

제주자치경찰의 효율적 운영방안

탐라대학교 경찰행정학과 교수 **황정익**

제주자치경찰의 출범 목적은 기존의 국가경찰 업무의 일부를 단순히 지방자치단체에 이관하려는 의도가 아니라, 자치경찰제를 통해서 새로운 형식의 치안서비스를 어떤 형태이든지 도민들에게 제공하기 위해서이다. 특히 제주도는 자치행정이라는 측면에서 볼 때 특별자치도로 전환된 근본적인 이유가 고도의 자치권을 갖는 국제자유도시로 탈바꿈하는 것이기 때문에 치안서비스 유형도 다른 지역과 달리 새롭게 발생하고 있다.

I. 제주자치경찰의 연혁과 현황

제주도는 지역적, 역사적, 인문적 특성을 살리기 위하여 고도의 자율성을 갖는 특별자치도가 되어 2006년 7월 1일 정식으로 출범하였다. 제주자치경찰의 경우도 제주특별자치도의 출범과 함께 국가경찰제도와는 별개로 한국 역사상 최초로 지금과 같은 형태의 자치경찰제도가 시행되어 오늘에 이르고 있다.¹⁾ 그 과정에서 2006년 7월 19일 경찰법, 도로교통법 등 6개의 부수법률이 개정되었고, 이를 바탕으로 동년 12월 27일에 국가·제주자치경찰간 업무협약이 체결되어 2007년 3월 1일 제주자치경찰의 업무가 본격적으로 개시되어 오늘에 이르렀다.

1) 제주자치경찰제도는 매우 독창적인 모형으로 자치경찰의 역사가 깊은 외국의 어떤 입법례에서도 우리와 유사한 제도를 찾아보기 힘들다. 비교적 국내에 잘 알려진 미국, 일본, 독일, 프랑스의 자치경찰제도와 비교해 보아도 제주자치경찰은 그 성격, 업무범위와 권한 등이 독특함을 알 수 있다. 스페인의 자치경찰을 벤치마킹했다는 주장도 있으나, 국가일반경찰, 국가군경찰(헌병), 자치주정부경찰, 기초자치경찰로 세분된 스페인 경찰제도는 우리와 문화적 차이 이상으로 엄청난 차이가 있다. 물론 우리가 굳이 모델로 삼고 싶을 정도로 이상적인 자치경찰 제도를 갖춘 나라는 없지만 현재의 제주자치경찰제도를 적절하게 우리 실정에 맞게 개선해 나간다면 이상적인 제도로 자리매김할 수 있을 것이다.

처음 제주자치경찰이 출범할 때에는 총원 127명 중 38명은 업무의 혼선을 최소화하기 위하여 국가경찰에 재직 중에 자를 특별 임용하였고, 2007년 10월 10일 1차로 자치순경 45명을 공개 경쟁시험을 통해 선발 임용하였다. 현재 제주자치경찰은 자치경찰공무원이 94명으로 총정원에서 33명이 부족한 형편이며, 지능형교통시스템 센터의 업무와 주정차 단속업무가 자치경찰단으로 이관되는 바람에 일반직 공무원 65명이 새로 편제되었다.

원래 자치경찰제도는 2004년 11월 15일 제정된 대통령훈령인 자치경찰제실무추진단 규정에 의해서 빠른 시일 안에 전국 규모로 실시하려고 하였으나 아직은 이를 그대로 추진만 꾸준히 하고 있는 실정이다. 2005년에는 정부안으로 국회에 상정되었던 자치경찰법안도 17대 국회의 임기 만료로 2008년에 자동 폐기된 바 있다.²⁾

이렇게 전국적인 자치경찰제의 실시가 지연되는 이유는 자치경찰제도에 대한 각 정당의 정치적인 이해관계, 시민들이 갖는 자치경찰에 대한 인식차이가 중요한 원인이라 하겠다. 한편 우리 제주도에서는 특별자치도가 되는 과정에서 왜 자치경찰제도가 꼭 필요했는지에 대한 의문이 남아 있다. 이 점은 자치경찰제를 전국적으로 실시하기에는 너무 위험부담이 크기 때문에 시범 실시할 지역을 선택하는 과정에서 제주특별자치도의 출범과 시기적으로 우연히 일치되었을 뿐이라고 설명할 수 있다.

그러나 제주자치경찰의 출범 목적은 기존의 국가경찰 업무의 일부를 단순히 지방자치단체에 이관하려는 의도가 아니라, 자치경찰제를 통해서 새로운 형식의 치안서비스를 어떤 형태이든지 도민들에게 제공하기 위해서이다. 특히 제주도는 자치행정이라는 측면에서 볼 때 특별자치도로 전환된 근본적인 이유가 고도의 자치권을 갖는 국제자유도시로 탈바꿈하는 것이기 때문에 치안서비스 유형도 다른 지역과 달리 새롭게 발생하고 있다.

이제 제주자치경찰도 출범한지 5년이 경과하다 보니 그간의 경험과 시행착오를 통해 보다 효율적인 운영방안에 대한 중론이 서서히 모아지기 시작하였다. 이에 제주자치경찰이 도민생활의 안전을 위해 개선의 여지가 있는 영역에 대해 구체적으로 검토해 본다.

II. 자치경찰 업무범위와 권한의 조정

1. 특별사법경찰관으로서의 수사업무 범위

제주자치경찰이 처리할 사무의 범위는 제주의 지역적 독창성을 제대로 반영하지 못한 아쉬움이 있다.³⁾ 현재 ‘제주특별자치도설치및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ (이하 제특별법이라 약칭) 상의 제주자치경찰의 업무가 3가지 사무와 1가지

2) 18대 국회에서는 지방행정체제개편특별위원회가 2010년 4월 ‘지방행정체제개편에관한특별법’을 의결한 바 있지만 국회 본회의를 통과하지는 못하였다. 이 법안의 부결로 인하여 자치경찰제도 역시 전국적인 실시가 계속 지연되고 있는 실정이다. 정부는 전국의 모든 자치구를 70여개의 광역시로 통합한 후에 광역시별로 자치경찰제를 시행하려고 하였으나 마산, 진해, 창원이 광역시로 통합된 성과 이외에는 타 지역에서의 통합작업이 순조롭게 진행되지 못하여 자치경찰제의 전국적인 시행 가능성은 더욱 힘들어졌다.

3) 제주자치경찰의 사무범위가 지금과 같이 결정된 근거는 정부혁신지방분권위원회 소속 자치경찰실무추진단이 처음 마련했던 자치경찰법안이라 하겠다.

직무로 한정되어 있다.⁴⁾

그 중에서도 제주자치경찰이 일종의 수사업무를 하는 법적 근거는 제특법과 ‘사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률’(이하 특사경법이라 약칭)에 규정되어 있다. 특사경법은 제주자치경찰의 구체적인 업무범위로 17분야에서 약 40여 종에 이르는 특별범위반사범을 단속 내지는 수사하도록 되어 있다.

제주도의 경우 자치경찰단이 창설되기 이전에는 이러한 특별범위반사범을 지방검찰총장이 지명한 도청 행정직 공무원이나 국가경찰에서 주로 다루었다. 그러나 사안이 단속차원을 넘어 범죄 수사에 가까운 경우는 일반 공무원의 신분으로는 업무수행에 한계가 있었다. 또한 국가경찰이 특별범위반사범을 직접 수사하는 경우도 거의 대부분이 행정기관의 단속과 고발에 의하여 비로소 수사가 개시되었다.

다른 광역자치단체라면 일반범죄에 비하여 발생빈도가 적거나 폭력성이 배제된 행정범위반 행위를 이와 같은 ‘즉고발사건’으로 처리하여도 무방하겠지만, 제주특별자치도의 경우는 오히려 적극적인 기획수사를 통하여 환경 및 산업경찰의 역할을 더욱 강화시킬 필요가 절실한 지역이라 하겠다.

그럼에도 불구하고 같은 특별범위반사범을 수사할 수 있는 철도청, 교도소, 출입국관리업무,

등대 등에 근무하는 공무원에 비하여 제주자치경찰은 수사의 범위가 매우 제한되어 있다. 철도특별사법경찰의 경우를 예로 들면, 철도안전법상의 범죄 이외에도 그 소속관서 역 구내 및 열차 내에서 발생한 사기, 절도, 강도 등을 포함한 모든 일반 형법범까지도 수사할 수 있는 권한이 있다.

이에 반하여 제주자치경찰은 국가경찰에 준하는 선발과정과 교육, 경력을 가지고 있음에도 불구하고 제주자치경찰에게 주어진 17개의 특별범위수사와 경합되는 타 범죄의 수사를 제한하는 것은 도민의 치안복지에 반하는 것으로 보아야 한다.

무엇보다도 범죄는 그 성격상 일반범죄와 특별사법경찰관리가 행사하는 직무범위상의 범죄로 명확히 구분하기가 어렵다.⁵⁾ 실제로 특사경범위반 범죄들은 일반범죄와 상상적 경합이 되는 경우가 상당수 있으므로 현재 주어진 제주자치경찰의 수사범위를 보다 합리적으로 조정할 필요가 있다.

특히 청정자연환경의 보전을 위하여 제주특별자치도가 도의회의 동의를 얻어 도지사가 지정한 지역에서 불법적인 환경훼손행위 및 이와 경합하는 모든 범죄에 대해서는 일차적으로 수사를 할 수 있어야 한다.⁶⁾ 제주자치경찰은 17개 특별법과 2개의 제특법과 관련된 범죄를 수사하는 과정에

4) 제특법 제108조에 의하면 1. 주민의 생활안전활동에 관한 사무 2. 지역교통활동에 관한 사무 3. 공공시설 및 지여행사장 등의 지역경비에 관한 사무 4. 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률(이하 특사경법으로 약칭)에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무이다.

5) 예를 들어, 자치경찰은 약사법 제72조의8과 동법 제75조 제1항 1호의 비밀누설행위 등도 수사할 수 있으나, 이러한 행위는 형법 제317조 제2항의 업무상비밀누설죄와 서로 경합되므로 국가경찰의 수사권과 중복된다.

6) 18대 국회에서는 지방행정체제개편특별위원회가 2010년 4월 ‘지방행정체제개편에관한특별법’을 의결한 바 있지만 국회 본회의를 통과하지는 못하였다. 이 법안의 부결로 인하여 자치경찰제도 역시 전국적인 실사가 계속 지연되고 있는 실정이다. 정부는 전국의 모든 자치구를 70여개의 광역시로 통합한 후에 광역시별로 자치경찰제를 시행하려고 하였으나 마산, 진해, 창원이 광역시로 통합된 성과 이외에는 타 지역에서의 통합작업이 순조롭게 진행되지 못하여 자치경찰제의 전국적인 시행 가능성은 더욱 힘들어졌다.

제주자치경찰의 사무범위가 지금과 같이 결정된 근거는 정부혁신지방분권위원회 소속 자치경찰실무추진단이 처음 마련했던 자치경찰법안이라 하겠다.

서 최소한 경합가능성이 높은 다른 특별법에 한하여 수사할 권한을 갖는 것으로 관련 규정을 개정해야 한다. 다만, 현재 주어진 17개 특별법위반 사범을 수사 중에 일반 형법범과 경합하는 경우라면, 사건을 우선적으로 국가경찰에 인계하는 것이 타당하다고 본다.

2. 즉결심판청구권의 필요성

1) 범칙금통보처분과 즉결심판 청구권

경찰서장 등이 검사를 경유하지 않고 경미한 범죄에 한해 즉결심판을 통하여 사건을 처리하는 것은 정식 사법절차의 복잡함을 해소할 수 있는 제도로서 국민편익에 도움을 주는 제도이다. 이러한 즉결심판제도가 제주도에서 원활히 이행되기 위해서는 경미범죄와 도로교통법상의 위반행위를 단속하는 자치경찰에게 즉결심판의 청구권이 주어져야 한다. 먼저 자치경찰이 즉결심판의 대상이 되는 경미범죄를 단속할 권한에 대해 살펴보면 몇 가지 모순이 있다.

제특법 제117조 1항 단서에 의하면 경범죄처벌법 제6조의 통고처분 대상이 되는 범칙행위에 대해서는 제주자치경찰이 국가경찰에 사무를 인계하지 않고 직접 처리할 수 있다. 경범죄처벌법 제6조에서 뜻하는 범칙행위란 의미는 동법 제5조 1항에 따라 경범죄처벌법이 규정하고 있는 50개 행위유형 중 단지 21개 행위유형에 국한된다.⁷⁾ 제

주특별자치도 내에서는 이처럼 제한된 21개의 범칙행위들에 한해서 자치경찰이 단속할 수 있는 권한이 있을 뿐이다. 그러나 제주특별자치도라 하더라도 문화재보호법이나 자연공원법에 따라 지정된 지역 내에서는 경범죄처벌법상의 50개 범칙행위의 현행범 모두를 자치경찰이 단속할 권한이 있다. 즉, 지역에 따라 자치경찰이 단속할 경범죄처벌법상의 행위유형이 다르다는 것은 업무에 혼선을 가중시킬 뿐이다.

한편 경범죄처벌법상 통고처분의 대상이 되는 노상방뇨나 금연장소 흡연행위 등은 대체로 약간의 시간만 경과되어도 현행범의 성격이 상실되는 특징이 있다. 이 점은 도로교통법상의 범칙행위와 크게 다를 바가 없다. 이러한 범칙행위의 특징은 현장성과 범행의 일회성에 있기 때문에 위반자가 단속하는 권한을 가진 자에게 거리에서 저항하는 사례가 자주 발생한다.

예컨대, 범칙자가 주민등록증의 제시를 끝까지 거부하거나 신원을 밝히지 않는 등의 방법으로 공권력집행을 방해한다면 현행범상 즉결심판에 회부하는 방법 이외에는 구체적인 제재수단이 없다. 따라서 제주자치경찰에게도 최소한 즉결심판 청구권을 직접 행사할 법률적 근거가 있거나 그러한 권한이 있다는 사실을 도민들이 인식하고 있어야 현장에서 업무수행을 원활히 수행할 수 있다.

지역사회의 기초적인 질서 유지와 그 위반행위를 지도 단속하기 위해 창설된 자치경찰은 그 도

7) 경범죄처벌법상의 50개 범칙행위유형은 모두 10만 원이하의 벌금, 구류, 또는 과료의 형으로 벌한다. 따라서 타 범죄와 경합되거나 악질적인 상습범이 아닌 이상, 이러한 경미범죄는 즉결심판의 대상이다. 하지만 즉결심판에 관한 절차법 제3조 제1항에 의하면 즉결심판청구권자는 경찰서장과 해양경찰서장으로 국한되어 있다. 그렇기 때문에 설사 자연공원이나 문화재보호구역에서 21개의 범칙행위를 제외한 29개의 범칙행위의 현행범을 체포했다 하더라도 국가경찰에 통보하고 사건을 인계할 수밖에 없다. 그러나 주민의 생활안전과 사회질서유지와 그 위반행위를 지도 단속하려는 자치경찰제도의 도입 취지에 비추어볼 때, 최소한 경범죄처벌법상의 50개 범칙유형 전체에 대해서 자치경찰의 직무범위에 포함시키는 것이 타당하다고 본다. 업무범위에 속하지 않는 29개의 행위유형이 고도의 수사방법이 필요하다거나 단속시에 인권침해 논란의 여지가 있는 행위유형은 결코 아니다.

입취지에 부합하기 위해서라도 국가경찰이나 해양경찰과 마찬가지로 즉결심판 청구권은 당연히 있어야 한다. 물론 제주자치경찰은 경범죄처벌법에 규정된 21개의 범칙행위와 도교법상의 범칙행위에 대해서는 즉결심판을 직접 청구할 수는 없어도 범칙금 통고처분은 자체적으로 할 수 있다. 그러나 부과된 범칙금 통고처분을 받기를 고의적으로 회피하는 위반자 역시 더 이상의 법적 제재를 가할 권한이 자치경찰에게는 없다. 따라서 이러한 자에 대해서는 직접 즉결심판을 청구할 권한이 있어야만 단속의 효과를 높일 수 있다.

설사 범칙금 통고처분을 수령한 자라 하더라도 특별한 사정이 없으면서 고의적으로 범칙금납부를 거부하거나 불이행하는 자에 대해서는 처음 단속한 부서에서 즉결심판을 청구하여 납부를 심리적으로 강제하는 것이 타당하다고 본다.

현재는 경범죄처벌법 등의 위반자에 대한 범칙금통고처분은 국가경찰이나 자치경찰이 공동으로 수행하고 있으면서도 제주자치경찰이 통고처분을 한 경우에는 관할 국가경찰서장에게 그 사실을 통보해야 하고, 제주자치경찰이 통고처분한 범칙금이 30일을 경과했음에도 미납되었다면 국가경찰에 이첩하여 즉결심판을 청구하도록 되어 있다.

이처럼 통고처분을 하는 기관과 즉결심판을 청구하는 기관이 서로 다르기 때문에 도민들의 불편과 혼란이 가중되고 있다. 더욱이 제주자치경찰이 수행한 범칙금 통고처분의 미납사례에 대해서는 즉결심판을 통해 그 수익이 국고에 귀속되는 결과가 되어서 제주의 경제적 이익에도 반하는 결과가 되고 있다.

2) 당사자적격과 과태료재판 통보권한과의 균형

법원의 즉결심판에서 다툼이 있을 경우 현장에서 직접 현장에서 단속하였던 공무원이 법정에서 출두하여 진술하거나, 재판의 결과에 따라서는 즉결심판 청구권자가 정식재판을 청구할 수 있다. 이러한 경우에 현장에서 직접 범규위반자를 단속하지 않고 단지 사건기록과 증거물을 제주자치경찰로부터 송부 받은 국가경찰이 즉결심판이나, 정식 재판에 참여한다면 당사자 적격성이 없어서 재판의 공정을 해할 우려가 있게 된다.

한편 도로교통법 제161조 제1항 2호에 의하면 제주자치경찰은 과속단속카메라와 같은 영상기록매체로 과속행위나 주정차위반 행위를 한 운전자를 확인할 수 없을 경우에는 고용주등에게 범칙금납부통고서가 아닌 과태료를 부과할 수 있다. 그러나 과태료처분을 받은 자가 이의를 제기하면 제주자치경찰은 관할법원에 통보하여 비송사건절차법에 의한 과태료 재판을 하도록 되어 있다. 자치경찰이 취급하는 범칙금통고처분이나 과태료는 동일하게 20만원 이하임에도 불구하고 과태료는 자치경찰이 직접 법원에 통보할 수 있는데 반하여, 범칙금통고 불이행의 경우는 국가경찰을 통해 법원에 즉결심판을 청구하는 것은 절차상 균형이 맞지 않는 모순이 있다.

III. 도로교통법상의 권한 이양문제

1. 도로에서의 통행의 금지 및 제한 권한

제특법에 의하면 제주자치경찰이 수행하는 주요사무 중에는 ‘교통안전 및 교통소통에 관한 사무’, ‘공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비

에 관한 사무' 등이 있다. 실제로 제주자치경찰은 2010년도 1년에 한해서만 도내에서 개최된 270여 회의 각종 축제, 체육행사 등에 질서유지 및 교통관리를 담당하였다. 자치경찰제도가 도입된 이후 매년 이러한 사무를 수행하는 과정에서 행사에 참가한 도민들을 보다 더 안전하게 보호하기 위하여 몇 가지 제도적 보완사항이 필요하다. 무엇보다도 축제와 마라톤과 같은 체육행사는 집회나 시위와는 근본적으로 그 성격을 달리 하기 때문에 행사참가자의 안전을 위해서는 수시로 일정 지역의 도로를 시간대별로 적정하게 조정하여 통행의 금지나 제한을 해야 한다. 그럼에도 불구하고 이러한 도로통제권한을 현재 자치경찰은 자체적으로 행사할 수가 없는 형편이다.

제특법 제138조 1항에 의하여 도로교통법상 지방경찰청장이나 경찰서장의 고유 권한이었던 사항들이 제주특별자치도 도지사에게 상당히 이양되었다. 예를 들어, 횡단보도의 설치, 위험한 길에서의 통행방법지정, 가변차로설치, 횡단이나 유턴 금지, 앞지르기 금지구역설정, 좌회전 방법, 보행자전용도로설치, 서행 및 일시정지장소 지정, 주정차금지구역설정 등은 자율적으로 제주자치경찰이 관리할 수 있게 되었다. 하지만 축제나 체육행사로 인하여 도로상의 통행을 일시적으로 금지하거나 제한하는 조치는 매우 한시적인 임시조치임에도 불구하고 국가경찰이 제주특별자치도에 그 권한을 양도하지 않고 있다.

이미 도지사에게 양도된 도로상의 각종 권한과 도로교통법 제6조인 통행금지과 제한조치 권한이 도민복지에 미치는 영향을 비교해 보면 후자의 경우는 전국적 통일성을 기할 정도로 고도의 전문성을 요구하는 교통행정사무 영역이라고 보기 어렵다.

오히려 제주도의 지방적 특색과 환경을 고려

하면 일시적인 도로통제권이야말로 지자체가 주최하는 각종 행사를 원활히 진행하기 위해서라도 가장 절실하게 필요한 권한이라 하겠다. 매년 300여건에 이르는 각종 문화행사와 축제, 체육 행사에서 도민과 참석자를 상황에 따라 적절히 보호하기 위해서는 일시적인 도로통제권한이 당연히 자치경찰에 있어야 한다.

도로의 일시적인 통행금지과 제한을 결정하는 권한을 자치경찰에게 이양하면 요인경호 업무를 하는 국가경찰의 입장에서는 혼선의 우려가 있다는 주장이 있으나 이는 실효성이 부족한 항변이라 하겠다. 요인경호가 매년 제주도에서 300여 차례씩 있을 수도 없을 뿐 아니라 극히 제한되고 일회성이기 때문에 이러한 권한을 자치경찰에 양도하여도 국가경찰의 업무에 혼선이 올 우려는 적다고 본다.

2. 음주운전측정권한

음주운전은 그 피해가 매년 증대하고 있으며 국가경찰력의 단속만으로 해결하기 어려운 심각한 사회문제이다. 지자체의 경우도 이러한 사회적 악습을 뿌리 뽑는데 적극적으로 동참할 필요가 있다. 운전을 하는 자가 현재 음주상태인지 여부에 대해서 단지 측정만을 요구하는 것은 경찰만 행사할 수 있는 권한이란 사고에서 이제는 벗어나야 한다. 설사 모든 공무원이나 심지어는 시민들에게 음주의심이 가는 자가 운전하러할 때에 그러한 권한을 준다하더라도 남용의 우려는 없다고 본다. 오히려 사회적으로 최대다수의 최대행복을 증진시킬 수 있는 마지막 방법이라 할 수 있다.

그러나 전국에서 유일하게 자치경찰제를 두고 있는 제주도에 자치경찰에게 음주측정요구권

조차 없다는 사실은 이러한 사회분위기에 역행하는 측면이 있다.⁸⁾ 따라서 도로교통법 제44조 2항에서 음주운전의 의심이 가는 운전자에게 음주여부를 호흡조사를 통해 할 수 있는 경찰공무원의 범위에서 제주자치경찰을 제외시킨 조항은 하루 빨리 개정해야 한다. 도로교통법의 취지는 음주운전을 범죄로 보아서, 그 적발행위도 일종의 범죄수사상의 절차에 해당하기 때문에 일반적인 범죄수사권이 없는 제주자치경찰에게는 그러한 측정요구권한 역시 행사할 수 없다고 규정하고 있다. 설사 음주운전행위를 범죄로 본다고 하더라도 자치경찰은 국가경찰과 협력하여 범죄예방에 공조할 의무가 있다. 음주여부에 대한 측정만을 요구하는 권한을 자치경찰이 행사하더라도 남용의 우려나 도민들과의 불필요한 마찰은 발생하지 않을 것으로 본다. 또한 범죄예방을 위해 차량을 일시 정지시키고 음주측정을 요구하는 행위의 법적성격은 범죄수사라는 측면도 있지만, 그 본질은 경찰관직무집행법상의 불심검문과 크게 다를 바가 없다. 자치경찰은 사무를 수행함에 있어서는 제특법 제115조에 의해서 경찰관직무집행법의 거의 모든 규정이 준용되고 있으므로 논리상 음주측정요구권의 행사도 당연히 인정되어야 한다.

자치경찰이 업무수행 중 우연히 음주의심이 가는 자의 운전사실을 발견하여 음주측정을 요구하고 그 결과에 따라 국가경찰에 음주운전자를 이송한다면 이는 자치경찰공무원에게 부여된 고유 사무에 해당한다. 따라서 제주자치경찰에게 이러한 음주측정요구행위를 금지한 도로교통법

의 관련 규정은 시급히 개정되어야 한다. 물론 국가경찰에서 하듯이 도로를 차단하고 불시에 모든 차량을 대상으로 음주측정을 하는 적극적인 단속까지 할 권한이 자치경찰에게 필요한 것은 아니다. 자치경찰은 임무수행 중에 우연히 음주 의심 운전자를 발견한 경우에 한하여 소극적으로 음주측정권을 행사한다면 국가경찰과 불필요한 마찰 없이 도민의 생활안전에 보다 더 기여할 수 있다고 본다.

IV. 자치경찰의 인사문제

1. 제주자치경찰단장의 직급조정

현재 우리나라는 전국적으로 235개의 경찰서(서장 계급 총경)가 있으며, 이에 비례하여 기초자치단체는 232개가 있다. 경찰서의 경우는 그 설치운동을 대체로 기초자치단체와 격을 같이 하고 있다. 따라서 경찰계급인 총경의 이미지는 1개 기초자치단체에 설치된 경찰서의 수장이라는 의미로 국민들에게 인식되어 있다. 이에 반하여 제주특별자치도의 경우 자치경찰단장의 계급이 국가경찰의 경찰서장급과 동일하기 때문에 제주특별자치도가 다른 지역의 기초자치단체와 위상을 같이 하는 현상이 발생한다. 역사적, 경제적, 문화적 모든 특성을 고려하여 제주도가 독립된 제주특별자치도로 광역자치단체가 된 이상 제주자치경찰단의 위상도 이에 발맞추어 격상되어야 한다.

현재 제주자치경찰의 정원은 예산상의 문제로

8) 예를 들어, 제주자치경찰은 제주도를 찾는 수학여행단의 차량행렬을 에스코트하는 임무도 수행하고 있다. 그런 임무 수행 도중에 버스기사가 음주를 했다는 의심이 가더라도 현재는 음주측정을 요구할 수가 없다. 따라서 대형사고의 우려가 있는 이러한 경우에 국가경찰이 사용하는 동일한 단속 장비와 방법으로 측정만을 요구할 수는 있어야 하고 만일 측정치가 기준 이상으로 나오면 국가경찰에 연락해서 인계하도록 해야 한다.

아직 충족되지 않은 임시적인 상황에 불과하다. 자치경찰의 업무범위나 필요한 정족수는 제주의 경제상황에 따라 도조례로 증원될 여지가 충분히 있다. 그렇기 때문에 자치경찰의 현재의 조직 규모만을 염두에 두고 단장의 계급을 자치총경으로 해야 한다는 주장은 타당성이 결여되어 있다.

또한 도정업무상 타 실국장과의 위상문제를 고려하여야 한다. 자치경찰이 독자적이고 창의적으로 도민을 위한 치안행정을 추진해 나가기 위해 서라도 도청 내에서 자치경찰단장(4급)의 직급을 상향 조정하여야 한다. 현재는 도청의 실·국장(2급 또는 3급)에 비하여 1계급 이상 낮아서 타 실국의 보조업무지원부서로 비추어질 우려가 있다. 또한 업무성격상 인허가 담당부서의 장에 비하여 인허가와 관련하여 행정법 위반자를 수사하는 부서의 장의 직급이 현저히 낮을 경우 업무상 지시를 받을 위치에 있게 되어 수사나 단속업무의 중립성을 해칠 우려가 있다.

2. 국가경찰공무원과의 인사교류문제

제특법 제137조 2항의 1에 의하면 자치경찰에 경찰공무원법을 준용하면서, “경무관”을 “자치총경”으로 본다는 규정은 이제는 개정할 여지가 있다. 국가경찰과 자치경찰의 모든 계급을 동일하게 취급하면서 유독 국가경찰의 경무관을 자치경찰에서는 총경으로 본다는 취지는 제특법 입법 당시의 제주도 실정에 기인했다고 추정된다. 즉, 당시의 국가경찰인 제주지방경찰청에는 2개의 경찰서만 있을 뿐이었고 경찰청장의 계급이 경무관이었다. 따라서 국가경찰과의 관계를 고려해서 일계급 낮게 제주자치경찰단장의 계급을 정했으나 이제는 제주지방경찰청 청장의 계급이 치안감이 되었기 때문에, 자치경찰단의 단장 계급을 자치

경무관으로 하더라도 국가경찰과의 위상과 관련한 갈등의 소지는 없다고 보여 진다.

더욱이 제특법에 의하면 자치경찰단장으로 임명할 수 있는 자는 현재 국가경찰에 있는 자 뿐 아니라 5년 이상 법관, 검사, 변호사를 했던 자들 중에서 개방형직위로 임용할 수도 있다. 단장의 계급이 4급 상당의 자치총경이라면 법관 등을 5년 이상 한 유능한 제주사회의 인재를 자치경찰단장으로 영입하기는 거의 불가능하다고 본다.

한편 제특법 제130조에 의하면 제주자치경찰 정원의 5% 범위에서 국가경찰과의 인사교류가 가능하도록 되어 있다. 자치경찰의 능력을 발전시키고 국가경찰과의 사무연계성을 높이기 위해 서라도 양 경찰사이의 인사교류 가능성은 항상 열려 있어야 한다. 그러나 자치경찰이 대등한 입장에서 국가경찰과 인사교류가 이루어지기 위해서는 우선 자치경찰이 입경하여 받은 교육의 질과 양이 동등할 필요가 있다. 그러기 위해서는 제주자치경찰의 경우 ‘제주특별자치도 자치경찰 공무원의 임용 등에 의한 조례’에 의해 현재 16주 동안 중앙경찰학교에서 실시하는 자치경찰 교육기간을 국가경찰과 동일하게 32주로 연장하여야 한다. 가급적이면 제주자치경찰의 선발은 지자체에서 하더라도 교육은 일률적으로 국가경찰 교육기관에 위탁하여 동일한 교육을 이수하도록 해야 할 것이다.

V. 결 론

제주도는 물론이고 우리나라가 앞으로 전국적으로 자치경찰제를 도입하려는 목적은 기존의 국가경찰 업무 중의 일부를 단순히 지방정부에 분

산시키려는 것은 결코 아닐 것이다. 자치경찰제를 통해서 기존에 없었던 치안서비스를 새로 창출하여 국민들에게 부가적으로 더 서비스하거나 서비스의 질을 향상시키기 위한 목적이 아니라면 자치경찰이 아닌 국가경찰의 증원으로 가능한 일이었다.

물론 제주도의 경우도 특별자치도가 되었다고 해서 다른 지역과 달리 유별난 치안수요가 새롭게 발생하지는 않았다. 따라서 현행 제주지방경찰청을 중심으로 한 국가경찰의 시스템은 그대로 유지하면서 별도의 조직으로 도지사 소속의 자치경찰을 운영하는 방식을 취하고 있다.

그런데 제주도가 자치행정이라는 측면에서 특별자치도로 전환된 근본적인 이유는 무엇보다도 국제자유도시가 되기 위해서였다. 그 과정에서 제주도는 치안행정을 포함하여 고도의 강력한 자치권이 실질적으로 필요하므로 제주자치경찰의 운영도 그러한 취지를 반영하는 방향으로 나가야 한다. 따라서 제주자치경찰은 주민들의 의사가 충분히 반영된 맞춤형 치안서비스를 앞으로 더 개발해 나가고 보다 친절히 봉사하는 측면에 역점을 두고 운영되어야 할 것이다.

제주자치경찰이 창설되어 도민들에게 봉사하기 시작한 지 이미 5년이 경과되었다. 아직 예산 문제로 인하여 정원조차 채우지 못한 형편이지만 나름대로 소정의 성과를 이루고 있다. 그러나 제주도가 전국에서 유일하게 자치경찰을 처음으로 운영하는 과정에서 예상 못한 문제들이 발생하고 있음도 사실이다. 이에 제도적으로나 법률이나 조례의 개정을 통해서 제주자치경찰의 업무와 관련하여 개선의 여지가 있는 몇 가지 분야를 지적해 보았다.

첫째, 경찰은 국가경찰이든 자치경찰이든 체제

모델과 상관없이 법을 집행할 수 있는 공권력을 전제로 봉사나 사회질서유지 기능을 할 수 있다. 하지만 제주자치경찰은 일반적인 범죄에 대한 수사권이 없는 상태로 출범하여서 시작부터 많은 문제점을 내포하고 있다. 그러나 제특별법이나 경직법, 특사경법 등은 제주자치경찰의 일반적 수사권을 원천적으로 차단하는 취지가 아니기 때문에 수사할 수 있는 업무범위에 있어서는 탄력적으로 재고할 여지가 있다.

무엇보다도 제주도의 특성상 환경보호와 관련하여 관련된 특별법 위반사범에 대해서는 제주자치경찰이 보다 더 적극적인 입장에서 단속과 수사를 할 여건을 만들어 나가야 한다. 그러기 위해서는 제주자치경찰이 특별사법경찰관리의 직무를 수행할 영역을 확대할 필요가 있다. 현재 특사경법에 의해 수사할 수 있는 17개 분야의 40여 특별법을 수사하는 과정에서 경합가능성이 높은 건축법 등을 포함한 일부 다른 특별법을 수사할 수 있도록 관련 규정을 개정해야 한다.

둘째, 제주자치경찰이 업무수행 중에 가장 큰 문제가 되는 점은 경찰의 입장에서 적절하게 행사할 수 있는 법적 권한이 전혀 없다는 점이다. 제주자치경찰 제도를 구상하고 입법한 사람들은 거리의 시민들이 ‘자치경찰관 앞에서 음주운전이나 싸움을 해도 그들은 경찰관으로서 법적인 제재를 가할 권한이 전혀 없다’는 사실을 잘 알고 있는데, 자치경찰은 그러한 시민에게 제대로 봉사할 수 있다고 순진하게 예상했는지 지금도 가장 큰 의문으로 남아 있다.

치안이란 범죄예방, 위협방지, 수사 등 다양한 개념을 포함하고 있지만 범죄수사라는 측면에서 보면 지방이나 국가차원이나 크게 다를 것이 없다. 그러므로 치안이 안정된 지역과 그렇지 않은

지역은 있어도 지방특성에 맞는 개별화된 치안 내지는 수사개념이란 존재하지 않는 허상이라 하겠다. 그러한 허상을 위해 자치경찰이 활동할 수는 없다. 즉, 지역마다 다른 형법이나 형사소송법이 존재하지 않는 이상 우리나라의 치안정책이 추구하는 목표는 언제나 동일할 뿐이다. 따라서 제주자치경찰이 발전하기 위해서는 제주지역의 맞춤형 치안서비스개발이라는 명제보다는 전국에서 가장 안전한 치안상태를 유지하는 것에 우선순위를 두어야 한다.

그러기 위해서라도 자치경찰에게 우선적으로 필요한 것이 즉결심판청구권을 단독적으로 행사하는 것이다. 제주자치경찰은 현재 주어진 직무에는 도로교통법위반자를 단속하고 경미범죄자를 적발하고 범칙금통고처분을 하도록 되어 있다. 그러나 이러한 단속에 불응하는 자에게 즉결심판을 청구할 수 없거나 통고처분 불이행자에 대한 즉결심판을 청구할 수 없다는 것은 구조적인 모순으로 보아야 한다.

셋째, 제주자체경찰이 통상적인 업무를 수행하는 과정에서 우연히 음주운전의 의심이 가는 자를 발견하였을 경우에는 그들의 운전행위를 정지시키고 음주측정여부를 조사할 최소한의 권한은 있어야 한다. 적극적으로 음주 운전자를 적발하려는 것이 아니라 소극적으로 음주 운전자에게 측정만을 요구할 수 있어야 도민의 생활안전에 기여할 수 있을 것이다.

넷째, 제주도에서 교통안전 및 교통소통에 관한 사무를 전담하는 자치경찰에게 현재 도로교통법상 일시적으로 도로를 통제할 권한이 없는 실정이다. 마라톤 등을 비롯한 각종 체육행사나 축제에서 도민들의 안전을 위해서라도 이러한 권

한은 국가경찰과 업무협약을 통하여 조절할 여지가 있다.

다섯째, 제주자치경찰의 위상과 관련하여 자치경찰단장의 계급이 현재 도청의 실국장급보다 더 낮아서는 업무의 중립성을 지켜나가기 어렵다는 측면도 고려해야 한다. 앞으로 전국적으로 자치경찰이 광역자치단체를 단위로 실시된다면 자치경찰단의 단장은 경무관급 이상으로 당연히 상향되어야 하므로 현재 제주자치경찰단장의 계급도 미리 조정되어야 할 필요가 있다.

끝으로 제주자치경찰이 지속적인 발전을 하기 위해서는 무엇보다도 전문화된 경찰 인력을 확보하고 교육하는 일에 중점을 두어야 한다. 지역특성에 맞게 그 지역의 대학과 연계하여 지속적인 교육을 병행하는 것도 한 가지 방법이라 하겠다.

또한 자치경찰이 빠른 시일 안에 국가경찰과 차별화된 위상을 정립하기 위해서는 특수한 영역에 있어서 차별화된 전문화가 이루어져야 한다. 현재 제주자치경찰의 직무로 구분된 특별법위반사건 수사영역에서는 국가경찰이나 일반직 공무원보다 뛰어난 전문적인 수사기법을 스스로 연구하고 개발해 나가야 할 것이다.●