회, 시·도지사, 교육감 등 지방 정치와 관련된 주체들이 참여하는 구조는 지역 대표성을 확보하기 위한 장치이지만, 역으로 위원회가 정치적 입김으로부터 자유롭지 못하게 만들 수도 있다. 특히, 자치경찰위원회가 일원화 모델의 재정적 제약을 극복하기 위해 지방정부의 추가적인 예산 지원이나 정치적 지지에 의존해야 하는 상황은 이러한 위험을 더욱 증폭시킨다(자원 동원 전략의 의존성). 필요한 자원을 확보하기 위해 지방 정치권과의 긴밀한 관계를 유지해야 하는 필요성과 경찰 활동의 정치적 중립성을 지켜야 하는 당위성 사이에서 위원회는 어려운 균형을 유지해야 할 수도 있다. 이는 경찰 활동의 공정성과 신뢰성을 훼손하고, 제도가 지방 엘리트에 의해 포획될(capture) 위험을 높일 수 있다.

5) 도전 과제의 상호 연관성

위에서 논의된 도전 과제들(구조적 한계, 지역 주도성 제약, 협력의 난관, 정치적 중립성 문제)은 서로 분리된 것이 아니라 밀접하게 연관되어 있다. 예를 들어, 불안정한 예산 구조는 혁신적인 지역 주도 사업(LI)의 발목을 잡을 뿐만 아니라(자원 동원 제약), 협력 사업(CG) 추진에 필요한 재정적 인센티브 제공을 어렵게 만들어 파트너십 구축 및 유지에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 또한, 자치경찰위원회의 불명확한 권한과 실질적인 인사권 부재는 지역 특화 정책을 강력하게 추진하는 데 한계를 야기하고(LI 제약), 동시에 정치적 외압에 취약하게 만들 수 있다(중립성 문제). 이러한 문제들의 복합적인 작용은 일원화 모델 하에서 자

치경찰제가 본래의 취지를 달성하는 것을 더욱 어렵게 만드는 요인이 된다. 따라서 통합적인 제도 개선 노력이 필요하다.

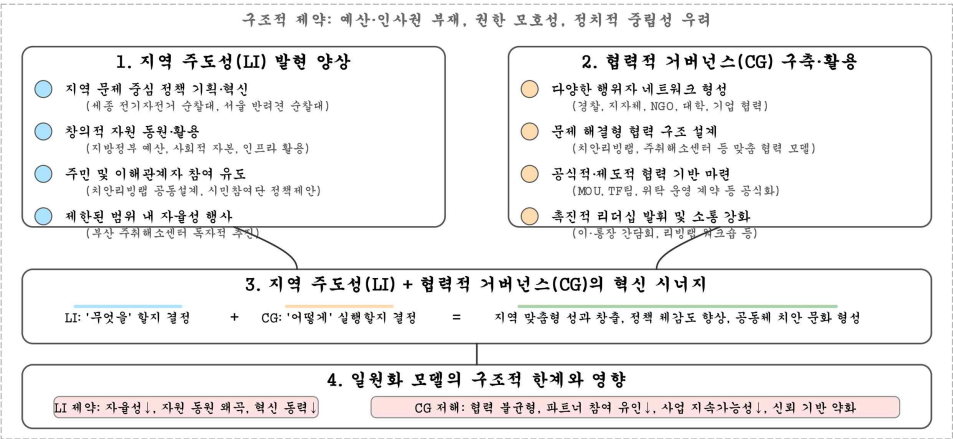
V. 결론

1. 연구 요약

2021년 도입된 한국 자치경찰제는 ‘일원화 모델’의 한계 속에서 운영된다. 이 연구는 1기 자치경찰위(제주, 세종, 서울, 부산) 우수 혁신 사례 분석을 통해, 예산·인사권 등 구조적 제약에도 불구하고 ‘지역 주도성’(창의적 시책)과 ‘협력적 거버넌스’(다양한 주체와의 협력)를 통해 초기 성과를 창출했음을 확인했다. 즉, 제도의 구조적 완결성보다 운영 주체들의 적극적인 의지와 노력 덕분이다. 따라서 제도의 성공적 안착을 위해서는 드러난 구조적·운영적 문제 해결을 위한 근본적인 자치경찰제도 개선이 시급하다.

〈그림 3〉 연구 요약

일원화 자치경찰 모델의 지역 주도성 및 협력적 거버넌스



2. 정책 제언

이 연구의 사례 분석 및 논의를 바탕으로, 한국 자치경찰제의 성공적인 정착과 발전을 위해 다음과 같은 정책 방향을 제언한다. 특히, 일원화 모델의 구조적 한계를 인지하는 것을 넘

어, 이를 극복하고 지역 주도성(자율성, 대응성, 혁신성, 자원 동원, 참여 등)과 협력적 거버넌스를 실질적으로 발현시키기 위한 참여자들의 적극적 역할과 창의성을 배가할 수 있는 구체적인 유인책을 제언한다.

첫째, 자치경찰위원회가 실질적인 인사 및 조직 운영상의 권한을 확보할 수 있도록, 현행 자치경찰제도의 구조 개편(완전 이원화 또는 절충형 모델 등)이 요구된다. 이는 지역 특성에 맞는 창의적이고 자율적인 치안 정책 실험을 가능하게 하여 지역 주도성 발현의 토대를 마련할 것이다.

둘째, 안정적이면서도 자율적인 재정 기반을 마련하는 것이 필수적이다. 이를 위해 자치경찰교부세의 신설, 범칙금 수입의 지방 이양 범위 확대, 국고보조금의 용도 제한 완화 추진과 더불어 지역 간 재정 격차를 완화할 수 있는 구체적인 방안을 마련해야 한다. 또한, 성공 사례에서 나타난 바와 같이 지방자치단체 예산의 적극적인 연계나 민간자원 활용(지역 주도성: 자원 동원)을 장려하는 인센티브 제도를 도입할 필요가 있다.

셋째, 유관 기관 간 협력적 거버넌스의 촉진 및 제도화가 중요하다. 협력 모델을 발굴하여 확산을 지원하고, 정보 공유 체계 구축, 협력 참여의 성과와 노력을 인정하고 보상하는 인센티브 제공(예: 공동 프로젝트 우선 지원, 성과 기반 포상), 소통 채널의 운영과 갈등 발생 시 이를 조정할 수 있는 메커니즘을 제도적으로 구축할 필요가 있다. 특히, 다양한 주체들이 실질적으로 참여하여(지역 주도성: 참여) 공동으로 문제를 진단하고 해결책을 모색하는 플랫폼(예: 부산 치안리빙랩 모델의 확산)을 활성화하고, 이를 통해 상향식 정책 결정과 현장 중심의 협력을 강화하여 협력적 거버넌스를 더욱 활성화해야 한다.

넷째, 지역 주도성이 충분히 발현될 수 있도록 지원 체계를 강화해야 한다. 각 지역의 특성을 반영한 치안 시책을 발굴하고 추진할 수 있도록 예산 지원 프로그램을 운영하며, 우수 사례를 적극적으로 홍보하고, 맞춤형 컨설팅 및 관련 교육을 강화해야 한다. 이는 단순히 예산 지원 프로그램을 운영하는 것을 넘어, 지역 행위자들이 현장의 문제를 창의적으로 진단하고(지역 주도성: 대응성) 해결책을 적극적으로 실험할 수 있도록(지역 주도성: 혁신성) 인센티브를 제공하며(예: 혁신 아이디어 공모 및 사업화 지원, 성공 보상 연계), 주민 및 현장 경찰관의 아이디어가 실제 정책으로 이어질 수 있는 상향식 제안 채널을 제도화하고, 자율성을 존중하는(지역 주도성: 자율성) 맞춤형 컨설팅과 문제 해결 중심의 역량 강화 교육(예: 퍼실리테이션, 디자인 씽킹)을 통해 참여자들의 적극적 역할과 창의성을 실질적으로 배양하는 방안을 포함해야 한다.

다섯째, 자치경찰 운영의 정치적 중립성과 책임성을 담보하기 위한 제도적 장치를 강화해야 한다. 회의록 및 예산 집행 내역 등의 공개를 통해 운영의 투명성을 제고하고, 이해충돌

방지 윤리 규정을 마련하며, 독립적인 외부 평가 및 감시 기구의 도입이 필요하다. 이는 자치경찰이 지역 주민의 신뢰를 얻고, 지역 주도적 정책이 정치적 영향보다는 실제 치안 수요에 기반하여 추진될 수 있는 환경을 조성하는 데 기여할 것이다.

여섯째, 자치경찰 활동에 대한 참여와 헌신을 유도하기 위한 다각적인 동기부여 체계를 구축해야 한다. 이는 일선 자치경찰관들이 지역사회 문제 해결에 적극적으로 참여하고 새로운 시도를 할 수 있도록 인사고과 반영, 포상 확대, 특별승진 기회 제공 등 실질적인 유인책을 마련하는 것을 포함한다. 또한, 자원봉사자나 시민참여단 등 민간 참여자들의 지속적인 활동을 장려하기 위해 활동 실비 지원, 우수 참여자 표창, 지역사회 활동 경력 인정, 정책 과정 참여 기회 확대 등 다양한 형태의 인센티브를 제공하여, 협력적 거버넌스와 지역 주도성의 기반을 강화해야 한다.

결론적으로, 자치경찰제의 성공적인 정착과 발전은 단기적인 처방만으로는 이루어지기 어렵다. 따라서 단계적인 접근이 필요하며, 단기적으로는 현행 일원화 모델의 틀 안에서 자치경찰위원회의 운영 효율성을 높이고(예: 사무 분담 명확화 노력, 재정 지원 강화 요구, 우수 참여 모델 확산 등), 중·장기적으로는 제도의 근본적인 구조 개편(예: 일원화 모델 도입 검토 등)을 포함한 과감한 개선 방안을 모색해야 한다.

3. 연구의 시사점 및 향후 연구 과제

이 연구는 학술적으로 제한된 권한 하에서 협력적 거버넌스(CG)가 문제 해결과 성과 창출의 핵심 동력이며 그 효과가 맥락 의존적임을 실증하여 CG 이론을 확장한다.

실무적으로는 정책 결정자에게 일원화 모델 한계 인식과 근본적 제도 개선(구조 개편, 재정 확보, 권한 강화) 필요성을 강조한다. 자치경찰위원회/지방자치단체에는 제약 속에서도 지역 주도성(LI)·CG 발휘와 성공사례 벤치마킹·파트너십·소통의 중요성을, 경찰 조직에는 역할 변화 수용과 협력 자세를 요구한다.

이 연구는 4개 성공사례 중심의 한계를 지닌다. 향후 자치경찰제 이해 심화를 위해 ①제도 운영·성과의 종단적 연구, ②이원화-일원화 모델 심층 비교 분석(정량 포함), ③재정 모델-성과 간 계량 분석, ④주민 인식·신뢰도 변화 연구(설문 등), ⑤심층 인터뷰 및 현장 참여 관찰을 포함하는 질적 사례연구를 통해 보다 풍부하고 다각적인 1차 자료를 확보하고, 경찰 조직 문화·행태 변화 연구(혼합 연구) 등을 제언한다.

참고문헌

- 구혜영. (2020). 한국의 협력적 거버넌스 분석지표 개발을 위한 탐색적 연구. 「NGO연구」, 15(1): 43-77.
- 권오성·우하린. (2022). 「자치경찰제 시행에 따른 지역안전 거버넌스의 실태분석 및 개선방안」. 한국행정연구원.
- 김영식. (2025). 을사년 새로운 대한민국, 이원화 자치경찰제로 나가야. 「공공정책」, 233호.
- 김종오. (2024). 이원화 자치경찰제 추진을 위한 선결 과제. 「국가법연구」, 20(2): 99-127.
- 김흥주·홍성표·장일식. (2025). 자치경찰 이원화와 행정협업을 통한 시민안전통합상향실 재편에 관한 연구: 세종특별자치시를 중심으로. 「경찰학연구」, 25(1): 225-257.
- 박동수 (2021). 현행 일원화 자치경찰제도의 문제점과 개선방안. 「한국공안행정학회보」, 18(4): 77-95.
- 윤태웅. (2024). 「자치경찰제의 개선 방향에 관한 연구」. 대한민국시도지사협의회.
- 이명석 (2010). 협력적 거버넌스와 공공성. 현대사회와 행정, 20(2), 23-53.
- 장명본·강인호·조성호. (2023). 자치경찰제 개선방안에 관한 연구: 자치경찰 관련 공무원들의 인식을 중심으로. 「한국공공관리학보」, 37(2): 45-67.
- 장연진, 하은솔 (2018). 주민주도성에 관한 개념도(Concept Mapping) 연구. 「사회복지연구」, 49(1): 163-190.
- 장일식·정준선 (2023). 지역경찰장 주민추천제에 관한 탐색적 고찰: 세종자치경찰위원회를 중심으로. 「한국경찰연구」, 22(2), 197-220.
- 전국자치경찰위원회. (2023). 「대한민국 자치경찰 2주년 우수사례집」.
- 전국시도자치경찰위원장협의회. (2024). 「전국시도자치경찰위원장협의회 백서」.
- 조병노. (2024). 제 1 기 자치경찰위원회 운영 평가 및 법제도적 개선방향에 대한 小考. 「법학논총」, 31(1): 187-222.
- 최종술. (2023). 한국경찰의 이원화 자치경찰제 도입 방안 연구. 「한국자치행정학보」, 37(4): 225-243.
- 황문규 (2022). 국가경찰 중심의 일원적 자치경찰제의 법·제도적 한계와 발전방안. 「한국지방자치학회보」, 29(3): 112-130.
- 황문규·최천근. (2013). 자치경찰제 추진에 있어 검경수사권 조정에 대한 고찰. 「형사정책연구」, 24(1): 299-330.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). "Collaborative Governance in Theory and Practice". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Arnstein, S. R.(1969). "A Ladder of Citizen Participation.", *JAIP*, 35(4): 216-224.
- Kessy, A. T. (2018). "Decentralisation, Local Governance and Path Dependency Theory". *Utafiti*, 13(1).
- Kretzmann, John P. & John L. McKnight. Building Communities from the Inside Out : A Path

Toward Finding and Mobilizing a Community's Assets. ACTA Publications, 1993.

〈신문기사〉

- 온뉴스. “부산자치경찰위원회, 치안리빙랩 최종 워크숍 우수 3개 팀 시상”, 2022.12.19.
- 인천일보. “자치 못하는 자치경찰, 치안효과 미미”, 2024.7.8.
- 인천일보. “자치없는 자치경찰 개편돼야”, 2022.07.11.
- 연합뉴스. “세종시 파출소장은 주민이 직접 뽑는다 세종경찰 첫 시행”, 2021.09.15.
- 연합뉴스. “골목골목 다닌다 ... 세종경찰 기동순찰대 자전거순찰팀 호평”, 2024.05.07.
- 조선일보. “자치경찰위, 퇴직 경찰 일자리가”, 2024.04.15.
- 조선일보. “퇴직경찰 일자리 창출제 된 자치경찰제”, 2022.06.02.
- 한국방송뉴스. “서울 반려견 순찰대 공동체 치안문화 효과성 인정, 확대운영 실시”, 2022.06.28.
- 한국일보. “반려견 순찰, 효과 있을까? 학폭 피해 학생 장애인 구했답니다.”, 2024.05.26.
- 행정안전부 보도자료, “자치경찰제 시행 2주년 우수사례”, 2023.6.29.

ABSTRACT

Local Initiative and Collaborative Governance under the Unified Model: An Analysis of Cases of Innovation from South Korea's First-Term Autonomous Police Committees

Jae-Kang Lim

South Korea implemented an autonomous police system in 2021 under a “unified model,” where national police officers perform autonomous duties under municipal/provincial Autonomous Police Committees (APCs). Despite this model’s structural limitations, particularly the APCs’ lack of independent budget and personnel authority, the first-term committees achieved initial successes. This study analyzes cases of innovation in four APCs (Jeju, Sejong, Seoul, Busan) through the lenses of local initiative (LI) and collaborative governance (CG) to investigate the mechanisms behind these achievements.

The findings reveal that proactive leadership, effective collaboration building, meaningful citizen participation (e.g., co-design/co-production), a focus on tangible local problem-solving, visible activities, and creative resource mobilization were key success factors in spite of constraints (e.g., Sejong’s e-bike patrol, Seoul’s pet patrol, Busan’s policing living lab and sobering center). However, the unified model’s fundamental weaknesses persist, hindering substantial LI development and sustainable CG, thereby challenging the goals of decentralization and citizen-centric policing.

【Keywords: local initiative, collaborative governance, first-term autonomous police committees】