



저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 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](#)

행정학석사학위논문

제주특별자치도 자치경찰제도의
발전 방안에 관한 연구

- 조직 및 사무권한을 중심으로 -

A Study on Development Plan of Community Police
System in Jeju Special Self-Government Province

- Focused on the Organization and the
Competence of Office -



충주대학교 경영·행정·외국어대학원

행정학과 행정학전공

최재원

2008년 11월

행정학석사학위논문

제주특별자치도 자치경찰제도의
발전 방안에 관한 연구

- 조직 및 사무권한을 중심으로 -

A Study on Development Plan of Community Police
System in Jeju Special Self-Government Province
- Focused on the Organization and the
Competence of Office

The seal of Chungju National University is a circular emblem. It features a central stylized design of four interlocking triangles forming a larger square. The text "CHUNGJU NATIONAL UNIVERSITY" is written around the top inner edge of the circle, and "1914 KOREA" is written around the bottom inner edge. The text "지도교수 변종화" is overlaid on the seal.

지도교수 변종화

이 논문을 행정학 석사 학위논문으로 제출함

2008년 11월

충주대학교 경영·행정·외국어대학원

행정학과

최재원

최재원의 행정학석사 학위논문을 인준함

2008년 12월 일



심사위원장 이도형 (인)

심사위원 박홍윤 (인)

심사위원 변중화 (인)

충주대학교 경영·행정·외국어대학원

감사의 글

유난히 파란하늘과 형형색색 곱게 물든 단풍잎을 바라보면서 가슴 두근거림이 메아리처럼 들리는 것은 가을에만 느낄 수 있는 정취가 아닐까 생각합니다.

봄에 씨앗을 뿌린 후, 여름 내내 땀 흘린 자만이 가을에 풍성한 열매를 거둬들일 수 있음은 자연의 섭리가 아닌가 합니다.

첫 학기, 설렘 속에 꿈을 안고 시작한 발걸음이 고난과 역경이라는 벽에 부딪쳐 잠시 멈춰질 때 노력이라는 땀방울로 이겨냈던 시간들.....

이제 마지막 관문을 통과하면서 또 다른 도전을 향한 발걸음이 되리라 믿어 의심치 않습니다.

희망이라는 씨앗을 안고 새로운 봄을 맞이할 준비를 할 수 있도록 저에게 도움을 주신 여러분들의 고마움을 가슴 속 깊이 소중하게 간직하면서 진심으로 감사의 마음을 전합니다.

먼저, 평생 공부의 중요함을 일깨워 주시고 저를 자식처럼 생각하시면서 가정생활까지 걱정해주신 존경하는 변종화 지도교수님께 깊은 감사를 드립니다.

논문의 어려운 부분을 예리하게 지적해주신 이도형 교수님, 항상 사랑과 열정으로 강의 해주신 박홍윤 교수님, 미로 속에서 헤매고 있던 저의 손을 잡아주시며 다정한 눈빛으로 아픈 상처를 치유해주신 윤견수 교수님, 아름다운 미소를 지으시며 반갑게 대해 주신 임동욱 교수님,

미국에서 교환교수로 계시는 김태진 교수님께도 감사의 인사를 드립니다.

대학원 진학을 권유하고 물심양면으로 도움을 주신 충주경찰서 조영우 과장님, 논문작성에 조언과 자료를 제공해주신 김원중 교수님, 최석오 교수님에게 심심한 감사를 드립니다.

그리고 제가 좌절하고 포기하고 싶을 때 마다 지혜와 용기를 주신 신원기획의 고윤경 실장님에게도 감사의 마음을 전합니다.

일선 현장에서 격무에 시달리면서도 설문조사에 성의껏 응해 주신 제주자치경찰공무원 여러분께도 감사의 인사를 드립니다.

또한 대학원 생활을 하면서 형제처럼 사이좋게 지냈고 최선을 다하여 논문을 준비한 신원균, 이광근 학우에게 격려와 감사의 인사를 드립니다.

어려운 환경에서도 밝고 씩씩한 모습으로 아빠를 이해 해주고 믿어준 두 아들 필성, 은성에게 사랑한다는 말을 전하며, 늦은 나이에 공부하는 아빠의 모습을 본받아 열심히 배우고 항상 최선을 다하는 자세로 성실하게 성장하기를 진심으로 바랍니다.

마지막으로 암 투병으로 사경을 헤매면서도 자식들 걱정만 하시다가 세상을 떠나신 어머니의 가르침을 가슴에 깊이 새기면서 부끄럽지 않는 삶을 살아가겠다는 약속을 드리며, 이 논문을 어머니 영전에 바칩니다. 사랑합니다.

2008년 11월

최재원

요 약

제주특별자치도 자치경찰제도의 발전방안에 관한 연구 - 조직 및 사무권한을 중심으로 -

현재 우리나라에서는 2006년 7월 1일부터 제주특별자치도에 한하여 자치경찰을 실시하고 있다. 자치경찰에 대한 논의는 김영삼 정부시절부터 시작하여 김대중 정부의 10대 공약에서 실시를 약속하였으나 기초적인 논의만 있었을 뿐 성과를 거두지 못하였다.

노무현 정부가 출범하면서 심도 있게 자치경찰 실시에 대하여 논의가 전개되면서 자치경찰을 실시할 수 있는 지방분권특별법을 마련하여 법적인 토대를 확보하였다.

그리고 제17대 국회에서 자치경찰법(안)을 마련하여 국회에 제출하면서 통과를 기대하였으나 실시에 따른 각계의 의견 충돌로 인하여 법(안)이 통과되지 못하고 현재까지 계류 중에 있으며, 18대 국회에서 다시 논의가 되고 있는 상황이다.

이러한 과정에서도 고무적인 것은 노무현 정부에서 제주특별자치도법을 마련하여 “제주특별자치도”라는 한정된 지역에서만이라도 자치경찰을 시행하도록 한 것은 획기적인 일이라 할 수 있다.

제주자치경찰은 불완전한 협의적 행정경찰 사무 등에 대하여만 사무를 담당하도록 권한을 제한하여 자치제도 본연의 업무를 수행하지 못하는 한계를 가지고 있다.

본 연구에서는 제주자치경찰제도가 시행된 지 2년이 지난 시점에서 제주 자치경찰이 가지고 있는 문제점을 도출하고 그에 대한 분석을 통하여 발전 방안을 제시하였다.

또한 본 연구를 통하여 제주자치경찰 뿐만 아니라 향후 전국적으로 자치경찰이 시행될 경우 나타날 수 있는 문제점을 최소화하여 지방자치 본연의 업무가 효율적으로 시행될 수 있도록 기초 자료로 제공하고자 한다.

따라서 연구의 내용은 제2장에서 자치경찰의 의의 등 기본개념과 자치경찰의 법적근거로 헌법상 일반적 근거와 지방분권촉진에 관한 특별법, 그리고 자치경찰제도의 선행연구와 외국경찰제도의 모형에 대하여 자치경찰 제도를 중심으로 고찰한 후, 우리 자치경찰제도에서 채택 가능한 제도와 사무의 범위 등에 대하여 비교하였다.

제3장에서는 본 논문의 핵심인 제주특별자치도 자치경찰제도의 개념과 법적근거, 조직 현황, 사무권한, 자치경찰기관 등에 대하여 의의와 특징을 분석하였으며, 국가경찰과의 관계에 대해서도 살펴보았다.

제4장에서는 제주자치경찰공무원을 대상으로 실시한 설문조사 및 결과를 분석하였고, 제5장에서는 제주자치경찰제도의 조직상·사무권한상 문제점, 국가경찰과의 상호관계에서의 문제점을 도출하였다.

제6장에서는 조직과 사무권한의 개선방안, 국가경찰과의 상호협조 방안 등 개선 방안을 제시하였으며, 마지막으로 제7장에서는 제주자치경찰제도의 특성과 이에 따른 향후 발전 방안을 정리하여 결론을 도출하였다.

본 연구에서는 제주자치경찰의 시행 과정에서 나타난 문제점을 법 제도적인 측면과 조직의 효율적 운영 여부를 검토하여 발전방안을 제시하였다.

제주자치경찰은 제도상의 불비를 개선하여 지역민에 봉사하고 치안 질서를 충실히 담당할 수 있도록 새롭게 거듭나 자치경찰 본연의 임무를 완수할 수 있도록 하여야 한다.

《 목 차 》

요 약	i
표 목 차	vii
그림목차	viii
제 1 장 서 론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	4
1. 연구의 범위	4
2. 연구의 방법	5
제 2 장 자치경찰제도에 대한 이론적 논의	8
제1절 자치경찰의 개념과 특징	8
1. 의의	8
2. 기본 이념	9
3. 자치경찰제도의 장·단점	11
4. 자치경찰제도의 필요성	12
제2절 자치경찰제도의 법적 근거	16
1. 현황 분석	16
2. 법적 근거	19
3. 자치경찰법(안)	22
제3절 자치경찰제도의 선행연구와 외국 자치경찰제도의 이해	29

1. 자치경찰제도의 선행연구	29
2. 외국의 자치경찰제도	32
제4절 자치경찰제도의 분석 틀 설정	50
제 3 장 제주자치경찰제도의 현황	52
제1절 제주자치경찰의 개념	52
1. 의의	52
2. 법적 근거	55
3. 도입 배경	56
제2절 제주자치경찰기관의 조직	57
1. 자치경찰	57
2. 치안행정위원회	64
제3절 제주자치경찰의 사무 권한	66
1. 자치경찰단	66
2. 치안행정위원회	68
제4절 국가경찰과의 관계	70
제 4 장 설문조사 및 결과 분석	72
제1절 설문조사	72
1. 조사대상	72
2. 조사방법	74
제2절 설문조사 결과 분석	75
1. 조직의 자율성·독립성	76

2. 권한 배분의 합리성	78
3. 국가경찰과 업무협조 관계	81
제 5 장 제주자치경찰제도의 문제점	84
제1절 조직상 문제점	84
1. 자치경찰단	84
2. 치안행정위원회	88
제2절 사무권한상 문제점	89
1. 자치경찰단	89
2. 치안행정위원회	91
제3절 국가경찰과 상호관계에서의 문제점	93
1. 업무의 중복	93
2. 협의적 행정경찰에 한정	94
3. 업무의 비 독립성	95
제 6 장 제주자치경찰제도의 발전 방안	97
제1절 조직상 발전 방안	97
1. 자치경찰단	97
2. 치안행정위원회	100
제2절 사무권한상 발전 방안	102
1. 자치경찰단	102
2. 치안행정위원회	103
제3절 국가경찰과의 상호협조 방안	105

1. 경찰사무를 자치경찰로 일원화	105
2. 사무권한 확대 및 협조자로서 지위	106
3. 사무의 독립화 및 국가경찰기관의 통제 강화	107
제 7 장 결 론	108
참고문헌	113
Abstract	118
부 록	121



《 표 목 차 》

<표 3-1> 자치경찰·일반직 공무원의 정·현원 현황	62
<표 3-2> 무기·장비·통신 보유 현황	62
<표 3-3> ITS 센터 주요 시설·장비	63
<표 3-4> 2008년도 예산 현황	64
<표 4-1> 제주 자치경찰공무원 계급별 현황	73
<표 4-2> 성별 현황	73
<표 4-3> 연령 현황	74
<표 4-4> 경력 현황	74
<표 4-5> 업무수행의 자율적·독립적 추진 여부	76
<표 4-6> 승진 및 인사의 걱정 여부	77
<표 4-7> 근무인원 걱정 여부	77
<표 4-8> 예산의 걱정 여부	78
<표 4-9> 독자적인 사무권한으로 업무 집행 여부	78
<표 4-10> 경찰관직무집행법 상 직무수행의 걱정 여부	79
<표 4-11> 특별사법경찰관리 사무의 걱정 수행 여부	80
<표 4-12> 도지사 등 인·허가 업무에 대한 수사권 부여 여부	80
<표 4-13> 국가경찰과 업무 협조가 원활한지 여부	81
<표 4-14> 자치경찰 직급의 상향 조정 여부	82
<표 4-15> 국가경찰과 인사교류 필요 여부	82
<표 4-16> 국가경찰에 보고·통보 필요 여부	83

《 그림 목 차 》

<그림 1-1> 연구의 흐름도	7
<그림 2-1> 선행연구 내용 분석	31
<그림 2-2> 논의의 분석 틀	51
<그림 3-1> 제주특별자치도 자치경찰단	60
<그림 3-2> 제주시 자치경찰대	60
<그림 3-3> 서귀포시 자치경찰대	61



제1장 서론

제1절 연구의 목적

산업화에 따라 도시화가 급속히 진전되고 사회가 복잡·다양화되면서 범죄가 증가하고 있다. 현대사회는 다양한 계층과 인종이 함께 어울려 살아가고 있는 특징을 나타내고 있는데, 이런 환경에 변화하지 못한 일부 사람들은 사회질서를 교란하거나 타인의 생명과 재산에 대한 침해를 가하고 있다.

사회가 더욱 복잡해질수록 범죄는 증가하여 치안에 대한 수요가 급증하고 있다. 이러한 시대적 요청에 의해 경찰은 치안을 확보하기 위해 다양한 노력을 경주하고 있다.

경찰의 개념은 우리 법체계에 따라 독일의 범통을 계승하여 침해 작용이 발생한 행위에 대하여 침해를 제거하는 소극적인 질서유지의 목적에 한정하고 있다.

우리나라의 경우 본격적인 경찰제도는 갑오개혁 이 후부터 라고 볼 수 있으며, 특히 일본의 침략에 의해 주권이 유린된 기간 동안 경찰은 강압적인 권력을 행사하여 국민에게 공포를 조성하고 고통을 주었다.

일본의 패망이 후 미군정시대의 경찰제도는 미국의 제도를 일부 수용하여 국가경찰 하에서 자치경찰을 실시하려는 노력을 보였으나 시행하지 못하였고 정부수립 후 경찰제도는 완전한 국가경찰제도로 정착이 되었다.

국가경찰 하에서 경찰은 국민에 봉사하는 경찰이 아니라 국민을 억압

하고 권력의 통치기반을 강화시키기 위한 하나의 도구로 전략하여 많은 문제점을 도출하였다. 그 후 육영수여사 저격사건이 발생하면서 경찰은 치안국에서 치안본부로 승격하였으며, 1991년 경찰법 제정으로 치안본부에서 경찰청으로 독립하여 오늘에 이르고 있다.¹⁾

과거 경찰은 이승만 정부시절부터 노태우 정부시절까지 지속적으로 권력의 시너노릇을 해온 것을 부인할 수 없다. 치안의 확보 보다는 통치자의 뜻에 따라 그들의 정권을 유지시키는데 주안점을 두었다.

1980년대 후반 민주화의 바람과 함께 경찰의 정치적 중립성이 강하게 요구되어 경찰은 새롭게 거듭나기 위하여 내·외적으로 노력하였고 그에 따라 2003년 경찰법 개정으로 경찰청장에 대하여 2년의 임기조항을 규정하는 등 독립성을 유지하려고 노력하였다.

그러나 경찰은 여전히 경찰법에 의해 행정자치부²⁾ 소속 하에 조직을 두고 있으며, 또한 시국사건을 담당하고 있어 정치적 중립성을 달성하기가 곤란한 특징을 가지고 있다.

문민정부 이후 경찰의 정치적 중립성과 민주화를 달성하여야 한다는 요구가 강하게 제기되었으며, 특히 1991년 지방자치 실시 이후 지방자치 경찰³⁾의 도입 요구가 대두되기 시작하였다.

이러한 자치경찰에 대한 논의는 문민정부시절에 시작하여 국민의 정부시절에 100대 공약사업에 포함시켰으나, 자치경찰을 실시하지 못하다가 2004년 참여정부에 이르러 지방분권특별법을 제정하여 자치경찰의

1) 1991년 경찰법 제정으로 과거 국가경찰의 문제점인 권력의 시너화를 방지하고 정치적 중립성을 달성하기 위한 노력의 일환으로 외청으로 독립하였다.

2) 이명박 정부가 출범하면서 “행정자치부”가 “행정안전부”로 조직이 개편되었는 바, 이하에서는 “행정안전부”로 통일하여 기술하였다.

3) 이하에서는 “지방자치경찰”에 대하여 “지방”이라는 단어를 삭제하고 “자치경찰”로 통일하여 기술하였다.

초석을 마련하였다. 그 후 자치경찰법(안)을 국회에 제출하여 전국적으로 자치경찰을 실시하려는 노력을 보였으나 아직까지 자치경찰법이 국회에 계류 중에 있어 전국적인 실시는 요원한 실정이다.

이렇게 자치경찰에 대한 요구가 급증하고 있던 중, 2005년 제주특별자치도 특별법(안)이 국회에 제출되어 2005년 말에 국회를 통과하여 공포되고 2006년 2월 9일 “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법”이 국회를 통과, 동월 21일에 공포되면서 2006년 7월 1일에 제주특별자치도 실시를 맞이하게 되었다.

위의 법에 의거 제주지역에 한정하여 자치경찰을 실시하는 근거를 마련하였고 현재 제주지역에서만 자치경찰 제도를 실시하고 있다.

자치경찰은 입헌민주주의 헌법을 갖고 있는 대다수 국가가 실시하고 있는데, 이론상으로는 지역주민의 치안수요에 부응할 수 있고 민주성과 정치적 중립성 확보를 달성할 수 있는 장점을 가지고 있으나, 자칫 잘못하면 오히려 지역의 정치가들로부터 자유로울 수 없어 정치적 중립성과 민주성이 국가경찰제도보다 저해될 가능성을 가지고 있다.

따라서 견제와 균형의 원리에 입각하여 제주자치경찰의 조직과 사무권한, 국가경찰과의 관계에서 독립성과 자율성이 보장되어야 이론적으로나 실질적으로 완전한 자치경찰을 달성할 수 있을 것이다.

본 연구에서는 현재 자치경찰을 실시하고 있는 제주자치경찰제도에 대하여 법학적인 측면과 행정학적인 측면을 함께 분석하고 업무 수행 시 조직의 독립성과 자율성은 보장되고 있는지, 사무권한의 배분은 합리적인지 여부와 국가경찰과 업무협조 관계 등을 현재 근무하고 있는 제주자치경찰공무원에 대한 설문조사와 업무 자료 등을 통해 문제점을

도출하여 발전 방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

본 논문에서는 자치경찰의 개념과 특징 등을 이론적으로 고찰하여 현재 우리나라에서 자치경찰 제도를 시행하고 있는 제주특별자치도 자치경찰 제도의 조직 및 사무권한 등의 문제점을 분석하여 개선점과 향후 발전 방안을 연구하였다.

연구의 내용은 제2장에서는 자치경찰의 의의 등 기본개념과 자치경찰의 법적근거로 헌법상 일반적 근거와 지방분권특별법, 그리고 자치경찰 제도의 선행연구와 외국경찰제도의 모형에 대하여 자치경찰 제도를 중심으로 고찰하여 우리 자치경찰제도에서 채택 가능한 제도와 사무의 범위 등에 대하여 비교하였으며, 제3장에서는 본 논문의 핵심인 제주특별자치도 자치경찰제도의 개념과 법적 근거, 조직 현황, 사무 권한, 자치경찰기관 등에 대하여 의의와 특징을 분석하였으며, 국가경찰과의 관계에 대해서도 살펴보았다.

제4장에서는 제주자치경찰공무원을 대상으로 실시한 설문조사 및 결과를 분석하였고, 제5장에서는 앞에서 논의가 된 내용들 중 제주자치경찰 제도의 조직상·사무권한상 문제점, 국가경찰과의 상호관계에서의 문제점을 도출하였으며, 제6장에서는 조직과 사무권한의 개선, 국가경찰과의 상호협조 방안 등 발전 방안을 제시하였다.

마지막으로 제7장에서는 제주자치경찰제도의 특성과 이에 따른 향후 발전 방안을 정리하여 결론을 도출하였다.

2. 연구의 방법

본 논문에서는 자치경찰제도에 대하여 단순한 문헌적인 해석적 분석은 지양하고 실제 운영되고 있는 제주자치경찰제도의 조직 및 권한 등에 대하여 실태적인 관점에서 분석을 하였다.

특히 제주자치경찰제도의 문제점에 대한 분석은 제주자치경찰공무원을 대상으로 설문지 조사와 전화 인터뷰 조사를 실시하였다.

설문지 조사와 전화인터뷰 조사를 실시함으로써 제주자치경찰제도가 가지고 있는 문제점에 대하여 기존의 단순한 논리적 해석에서 벗어나 실제적 측면에서 접근하여 제주자치경찰제도의 문제점을 분석하여 그 발전 방안을 제시하였다.

외국의 자치경찰제도에 대하여는 영·미법계 경찰제도를 실시하고 있는 미국과 대륙법계를 취하면서 이원적인 질충형 경찰 제도를 채택하고 있는 일본, 그리고 유럽국가 중 자치경찰제도가 발달된 프랑스의 경찰제도를 분석하였다.

미국의 경찰제도는 자치경찰제도의 전형적인 모델로 볼 수 있어, 추후 우리나라의 자치경찰제도가 나아갈 방향을 제시할 수 있으며, 일본의 자치경찰제도는 우리나라와 정서적·문화적으로 동질성을 가지고 있어 그 제도를 분석하는 것은 우리나라 경찰제도가 발전하는 방안을 모색하는데 중요한 자료가 될 수 있다.

또한 현재 국가경찰과 자치경찰로 이원화되어 있으나 기초자치단체의 주요 임무로써 지역사회를 중심으로 주민들을 위해 일상적 치안서비스를 제공해 오던 전통을 가진 국가인 프랑스의 자치경찰제도를 비교 검토하여 지방정부의 책임 하에 자율적인 자치경찰의 조직·권한 등을 수행할 수 있는 자료를 제공하고자 한다. 외국의 자치경찰제도에 대한 검토는 선행연구 자료 등을 통한 문헌 분석에 의존하였다.

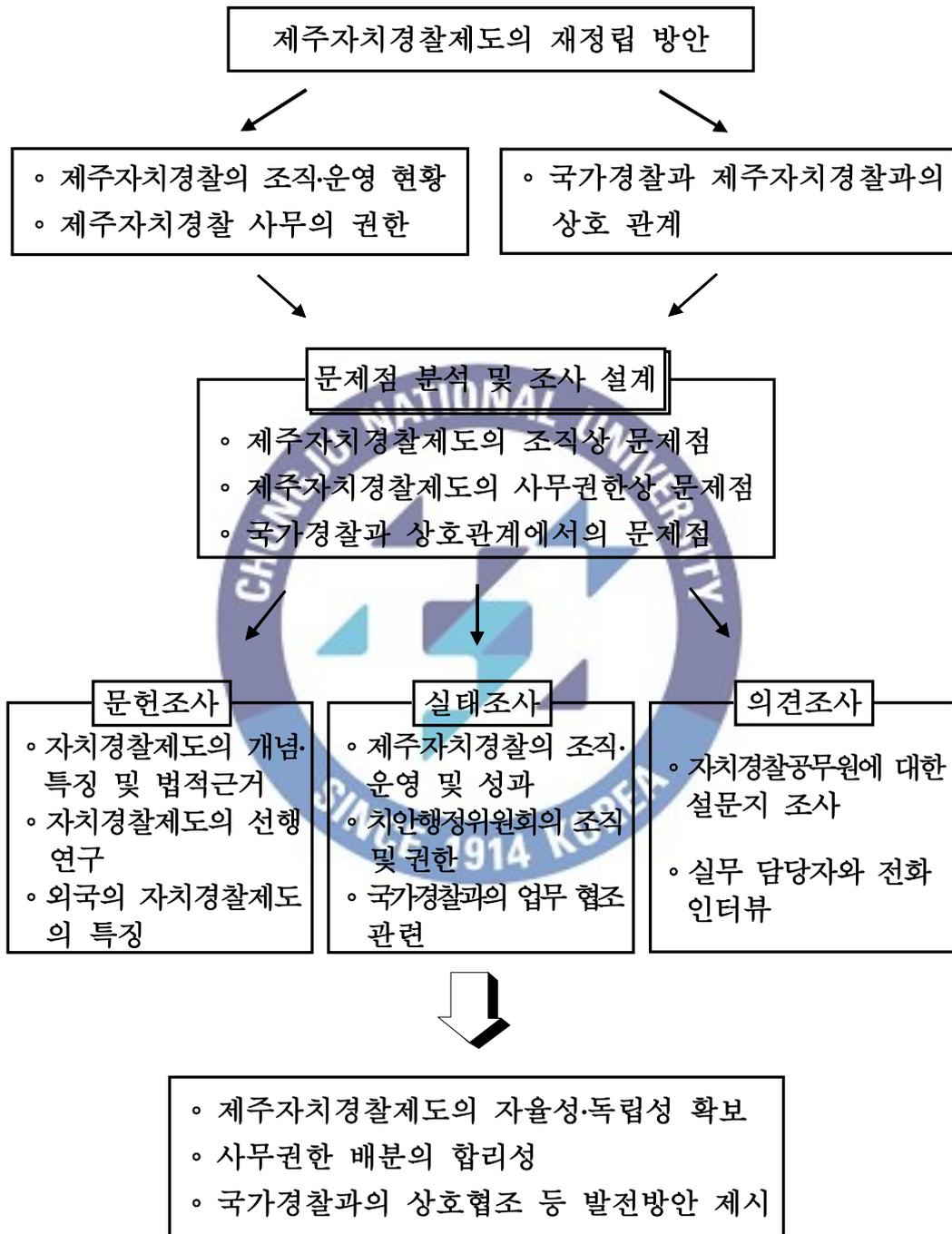
본 연구의 연구방법은 선행연구에 대한 자료를 문헌고찰을 통하여 분석하고 현장에서 근무하고 있는 제주자치경찰공무원에 대한 설문 및 전화 인터뷰 등을 통하여 문제점을 도출한 후 발전 방안을 제시하였다.

이러한 발전 방안 제시를 위해 외국의 자치경찰제도와 현재 운영되고 있는 제주자치경찰의 실례를 현실에 맞게 연구하려고 노력하였으나 발전방안에 대한 실제적인 검증과정을 거칠 수 없어 그 제도적, 실무적 실효성을 입증할 수 없다는 한계가 있다.

본 연구의 흐름도는 <그림 1-1>과 같다.



<그림 1-1> 연구 흐름도



제2장 자치경찰제도에 대한 이론적 논의

제1절 자치경찰의 개념과 특징

1. 의의

경찰의 개념은 역사적 개념으로 시대와 사회 그리고 문화에 따라 변천을 거듭해 오고 있다. 이러한 개념은 절대적인 것이 아니라 그 시대와 사회에 따라 상대적인 것으로 국가에 따라 다양하게 나타나며 각각 다른 특징을 가지고 있다(김원중, 2004:188).

절대군주국가 시대의 경찰의 개념은 국가 통치를 위하여 작용하였으며, 법치국가 시대에는 국민의 자유를 보장하는 소극적인 개념으로 사용되었다. 복리국가 시대에는 복리행정의 기능강화에 의한 행정영역의 확대로 경찰의 개념이 봉사 지향적으로 변하면서 그 기능은 다양하게 변화하였다(이상안, 1985:35).

이러한 경찰의 개념은 국가가 행하는 치안유지의 국가경찰적 내용과 시민을 대신해서 질서유지를 담당하는 도시경찰적 내용을 포함하는데, 각 국가의 역사적·사회적 배경에 따라 국가나 도시적인 자치요소 중 어느 한 쪽이 강한가에 의해 결정된다(김원주, 1994:86).

경찰제도는 이처럼 어느 한 제도·분야 및 업무에 한정되어 있지 않고 그 시대의 사회현상에 따라 다변화되고 있어, 시대의 요구에 의해 경찰제도 또한 자치경찰이나 국가경찰이나가 결정된다고 할 수 있다.

시대에 부응하여 경찰의 개념도 변하여야 하며, 기존처럼 공공의 안녕

과 질서유지만의 경찰이 아니라, 공공복리 촉진을 위한 강제작용을 포함하며,⁴⁾ 지역실정에 부응하여 지역민의 요구와 지역의 치안에 적합한 경찰의 개념으로 변하여야 한다.

복지주의와 민주주의를 지향하는 현대사회에서는 경찰의 개념도 질서유지에 한정될 것이 아니라 지역민에 가까이 다가가고 지역사회 활동에 맞는 자치경찰이 요구되고 있다.

따라서 자치경찰이란 지역의 치안실정에 부합되는 경찰제도를 시행하여 지역민에 봉사하고 지역의 치안을 담당할 수 있는 사무를 처리하며, 경찰 스스로 경찰행위에 대하여 책임을 가지고 업무를 처리하는 경찰을 의미한다.

2. 기본이념

현대 입헌민주국가에서는 국민의 권익을 보호하기 위하여 제도가 정비되어야 하며, 이러한 국민의 권익을 보호하기 위하여 우리나라 헌법 제 117조에서는 지방자치에 대하여 규정하고 있다.

지방자치의 제도적 실시는 헌법상의 제도적 보장 규정이다. 민주국가의 헌법 하에서 민주주의를 실현하기 위한 가장 기본적인 제도가 지방자치이다.

지방자치는 민주주의 원리 하에 도출되며, 민주주의에 관하여 헌법은 국민주권을 실현하기 위하여 자유민주주의 원리를 규정하고 있다. 또한 자유민주주의의 실현을 위하여 지방자치제도를 실시하고 있다.

4) 미국에서 경찰의 개념은 좁은 의미로는 공공의 건강·안전·도덕의 촉진 및 보호를 위한 강제작용을 의미하나, 넓은 의미로는 공공복리의 촉진을 위한 강제작용을 포함한다(김동희, 1998:280).

이러한 지방자치를 실현하기 위한 하나의 고권으로 자치행정권 즉, 자주적 행정권에 당연히 경찰사무도 포함된다고 볼 수 있다. 특히 경찰은 민주주의 국가의 존립과 안녕을 책임져야 하며, 주권은 민주주의 국가의 원리에 의하여 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나오므로 경찰권 또한 예외일 수 없다(경찰대학, 1998:37).

자유민주주의는 우리 자치경찰의 기본 이념⁵⁾이며, 민주주의 실현에서 자치경찰의 근거를 찾을 수 있다. 헌법에 의해 국가권력은 견제와 균형에 의해 유지되며, 경찰력도 권력분립의 원칙에 의하여 정치로부터 독립되어 중립성이 보장되어야 한다.

자치경찰의 기본이념은 첫째 인간의 존엄성과 자유와 이상을 보장하는 민주주의⁶⁾, 둘째 개인의 권리와 자유를 보호하고 공공의 안녕질서를 유지하는 업무의 효율화, 셋째 외부 정치세력이 개입되지 않도록 경찰의 정치적 중립성 보장⁷⁾, 넷째 경찰사무에 대한 책임의 명확화, 다섯째 중앙과 지방자치단체와의 이해 조정, 여섯째 지역민과 지역실정에 부응하는 봉사성이라 할 수 있다.

민주성 달성, 중앙정부와 지방자치단체간의 업무조정을 통한 업무의 효율화, 중앙권력으로부터 부당한 간섭배제, 지역치안 사무에 대한 책임소재 명확화, 지역민에 부응하여 다가가는 지역치안 확립을 위하여 자치경찰이 꼭 필요한 것이다.

특히 자치경찰은 주민에 봉사하고 지역실정에 맞는 치안확보를 가장

5) 경찰법 제1조(목적)를 보면 “경찰은 민주적으로 조직되고 운영되어야 한다”고 규정하고 있다.

6) 헌법 제7조 제1항과 경찰법 제4조는 “자유를 존중하고 국민에 봉사하여야 한다”고 규정하고 있는데, 현재의 국가경찰제도로는 우리 법이 추구하는 민주주의 정신을 구현하지 못하고 있으므로 완전한 민주주의 실현을 위해서는 자치경찰이 필요하다고 말할 수 있다.

7) 헌법 제7조 제2항과 경찰법 제4조에서는 공무원의 정치적 중립성을 보장하고 있는데, 자치경찰 사무에 대하여 외부로부터 자율성과 독립성이 보장되어야 한다.

우선시하여야 하며, 이러한 이념들에 의해 자치경찰이 요구된다.

3. 자치경찰제도의 장·단점

국가경찰은 중앙정부가 책임과 권한을 모두 가지고 있으나, 자치경찰은 지방자치단체에 책임과 권한이 있는 제도이다. 오래된 자치의 역사와 자경사상에 의해 지역행정은 주민이 스스로 책임을 지는 관점에서 출발한 지방자치경찰은 지방분권주의 사상에 의해 지방자치단체⁸⁾에 자치권을 인정하여 경찰업무를 부여하고 있다(김원중, 1999:43).

자치경찰의 책임과 권한은 자치단체에 있으며, 경찰의 사무와 지위, 감독에 있어서 주민의 의사가 반영된 제도라는 점에서 국가경찰과 차이가 있다(강구철, 1994:271).

지방경찰과 자치경찰을 구분해 보면 지방경찰은 국가경찰의 일부로서 경찰사무를 지역적으로 배분받아 집행하므로 책임과 권한이 중앙정부에 있는 것을 말한다(한국지방행정연구원, 1998:23-24).

그러나 자치경찰은 자치단체에 소속되며, 지역민의 대표인 자치단체장이 경찰에 대한 책임과 권한을 가지며, 지역민의 의사가 반영되도록 하는 자치사무로서의 경찰제도를 말한다.

자치경찰의 장점을 살펴보면, 첫째 주민의 경제 상태와 문화의 차이에 의한 지역의 특색과 실정에 적합한 제도의 확보 가능, 둘째 지역사정에 의해 개편 용이, 셋째 주민 위주의 책임행정구현 가능, 넷째 중앙정부의 부당한 간섭배제로 정치적 중립화 가능, 다섯째 지역민의 의사

8) 이하에서는 “지방자치단체”에 대하여 “지방”이라는 단어를 제외하고 “자치단체”로 통일하여 기술하였다.

를 충분히 반영할 수 있다는 점, 여섯째 민주성과 능률성 확보로 지역에 적합한 경찰활동을 할 수 있다는 특징이 있다(최승원, 1996:55-56).

또한 주민에 대한 봉사와 주민과 협조체제 용이, 민주주의와 분권의 실현을 달성할 수 있다는 것이다.

단점으로는 첫째 경찰 상호 간의 원조 곤란, 둘째 광역범죄 및 비상사태시 대처 곤란, 셋째 자치단체장이 개입할 여지가 있으며, 넷째 유능한 인재 확보 및 상호 인사교류 곤란, 다섯째 선거로 인한 치안책임자의 잦은 교체와 치안행정의 일관성 곤란, 여섯째 지역간 치안서비스 격차가 심화(이상안, 1985:45-47), 그리고 지방정치인들의 부당 개입 등을 들 수 있다.

4. 자치경찰제도의 필요성

지방자치는 지역 내의 각종 사업과 문제를 자치단체의 책임 하에 스스로 사무를 처리하는 것으로 지역실정에 맞게 지역민에게 서비스를 제공하고 민주주의의 원리에 입각하여 중앙정부로부터 독립성을 보장받아야 하며, 권력분립에 의해 중앙정부의 권력남용에 대하여 견제와 균형이 필요하다.

국가의 존립을 위해 반드시 필요한 부분만을 국가사무로 하여야 하는 것이 지방자치의 본래의 의미임에도 불구하고 지방자치가 실시되어 정착단계인 현재까지 경찰사무는 중앙정부의 국가 사무로 두고 있다.

그로 인하여 경찰법 제1조와 제4조에서 규정한 경찰의 목적과 기본이념인 경찰의 정치적 중립이 달성되지 않고 있으며, 민생 치안수요

에도 적절하게 부응하지 못하고 있는 실정이다.

이와 같이 지방자치와 자치경찰제도는 자유민주주의의 기본 이념이라고 할 수 있으므로 현재의 국가경찰제도 보다는 자치경찰제도의 본격적 도입이 절실하게 요구된다. 자치경찰의 필요성을 요약하면 다음과 같다.

1) 민주주의 확립

우리 헌법은 국민주권 실현을 위하여 자유민주주의 원리를 규정하고 있다. 이러한 자유민주주의 실현을 위하여 지방자치를 실시하고 있으며, 경찰은 국가의 존립과 안녕을 책임져야 하므로 지방자치의 자주적 행정권에 경찰사무도 당연히 포함된다고 볼 수 있다(김원중, 1999:46).

또한 경찰권은 국민으로부터 위임받은 것으로 권력을 위하여 존재해서는 안되며 국민을 위해서만 행사되어야 한다. 그러므로 이러한 목적달성과 완전한 민주주의 확립을 위해서는 자치경찰제도가 필요한 것이다.

2) 정치적 중립성 확보

과거 중앙정부에 권력이 집중되었을 때에는 지방도 국가의 구성단위에 포함된다고 보았기 때문에 중앙의 통치 권력이 지역의 특수성과 지역의 의사를 무시한 채, 일방적으로 행사되었다.

그러나 현대사회에서는 많은 국가들이 민주주의와 자유 실현을 위하여 헌법에 의해 지방자치를 보장하고 지방자치의 민주성과 능률성 그리고 지방의 균형적 발전을 도모하고 있다.

지방자치는 행정기능의 고도화, 광역화에 따른 신중앙집권주의의 경향

으로부터 국가의 입법부와 행정부가 권한을 남용하는 것을 억제하는 견제적인 기능을 수행한다.

이에 경찰도 국민의 이익을 위한 봉사자로서의 개념이 확립되고 지방분권사상이 대두됨에 따라 지역의 실정에 맞는 자치경찰 제도를 시행하여야 한다.

헌법 제7조 제2항과 경찰법 제4조를 보면 공무원의 정치적 중립을 보장하고 있으며, 정당 민주국가에서는 정치적 중립이 무엇보다도 중요한 전제조건이 된다(허영, 1996:748). 정치적으로 중립을 지키지 못하면 집권당의 권력에서 벗어나지 못하고 정당 민주주의의 존립이 위태로울 수 있다.

지방자치화가 경찰을 정치적으로 중립화하는 요인은 아닐 수도 있다(이상안, 1993:99)는 견해도 있지만 정치적 중립과 공정성을 확보하는데 있어서 현재의 중앙 집권적인 경찰체제로는 어려우므로 지역에 맞는 자치경찰제도의 실시가 필요하다.

3) 지방분권과 지역 특수성 확보

우리나라는 헌법에 의해 지방분권주의를 채택하여 권력의 견제와 균형을 유지하고 있다. 이러한 개념에 의해 경찰의 사무도 주민의 정서에 맞고 지역민의 요구에 부합하도록 자치단체에 분권화되어야 한다.

자치단체는 주민의 복리증진과 편익뿐 만 아니라 주민의 생명과 재산의 보호를 위한 종합행정을 실시하고 있는 데, 종합행정의 실천을 위해서는 필수적으로 경찰력을 확보하여야 한다.

자치경찰제도가 시행되면 주민생활과 밀접한 치안서비스를 자치단체

의 권한과 책임 하에 자율적으로 처리할 수 있게 되며, 주민의 안전에 위해가 되는 불법행위에 대해 자치단체 스스로 시정 조치할 수 있으므로 종합행정력을 제고할 수 있게 된다. 결국 자치경찰제도는 지방자치제도를 전제로 하므로 분권화된 지방자치제도의 발전에 따라 그에 걸 맞는 자치경찰제도가 필요한 것이다.

또한 현대사회의 급격한 발달에 따라 행정업무가 획일화, 광역화되는 경향이 나타나고 있다. 이로 인해 지역 특성이 퇴색되고 지역민의 정서와 인간성이 상실되고 있는 실정인데, 지역의 특수성과 다양성을 확보하기 위해서는 지역의 전통과 문화를 보존하고 지역민의 정서와 실정에 맞는 자치제도와 자치경찰이 필요하다.

자치경찰은 지역주민의 자율적 선택에 따라 설치되고 주민의 의사에 따라 운영됨에 따라 주민들은 자치경찰을 우리경찰이라고 인식하게 될 것이고 자치경찰은 지역주민을 섬기게 될 것이다. 또한 자치경찰은 주민과 함께하며, 주민생활의 안전을 지켜주는 새로운 경찰상을 제시할 수 있을 것이다(행정자치부, 2007.12.15:21).

4) 질 높은 치안서비스 제공과 지역주민 생활 향상

지역주민이 선택한 자치경찰은 국가경찰이 인력과 예산의 부족으로 처리할 수 없었던 특정업무를 자치단체의 인력과 예산 등 적극적인 지원으로 원만하게 업무를 수행할 수 있다.

국가경찰의 과도한 업무를 자치경찰이 능동적이고 효율적으로 처리함으로써 국가경찰은 광역적이고 국가적인 치안 사무에 집중할 수 있고 자치경찰은 지역주민생활 중심의 치안사무에 집중할 수 있으므로 각각

차별화된 치안서비스를 제공함으로써 지역주민들은 높은 수준의 치안 서비스를 제공받을 수 있을 것이다(행정자치부, 2007.12.15:21-22).

자치경찰제도의 시행으로 지역주민과 경찰은 더욱 가깝게 되어 주민들은 지역의 치안문제 등 경찰관련 문제에 더욱 관심을 갖고 문제해결에 적극적으로 참여하게 될 것이며, 자치경찰도 주민의 의사를 존중하여 업무를 수행할 것이다.

나아가 국가경찰도 주민으로부터 사랑과 신뢰를 잃지 않기 위해서 자치경찰과의 선의의 경쟁과 협력을 도모하여야 한다. 이러한 활동을 통해 치안의 사각지대가 해소되고 주민의 체감 치안도는 향상될 것으로 기대된다(행정자치부, 2007.12.15:22). 결국 질 높은 치안서비스를 제공받는 주민들의 생활은 향상될 것이다.

제2절 자치경찰제도의 법적 근거

1. 현황 분석

우리 정부는 분권과 자율이라는 국정원리에 입각하여 지방분권 정책을 지속적으로 추진해왔고 자치경찰제도에 대하여 학계 등 관련기관의 다양한 의견을 수렴하며 꾸준히 연구하고 노력하여 왔다.

노무현 민주당 대통령 후보는 자치경찰제 도입을 대선공약과제⁹⁾이자 지방분권 핵심 정책과제로 지정하였고 참여정부 출범 이후 2003년 4월 7일 구성된 “정부혁신지방분권위원회”에서는 참여정부 5년의 기간 내에

9) 2002. 12. 10 민주당 노무현 대선후보는 대통령선거 공약사항 중 지방분권화의 일환으로 지방자치분야에 자치경찰제 도입을 대선 공약으로 발표하였다.

자립형 지방화와 분권형 선진 국가건설을 위한 지방분권의 비전과 청사진을 제시하면서 7개 기본방향과 20대 주요과제를 선정하였는데, 그 중 “중앙과 지방정부간 권한 재 배분”의 내용에 자치경찰제 도입을 포함시켰다.

2003년 7월 정부에서는 2004년 하반기까지 법(안) 마련, 2006년 상반기까지 법제화 및 실시 준비, 2007년 하반기까지 실시 및 보완하겠다고 구체적인 로드맵을 발표하기도 하였으며, 국정과제로 제시된 분권의지를 공고히 하고 대국민 약속을 이행하기 위하여 지방분권특별법을 2004년 1월 16일 제정하여 자치경찰제 도입을 국가의 의무사항으로 명시하여 자치경찰의 초석을 마련하였다(행정자치부, 2007.12.5:9).

이 후 실무추진 로드맵을 작성하고 자치경찰제의 주요정책을 심의·자문하기 위해 정부혁신지방분권위원회에 관련 교수 등 전문가로 구성된 ‘자치경찰위원회’(‘04.10.27)를 두고 실무추진기구로 행정자치부장관 소속 하에 관련부처 및 자치단체 공무원들로 편성한 “자치경찰제 실무추진단”¹⁰⁾을 구성·운영하게 되었다(행정자치부, 2007.12.5:10).

또한 정부에서는 자치경찰제 도입을 위하여 오랜 연구와 각종 토론회, 공청회 등을 통해 광범위하게 여론을 수렴하고 공론화하였고 법제처 심사를 거친 후 2005년 11월에 자치경찰법(안) 최종안을 국회에 제출하였다.

10) 대통령 훈령 “자치경찰제실무추진단규정”을 제정(‘04.11.15)하였으며, 단장 및 3개팀(총괄지원팀, 제도팀, 운영팀), 20명(행자부 5명, 경찰청 7명, 자치단체 6명, 예산처 1명, 법제처 1명)으로 구성되었다. 실무추진단에서는 “주민생활중심의 자치경찰제”를 법률로 구체화하여 총 8장 36개 조문으로 이루어진 자치경찰법(안)을 마련, 중앙행정기관과 자치단체 등 관계기관의 의견 수렴과 당정협의를 거쳐 2005년 8월 4일 입법 예고하였다. 이 외에도 전국지방자치단체를 대상으로 시범실시 희망지역을 공모하여 총 36개 지방자치단체의 신청을 받았으며, 민간위원 및 지방행정·경찰행정 전문가로 구성된 “시범실시 지역선정위원회”의 신청지역 현지실사 등을 거쳐 최종적으로 17개 시범실시 자치단체를 선정 발표(2005.10.21)하였다. 향후 법(안)이 통과되면 시범실시 자치단체를 대상으로 1년 동안 시범 실시하고 이를 보완하여 전면 실시 할 예정이다.

법(안)은 2005년 12월 5일 국회행정자치위원회에 상정되었고 2006년 2월 17일 국회 공청회를 개최하여 국회차원의 의견수렴을 더한 바 있으며, 2007년 4월 13일 제267회 임시국회 행자위 법안심사소위에 심사안건으로 상정되어 1차 토론이 있었다(행정자치부, 2007.12.5:11).

1차 토론회에서 대부분의 의원들은 도입 단위에 대해서는 정부안인 기초 단위로 의견접근을 보았으나, 광역단위 도입안을 주장하는 유기준 의원안의 취지를 반영할 수 있는 방법 모색을 요구하면서 자치경찰의 자치단체장 사병화 방지 및 국가 재정지원 방안에 대한 대책마련을 촉구하였다.

이에 대해 추진단에서는 유기준 의원안의 취지를 반영하고 광역단위 기능 보강을 위해 기존 시·도 치안행정위원회의 심의·의결사항에 자치경찰 운영에 관한 사항, 자치경찰대장을 포함한 자치경찰공무원의 인사 교류에 관한 사항을 추가하였으며, 위원회의 실질적 기능 보강 차원에서 자치경찰법(안)에 사무기구 설치 근거 규정을 신설하고 구체적인 사항은 시행령에 위임토록 하였다.

또한 자치단체장의 인사권 전횡을 방지하기 위하여 시·군·구 의회에 자치경찰대장 임명 동의권을 부여하는 등의 수정의견을 마련하여 국회에 제출한 바 있다.

이처럼 자치경찰을 실시하려는 노력을 보였으나, 도입단위, 예산문제 등으로 아직까지 정치권이 완전한 합의를 보지 못하고 국회에 계류 중인 상태에 있다.

이러한 과정에서도 고무적인 것은 2005년 제주특별자치도 특별법(안)이 국회에 제출되어 2005년 말에 국회를 통과하여 공포되었고 2006년

2월 9일 “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법”이 국회를 통과하여 2006년 2월 21일 공포되면서 제주지역에 한정하여 자치경찰을 실시하는 근거를 마련하였으며, 2006년 7월 1일자로 제주지역에 한정하여 자치경찰을 실시하여 현재에 이르고 있다.

새로 들어선 이명박 정부는 자치경찰 실시를 위하여 자치경찰단을 구성, 자치경찰제도에 대한 새로운 논의를 전개하고 있다.

2. 법적 근거

자치경찰의 법적 근거는 현행법상 일반적 근거로 헌법이 있으며, 직접 근거로는 지방분권촉진에 관한 특별법 등이 있다.

1) 헌법

헌법에서는 지방자치에 대해 민주주의 확립을 위하여 제도적으로 보장하고 있는데, 헌법 제117조 제1항에는 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하여 자치단체에 자치권을 보장하고 있다(류지태, 1995:87).

헌법에 자치권을 보장하는 것은 민주주의의 이념과 자유주의 그리고 자치단체의 분권을 실현하기 위한 것이다. 또한 자치단체에 주민의 복리와 재산을 관리하도록 권한을 부여하여 자치단체가 지역 내의 주민에 대하여 중앙의 통제로부터 벗어나 자율적으로 자치사무를 처리할 수 있도록 하고 있다.

이러한 헌법의 보장으로 인하여 자치단체는 현대 민주정치의 이념인 견제와 균형의 원리에 입각하여 지역 내의 자치사무를 처리할 수 있으며, 헌법의 구체적 위임을 받아 자치사무를 규정하고 있다. 헌법에서는 자치경찰에 대하여 직접적 효력을 가지는 근거 규정을 가지고 있지 않으나 헌법 제117조 제1항을 간접적인 근거 조항으로 볼 수 있다(김원중, 1999:191-192).

경찰의 주요 기능은 주민의 생명과 신체, 자유와 재산의 보호 및 사회 질서 유지를 그 내용으로 하고 있기 때문에 사실상 국가사무와 자치사무의 성질을 함께 가진다고 할 수 있다.

그러나 사회질서 유지는 전반적으로 국가차원에서만 규정할 수 없고 각 지역에 따라 질서를 유지하여야 하므로 지역의 치안유지를 위해서는 자치경찰제도 시행이 타당한 것이며, 헌법 제117조 제1항에서 자치경찰의 근거를 찾을 수 있다.

2) 지방분권촉진에 관한 특별법¹¹⁾

2004년 지방분권촉진에 관한 특별법이 제정되기 전까지만 해도 경찰사무는 국가 사무 중 자치단체에 위임된 위임사무로 이해되었으나, 이 법이 제정되면서 경찰사무는 국가사무에서 자치단체의 자치사무로 전환되었다.

자치경찰의 제도적 근거는 헌법에서 찾아 볼 수 있으나 직접적인 근거 규정이 아니라 간접적이고 방침적인 규정이므로 자치경찰을 실시

11) 2004년 제정된 “지방분권특별법”이 2008년 2월 29일 전부개정 되면서 법명이 “지방분권촉진에 관한 특별법”으로 바뀌었다. 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행되며, 제17조부터 제22조까지의 개정 규정은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행된다. 또한 2013년 6월 1일 까지 유효한 한시법이다. 이하에서는 “지방분권특별법”을 “지방분권촉진에 관한 특별법”으로 기술하였다.

하는 직접적인 효력을 발생할 수 없었다. 그러나 이 법이 제정되면서 자치경찰의 직접적인 근거 규정으로 자치경찰 제도를 시행할 수 있는 근거조항이 마련된 것이다.

지방분권촉진에 관한 특별법은 제1조 목적에서 “지방분권의 기본이념과 국가와 자치단체의 책무를 명확히 함과 동시에 지방분권의 추진에 관한 기본원칙·추진과제·추진체제 등을 규정함으로써 지방분권의 추진과제를 종합적·체계적·계획적으로 추진하여 지방분권을 촉진하고 지방의 발전과 국가의 경쟁력 향상을 도모하며 궁극적으로 국민의 삶의 질을 제고하는 것을 목적으로 한다”고 규정하고 있다.

동법 제11조 제3항에서는 “국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰 제도를 도입하여야 한다”고 규정하고 있다.

이처럼 새롭게 제정된 지방분권촉진에 관한 특별법은 자치경찰제도에 대하여 직접적인 명문규정과 자치경찰제도 실시의 직접적인 근거조항이 된다.

그러나 현행 지방분권촉진에 관한 특별법은 특별법으로 제정되어 있어 자치경찰을 실시할 수 있는 직접적인 상위 근거 규정이 되고 있으나 문제는 구체적인 자치단체의 범위와 그 효력이 한시법으로 구성되어 있다는 점이다.

이는 입법의 명확성의 원칙에 반하며, 정부의 방침에 따라 달라질 수 있어 지역주민에 봉사하고 민주질서를 확립하는 자치의 개념에 반하는 문제점을 가지고 있다.

이제 제18대 국회가 개원되었으므로 자치경찰법(안)의 문제점 등에

대하여 새롭게 논의가 될 것으로 기대한다.

3. 자치경찰법(안)¹²⁾

2004년 정부에서는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 자치단체와 지역 특성에 적합한 주민생활 중심의 치안서비스를 제공함으로써, 주민의 복리를 증진시키고 자치단체의 종합 행정력을 향상시키며, 국가 전체의 치안역량을 강화할 수 있는 제도적 기반을 마련하기 위하여 자치경찰제도의 도입을 위한 “자치경찰법” 제정을 추진하였다.

이 법을 제정하기 위하여 지방자치경찰특별위원회¹³⁾와 자치경찰 실무추진단¹⁴⁾이 구성되었는데, 초기 단계부터 관련기관 간 이해관계에 따라 법(안)의 독립성 여부¹⁵⁾, 법률 소관부처 문제¹⁶⁾, 자치경찰 사무의 처리방법¹⁷⁾, 교통안전시설운영권 이관 여부¹⁸⁾, 자치경찰에 대한 감독관청 결정¹⁹⁾ 등 쟁점사항에 대해 첨예한 갈등과 대립을 겪기도 하였으나(행정자치부, 2007.12.5:49), 결국 쟁점사항이 관련기관 간에 합의되면서 총 8장

12) 이하에서는 “자치경찰법(안)”을 편의상 (안)자를 생략하고 “자치경찰법”으로 통일되게 기술하였다.

13) 정부혁신지방분권위원회에서 신설한 것으로 자치경찰실무추진단이 법안을 만들면 심의하는 기능을 담당하기로 하였다.

14) 자치경찰실무추진단은 총괄팀, 제도팀, 운영팀으로 구성되었다.

15) 자치경찰법안을 단독 법안으로 할 것인가, 경찰법을 개정하여 자치경찰에 대한 규정을 넣을 것인가에 대해 대립하다가 결국 법안은 독자적인 “자치경찰법”으로 독립된 법률안이 만들어 졌다.

16) 법률 소관 부처를 행정안전부로 할 것인가, 경찰청으로 할 것인가, 쟁점사항에 대해서는 관계부처 회의에서 입법추진은 행정안전부에서 하고 소관 부처는 경찰청으로 합의되었다.

17) 자치경찰의 사무인 지역교통, 지역경비, 지역방범을 자치경찰 단독 또는 주 처리 기관으로 할 것인가, 국가경찰과 공동사무로 할 것인가에 대한 것도 큰 쟁점사항이었는데, 국가경찰과 자치경찰간의 협약에 의해 관할 범위와 처리방식을 결정하기로 하였다.

18) 현재 국가경찰이 수행하고 있는 자치단체사무인 교통안전시설운영권을 자치경찰로 넘길 것인가, 국가경찰이 계속 수행할 것인가에 대해서는 경찰청의 강력한 반발로 결국 법제화하지 못하였다.

19) 자치경찰의 감독권을 경찰청에 부여할 것인가, 지방자치법에 따라 행정안전부에 부여할 것인가에 대한 사항에 대해서는 지방자치법에 규정된 국가감독관계에 따르기로 하는 대신 감사 시에는 국가경찰청장이 참석할 수 있도록 합의되었다.

36개 조문으로 구성된 자치경찰법이 만들어졌다.

그 후 관계기관의 의견수렴, 당정협의, 공청회 등을 거쳐 2005년 10월 25일 정부법(안)이 확정되어 2005년 11월 3일 자치경찰법이 국회에 제출되었으며, 현재까지 계류 중에 있는 상태이다.

자치경찰법은 지방분권특별법의 일반법으로 지방자치단체에서 자치경찰을 실시할 수 있는 구체적이고 직접적인 근거규정으로 상위법에 근거하여 규정되었으며, 자치경찰의 수권법으로 그동안 국가 사무화 되어온 경찰사무를 완전하지는 않지만 기초사범과 질서유지 차원에서의 경찰사무를 지방자치 사무화하고 있다.

자치경찰법은 일부 문제점이 있긴 하나, 헌법의 질서와 지방분권촉진에 관한 특별법의 내용을 담고 있어 그 동안 숙원사업이었던 전국적 자치경찰 실시의 기반이 되는 직접적이고 구체적인 법률이라 할 수 있다.

1) 기본원칙과 방향

우리 경찰은 국민의 생명, 신체 및 재산에 지대한 영향을 미치는 정부의 주요 기능이므로 지난 60년간 쌓아온 현재의 국가경찰시스템을 완전히 무시한 채, 자치경찰조직을 설계할 경우 자칫 사회적 혼란을 야기할 수 있어 신중한 접근이 필요하다.

특히 분단의 현실에 따른 치안공백의 우려와 점차적으로 광역화, 기동화, 흉폭화 되는 범죄의 양상 등을 고려하여 국민에게 불안과 혼란을 야기하지 않는 범위 내에서 지방분권의 이념과 현행 국가경찰시스템의 장점을 조화롭게 구현하여 국가전체의 치안역량을 궁극적으로 향상시킬 수 있도록 하는 기본 전제로 출발하였다(행정자치부, 2007.12.5:17).

자치경찰법 기본방향은 다음과 같다(행정자치부, 2007.12.5:18).

(1) 자치경찰 행정에 주민참여 보장

자치단체는 주민의 의사에 의한 지역경찰활동이 가능하도록 주민의 통제가 제도적으로 보장되어야 하며, 자치단체장의 자의적인 경찰권 운용을 방지하기 위한 통제장치도 마련되어야 한다.

(2) 자치단체의 실질적인 법 집행력 확보

지금까지 자치단체는 집단민원에 대하여 정당한 법 집행을 포기하거나 행정기관의 실질적인 단속활동에 많은 제약이 있었다. 따라서 자치경찰에게 자치단체의 법 집행력을 제고할 수 있는 필요한 권한을 부여하여야 한다.

이를 위해서 자치경찰이 직접 수사하여 처리할 수 있도록 특별사법경찰관리의 권한을 부여, 자치단체의 집행력을 실질적으로 확보하여야 한다.

(3) 주민의 선택에 의한 자치경찰 실시 보장

자치단체의 조직자율권을 최대한 보장하기 위하여 지역주민들에게 자치경찰의 시행여부를 선택할 수 있는 권한을 부여하기 위하여 자치경찰의 실시여부, 조직형태를 당해 자치단체의 조례로 위임하고 있다.

(4) 소요경비는 자치단체 부담 원칙

소요경비는 원칙적으로 자치단체가 부담하는 것으로 하고 재정 자립도

를 고려, 자치경찰제가 정착될 때까지 지방교부세, 국고 보조금, 범칙금 등을 확보하여 국가가 일정부분을 지원할 수 있도록 한다.

(5) 국가경찰과 지역 치안사무를 공동으로 수행

경찰사무는 국가 목적적 사무와 지역적 사무로 명확히 구분하기 곤란하고 예방과 진압업무가 유기적으로 연결되어 있어 기계적으로 분할할 수 있는 성질이 아니므로 자치경찰과 국가경찰은 일정 범위 내에서 공동으로 지역치안사무를 수행하되 구체적인 역할 분담을 경찰서장과 자치단체장이 협약으로 정하도록 하여 업무혼선과 갈등을 예방하도록 하여야 한다.

2) 주요내용

법안의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 자치경찰대의 설치

자치경찰법 제4조, 제24조 및 부칙 제4조 제27항에는 주민생활 중심의 치안서비스를 제공하기에 적합한 단위로 자치단체에 자치경찰대를 설치하여 지역주민의 의사가 최대한 반영되도록 하였고 시·군 및 자치구에 자치경찰대를 설치하되 자치단체의 조례에 의하여 자치경찰대를 신설·폐지할 수 있도록 하고 소속 자치경찰공무원은 특정직 지방공무원으로서 시장·군수 또는 구청장이 임명토록 하였으며, 자치경찰제 도입 여부를 자율적으로 결정하도록 함으로써 지방자치제도의 민주성과 책임성을 높일 수 있도록 하였다.

(2) 자치경찰의 사무

자치경찰법 제6조에는 자치경찰사무에 대하여 규정하고 있다. 자치경찰은 생활안전, 지역교통 및 지역경비에 관한 사무와 자치단체 소관 특별사법경찰관리의 직무 등 주민생활과 밀접한 사무를 수행토록 하였다.

국가경찰과 자치경찰의 역할분담 및 사무 수행방법은 대통령령이 정하는 기준에 따르도록 하고 구체적인 사항은 시장·군수·구청장과 경찰서장이 협약으로 정하여 공표하도록 하였다.

(3) 치안행정위원회 및 지역치안협의회 설치

자치경찰법 제9조 내지 제14조에는 치안행정위원회 등의 설치에 대하여 규정하고 있다. 국가경찰과 자치경찰간 또는 자치경찰 상호간 업무협조 및 조정을 위하여 시·도지사 소속 하에 치안행정위원회를 두고 시장·군수 및 구청장 소속 하에 지역치안협의회를 두도록 함으로써 지역주민의 참여를 통하여 자치경찰의 민주성과 정치적 중립성을 극대화할 수 있도록 규정하였다.

(4) 자치경찰공무원의 직무수행

자치경찰법 제12조 내지 제14조에는 자치경찰공무원의 직무수행에 대하여 규정하고 있다. 자치경찰공무원은 “경찰관직무집행법”상 불심검문, 응급구호를 요하는 자에 대한 보호조치, 주민의 생명과 신체 및 재산의 손해를 방지하기 위한 조치 등의 권한을 행사하고 필요 최소한의 범위 내에서 지방경찰청장의 승인을 얻어 무기를 휴대하고 사용할 수

있도록 하였다.

직무 수행 중 범죄를 발견한 경우, 범죄의 내용 등을 국가경찰에 인계하고 현행범을 발견하여 체포한 경우에는 국가경찰에 인도하는 등 자치경찰에 경찰관직무집행법상의 일부권한을 부여함으로써 지역주민에게 실효성 있는 치안서비스가 제공될 수 있도록 하였다.

(5) 국가경찰과의 상호 협조

자치경찰법 제16조에는 국가경찰과 상호 협조에 대하여 규정하고 있다. 국가경찰과 자치경찰 상호간에 직무를 수행함에 있어 업무의 연계성을 유지할 필요가 있다. 정보와 기술을 상호 제공하고, 유·무선 통신망과 시설물 등을 상호 이용할 수 있으며, 경찰인력 운용의 상황 및 계획을 상호 통보하도록 함으로써 상호 협조를 통하여 주민에게 보다 높은 수준의 치안서비스를 제공할 수 있도록 하였다.

(6) 자치경찰 상호간의 분쟁 조정

자치경찰법 제19조에는 자치경찰 상호간의 분쟁 조정에 대하여 규정하고 있다. 자치경찰 상호간에 분쟁이 발생한 경우 이를 조정하는 절차가 필요한 바, 시·도를 같이하는 자치경찰간의 분쟁은 지방자치법에 대한 특례를 규정하여 시·도 치안행정위원회에서 조정하도록 하고 시·도를 달리하는 자치경찰간의 분쟁은 행정안전부 소속 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회에서 조정하도록 하여 분쟁을 신속하고 공정하게 해결함으로써 치안서비스 제공에 차질이 발생할 수 있는 요인을 방지할 수 있도록 규정하였다.

(7) 자치경찰에 대한 지원 및 감독

자치경찰법 제20조 및 제22조에는 자치경찰에 대한 지원 및 감독에 대하여 규정하고 있다.

자치경찰의 권한 남용을 방지하고 효율적인 치안서비스의 제공을 위하여 자치경찰에 대한 지원 및 감독이 필요한데, 국가는 자치경찰에 대해 재정적인 지원을 할 수 있도록 하고 자치경찰사무와 관련하여 시·도지사는 치안행정위원회의 의견을 들어 시장·군수 또는 구청장의 명령·처분에 대하여 시정을 명하거나 시·군·자치구 의회 의결에 대하여 시장·군수 또는 구청장으로 하여금 제의를 요구하게 할 수 있으며, 행정안전부장관 또는 시·도지사는 시·군·자치구의 자치경찰 사무에 대하여 감사를 하는 때에는 경찰청장에 참여를 요청할 수 있도록 함으로써 자치경찰의 원활한 활동과 적법성이 확보될 수 있도록 하였다.

(8) 국가경찰과 자치경찰의 인사교류

자치경찰법 제28조에는 국가경찰과 자치경찰의 인사교류에 대하여 규정하고 있다. 시장 등은 매년 소속 자치경찰공무원의 100분의 5 이상이 국가경찰 또는 소속을 달리하는 자치경찰대에 근무할 수 있도록 해당 임용권자와 협의를 거쳐 인사교류를 하도록 함으로써 국가경찰과 자치경찰 상호 업무협조가 원활히 이루어질 수 있는 계기를 마련하였고 동일 지역에서 장기간 근무함으로써 발생할 수 있는 부작용을 줄일 수 있도록 규정하였다.

제3절 자치경찰제도의 선행연구와 외국 자치경찰제도의 이해

1. 자치경찰제도의 선행연구

자치경찰제도에 대한 논의는 김대중 정부이후 더욱 활발하게 논의되기 시작하여 학문적으로 심도 있는 연구가 계속되고 있다. 자치경찰제도에 대한 선행연구는 주로 행정학적인 접근에 의한 분석과 법학적인 측면에 의한 분석으로 대별해 볼 수 있다.

이종철의 “우리나라 자치경찰제도의 모형정립과 발전방향에 관한 연구”에서는 경찰행정의 기본이념인 민주주의, 정치적 중립성, 인권존중, 효과성과 능률성이라는 네 가지 변수와 이에 따른 각각의 종속변수로 구분하여 설문조사를 통한 분석을 통하여 한국 자치경찰제도의 모형정립과 발전방향을 제시하였다. 동 연구는 경찰행정의 기본이념을 달성하기 위해 만족도를 통하여 자치경찰제도의 방향을 제시하였다는데 큰 의의가 있다.

또한 신재락의 “자치경찰제 도입방안에 관한 연구”에서는 문헌분석 방법을 통하여 자치경찰 제도를 연구한 특징이 있다. 동 연구에서는 자치경찰 제도에 대하여 제17대 국회부터 계류 중인 법(안)을 중심으로 자치경찰 제도가 가지고 있는 문제점과 이에 대한 개선방안을 제시하면서 제주자치경찰에 대하여도 그 특성과 도입배경 등을 소개하였다.

김영철·조계표의 “자치경찰제도 도입에 관한 고찰”에 따르면 자치경찰제도 도입을 위한 모형을 설정하기 위하여 우리 경찰의 역사적인 제도에서 그 근거를 찾고 있다.

이 외에 행정학적으로 접근하여 자치경찰제도를 연구하고 있는 학자로 정진환, 허경미, 최응렬, 양영철, 김성호, 문성호 등이 있으며, 현재까지 활발하게 연구를 진행하고 있다.

행정학적인 선행연구에서는 설문조사와 문헌조사라는 분석 틀을 사용하여 자치경찰도입에 대한 이론을 전개, 우리나라에서도 자치경찰이 필요하다는 당위성을 주장하고 있다.

이에 반하여 법학적인 측면에서의 연구는 행정학적인 접근이 아닌 법률적인 접근, 즉 우리 헌법에서 규정하고 있는 제117조의 지방자치제도 조항과 지방분권촉진에 관한 특별법에서 자치경찰의 이론적 틀을 도출하여 자치경찰의 당위성을 주장하고 있다.

법학적인 선행연구는 경찰행정법을 전공하는 학자들 특히 김원중, 김해룡, 이기우, 이기준, 최우용 등에 의해 법학적 측면에서 다각적인 연구가 진행되어 오고 있다.

이들 법학자들의 견해는 행정학적 설문 등의 분석틀을 사용하지 않고 법 이론적인 측면과 비교법적인 측면에서 자치경찰제도의 당위성을 주장하고 있다.

제주특별자치도 자치경찰에 대하여도 한국지방자치학회와 한국지방자치법학회를 중심으로 연구가 활발하게 진행되어 왔다. 2007년 7월 1일에는 제주자치경찰 시행 1주년을 맞이하여 한국지방자치법학회가 “제주자치경찰의 경험과 과제”라는 주제로 제주도에서 세미나를 개최하였으며, 동 세미나에서 최영규는 “제주자치경찰기능의 재정립 및 활성화 방안”, 김해룡은 “자치경찰의 효율적 구성과 운영을 위한 법제 개선 방안”이라는 제목의 법제도적 측면에 대한 연구논문을 발표하였다. 이 외에도 제주

특별자치도의 자치경찰에 대하여 연구가 계속 진행되고 있다.

우리나라 자치경찰에 대한 학자들의 선행연구 내용은 <그림 2-1>과 같다.

<그림 2-1> 선행연구 내용 분석

구분	학자	주요 내용
행정학적 측면	김성호	- 지방자치를 위하여 자치경찰 필요 - 자치경찰의 제도적인 모형을 설정
	문성호	- 자치경찰법 문제점 보완 - 자치경찰을 전국적으로 실시
	양영철	- 주민에 다가가는 자치경찰 특성 부족 - 자치경찰에 수사권 부여
	정진환	- 자치경찰법이 지역특성에 부합하지 않다. - 선진국형 자치경찰제도 도입 필요
법학적 측면	김원중	- 자치경찰사무가 자치단체 사무로 전환 필요 - 자치경찰법 전면 재조정 필요
	김해룡	- 자치경찰법에 광역단체까지 확대 실시 명시 - 일반행정 및 보안경찰사무까지 권한 부여
	이기우	- 자치단체에 자치경찰의 권한 부여 - 자치경찰에 수사권 부여
	최우용	- 완전한 자치경찰 구현 필요 - 사무권한 국가경찰 수준으로 확대

2. 외국의 자치경찰제도

미국과 유럽 국가들은 자치(도시)경찰 임무를 수행하기 위하여 예외 없이 주민의 직접 선거에 의해 구성된 지방의회의 자율적 결정에 따라 자체 예산과 자체 인력으로 구성·운영되는 자치경찰기구를 창설하여 지역주민을 위한 공공(경찰)서비스를 제공하고 있다. 따라서 자치경찰제는 “지방자치”의 기본원리에 근거하여 지방자치정부가 자치경찰 서비스를 제공하는 제도라 할 수 있다(행정자치부, 2007.12.5:69).

이하에서는 영미법계의 자치경찰 제도를 채택하고 있는 미국과 우리나라와 같이 대륙법계를 취하고 있으면서 이원적인 경찰 제도를 채택하고 있는 일본의 절충형 경찰제도를 포괄적으로 비교 검토해보고 유럽 국가 중 자치경찰제도의 오랜 역사를 가지고 있는 프랑스의 경찰제도를 구체적으로 살펴보고자 한다.

1) 미국

미국은 연방정부와 주(州) 정부로 구성된 연방국가(Federal states)로 연방을 구성하는 주(州)는 헌법에 의해 권한을 배분받아 입법 자치와 사법 자치를 보유하고 있다.

미국의 경찰제도는 영국의 제도를 배경으로 시대와 환경에 맞게 미국적 특성과 제도를 형성하였으며, 경찰의 개념은 국가경찰제도를 시행하는 국가처럼 명확하지 않으나 경찰의 영역은 광범위하며, 정치적 중립성을 유지하는 이념으로 발전하였다.

모든 시민은 치안유지의 임무에 종사할 기본적인 책임을 가진다는 보통법

(Common Law)에 의하여 공동의 적으로부터 자신을 방위하기 위하여 사회 공동체를 만든다는 발상에서 자치단체가 생성되어 기초단위 지역에서도 경찰이 설치되었다(김원중, 1999:62).

영미법계에서는 실질적 경찰의 개념을 공안유지와 질서유지 기능으로 이원화하는 경향이 있으며, 개인의 권리와 자유를 보호하는 기능은 지방 자치단체의 권한으로, 사회공공의 안전과 질서를 유지하는 기능은 국가의 권한으로 양분하고 있다(정세욱, 1996:4).

경찰이라는 개념은 법률에서 사용되고 있지 않아 법원의 판결 또는 학문상의 정의로부터 찾아야 하는데 광의의 개념²⁰⁾과 협의의 개념²¹⁾으로 나눌 수 있다(경찰대학, 1998:124).

미국은 법집행(Law Enforcement)이라는 말을 사용하고 있는 점으로 보아 광의적 경찰개념의 의미로 이해되고 있으며, 경찰활동은 대륙법계와 달리 사법경찰과 행정경찰의 문제가 존재하지 않고 사법경찰은 모든 경찰에게 권한이 있으며, 행정경찰의 업무도 경찰이 담당하고 있다.

미국의 경찰은 연방 수정헌법에 의해 경찰권을 주(州)에 유보하고 있어, 경찰은 주(州) 정부의 고유한 사무로 규정되어 있다. 주(州)는 경찰권을 주(州)의 지방조직이나 자치단체에 위임하여 행사하며, 주(州) 자체가 전 지역을 관할 구역으로 하는 경찰권을 가지고 있다.

미국의 경찰제도는 다양화·분권화되어 있으며, 일반적으로 지방자치 경찰²²⁾을 뜻한다. 미국경찰은 연방경찰과 주(州) 경찰의 양분제로 나눌

20) 광의의 경찰개념은 공공의 일반적 복지의 보호·촉진을 위하여 정부가 강제적으로 개인의 자유에 대하여 제한을 가하는 작용까지 의미하고 있다.

21) 협의의 경찰개념은 공공의 건강·안전 및 도덕을 보호하고 촉진하기 위하여 정부가 강제적으로 개인의 신체와 자유에 대해 제한을 가하는 작용을 의미한다.

22) 미국에서 지방자치경찰은 시민헌장으로 부여된 지방자치단체인 시(City)를 기준으로 자치 지역 내에 있는 자치도시의 경찰을 의미한다.

수 있으며, 주(州) 경찰에는 순수 자치형 경찰인 도시경찰과 군경찰이 있고 주(州) 정부로부터 위임을 받아 치안업무를 담당하는 지방경찰이 있다.

주(州) 경찰은 연방 수정헌법에 제10조에 의하여 경찰권은 각 주(州)에 유보하고 있어 주(州) 경찰이 중심이며, 지방에 경찰을 두고 있는 자치경찰 중심으로 구성되어 있다(김원중, 1999:65).

(1) 연방경찰

연방정부는 헌법상 명문으로 경찰권을 가지고 있지 않으나 헌법이 부여한 과세권, 주(州)간 통상 규제권, 대외 통상권 등의 행사로 사실상 경찰권을 행사하고 있으며, 그 기능이 강화·확대되고 있다.

연방경찰은 어느 일정한 부처에 있는 것이 아니라 다양한 임무를 수행하는 특수성에 의해 거의 대부분 각 부처별로 연방법 집행기관을 두고 있다.

연방경찰의 임무는 연방의 이익에 관련되어야 활동할 수 있고 연방법에 의해 활동이 제한되기도 한다. 연방경찰은 국가경찰로 중앙의 통제 하에 지휘·감독을 받고 있다.

연방정부에는 경찰업무를 담당하는 연방법 집행기관이 많이 있는데, 그 중에서 대표적인 것으로 법무부 소속의 연방범죄수사국(FBI)²³⁾과 재무부 소속의 알콜·담배·무기국²⁴⁾을 들 수 있다.

23) 연방범죄수사국은 워싱턴에 본부를 두고 대도시에 지방국과 주재 사무소, 해외에는 해외 주재소를 두고 있으며, 최고 책임자는 국장으로 대통령이 임명하나 법무부장관이 지휘·감독을 하고 있다.

24) 미국의 연방법 집행기구는 재무부에 가장 먼저 설치되었으며, 전국적인 규모의 재정통제의 필요성에 의해 재무부에 연방기구를 두게 되었다. 알콜·담배·무기국은 재무부 내의 독립기관으로 워싱턴에 본부가 있으며, 국장은 재무부장관이 임명한다.

(2) 지방경찰

미국의 지방경찰은 일반적으로 주(州) 경찰로 볼 수 있는데, 주(州) 경찰은 각 주(州)별로 그 임무와 조직의 형태가 지역적 특색과 발전과정에 따라 다양하게 구성되었다.

주(州) 경찰은 주(州) 전역을 관할하고 일반 경찰권한을 가지고 순찰, 수사, 방법 등의 기본적인 경찰기능을 수행하고 있으며, 일반 경찰기관은 통상 주(州) 경찰국²⁵⁾과 고속도로 순찰대²⁶⁾로 분류할 수 있다.

주(州)는 일반적으로 경찰권을 주(州)의 지방조직이나 관내의 지방자치단체에 위임하여 행사하고 있으나 전체 주(州)를 관할하는 자체 경찰력을 가지고 있다. 주(州) 경찰권은 광범위하며, 주(州)마다 조직은 다르나 주(州) 경찰권은 일반적으로 지방자치단체에 위임하여 행사하는 경우에도 그 책임을 가지고 있다(김원중, 1999:68).

(3) 자치제(도시) 경찰²⁷⁾

미국경찰에서 가장 크고 중요한 조직은 자치제 경찰인 도시경찰이라 할 수 있으며, 일반적으로 경찰은 도시의 거리를 순찰하는 경찰을 의미한다(정진환, 1996:127).

도시경찰의 임무는 다른 법 집행기관보다도 복잡·다양하며 질서유지, 봉사행정, 법집행 등 광범위한 영역의 업무를 수행하고 있다.

25) 주(州) 경찰국은 주로 미국 동부에 많이 설치되어 있으며, 자치제경찰을 보완하기 위하여 발달되었다. 주(州) 경찰의 국장은 주(州) 상원의 승인 하에 주지사가 임명하며, 주(州) 경찰국은 주지사 직속 하에 있고 주지사의 지휘·감독을 받는다. 하부조직으로 광역경찰서, 경찰서, 파출소가 있다.

26) 1929년 캘리포니아 주(州)가 처음으로 고속도로 순찰대를 창설한 이후, 현재 대부분의 주(州)에 고속도로 순찰대를 두고 있으며, 고속도로 순찰대장은 주(州) 상원의 승인 하에 주지사가 임명한다. 고속도로 순찰대는 조직상 주(州) 교통부의 하위조직에 소속되어 있다.

27) 주로 메트로폴리탄 경찰(Metropolitan Police)을 말한다.

도시경찰에서 경찰의 관리는 민간인 출신이 관리기관이 되어 관리하는 방식을 택하고 있으며, 조직은 경찰국장이 지휘·감독하고 있다.

경찰 관리의 형태는 자치제 정부의 형태에 따라 다양한데, 종류를 살펴 보면, 첫째 주정부의 중앙통제에 있는 시를 제외하고는 경찰국장을 선출하는 방식, 둘째 합의제의 경찰위원회²⁸⁾로 구성하는 방식, 셋째 이사회 방식, 넷째 독립제 경찰관리관²⁹⁾을 두는 방식으로 나눌 수 있다.

일반적으로 도시경찰은 시장이 직·간접으로 합의제 경찰위원회의 위원 또는 독립제 경찰관리관을 임명하여 경찰국을 관리하고 경찰국장은 전체적인 경찰기구와 업무에 대하여 책임을 지고 있다.

(4) 미국 경찰제도의 특징

미국의 경찰제도의 특징을 살펴보면, 먼저 지방자치제가 정착되었다는 것을 알 수 있다. 미국은 경찰조직이 지방분권주의에 의하여 다양하게 나타나고 있으나, 주민의 권리보호와 봉사정신에 의하여 경찰의 조직도 지방자치의 원리에 입각한 특징이 있다.

이것은 지방자치를 유지함으로써 국민들이 직·간접적으로 입법에 참여하고 그 법을 준수하여야 한다는 이념에서 기초한다.

28) 합의제 경찰위원회 제도는 약간의 위원으로 구성된 경찰위원회가 합의제에 의하여 도시경찰을 관리하는 형태를 말한다(경찰대학, 1998:163). 위원은 시장이 임명하고 시의회가 승인하는 것이 일반적이거나 주지사 또는 시장, 시의회가 임명하거나 선출에 의하는 방법도 있다. 위원의 자격은 공정성을 위하여 특정정당에 소속되지 않고 학식이 풍부한 민간인으로 하며, 임기는 1~4년이다. 또한 각 계층과 인종을 보호하기 위하여 여성, 흑인, 소수민족을 위원회에 포함시키는 특징이 있으며, 문제 발생시 임기 중에 해임시킬 수 있다. 위원은 무보수가 원칙이며, 회의는 공개적으로 진행하고 경찰의 통할관리를 주된 임무로 하고 있다.

29) 사회가 복잡화, 다양화되고 범죄의 급속한 증가로 합의제 또는 선거제 경찰 관리제도가 충분한 효과를 거두지 못하자 경찰전문가로 하여금 경찰을 지휘·감독하게 하는 독립제 방식이 많이 채택되고 있다. 이 제도는 독립제 경찰 관리관을 시장 또는 시의회가 일정한 경험을 가진 자를 임명하는 방식과 경찰조직 내부에서 임명하는 방식이 있으며, 경찰 관리관, 경찰국장, 경찰서장 등을 임명한다.

경찰 관리도 연방 또는 주(州) 경찰을 제외하고는 주민에 의해 관리 및 운영되고 있으며, 시민으로 구성된 경찰위원회를 두어 주민의 의사가 직접적으로 반영되게 하고 있다.

미국경찰은 자치제 경찰의 일반적인 특성에 근거하며 주민의 생명, 신체, 재산의 보호에 한정되어 있다. 이것은 미국이 분권주의에 의한 지방자치단체를 중심으로 유지되고 있다는 것을 뜻한다.

미국경찰은 경찰이라는 용어보다 법 집행기관이라는 용어를 더 많이 사용하고 있으며, 연방경찰기구는 일반적으로 법 집행기관으로 통칭되고 있다. 이는 경찰의 기본적 임무가 질서유지와 범죄의 예방, 범의 집행이라는 데서 기원한다(정진환, 1994:171).

미국의 자치경찰체제는 근본적으로 경찰의 공복관념이 강하게 작용하여 주민을 위하여 계도하고 주민을 위한 봉사활동을 강화하고 있으나 한편으로는 정당정치의 영향과 경찰권력 남용의 문제가 제기될 수 있다.

2) 일본

일본 경찰제도는 대륙법계의 독일 법을 계수하였으나 경찰을 행정경찰, 사법경찰로 구분하지 않고 있다. 일본에서 경찰은 학문상으로는 사회 공공질서를 유지하기 위하여 국가의 일반통치권에 의거 권력을 가지고 국민에게 명령·강제하여 자유를 제한하는 소극적 작용을 말한다.

경찰의 직무에 관하여는 구, 경찰법이 영미법계 사상에 근거하여 권한과 남용을 제한하였으며, 현행 경찰법 제2조 제1항에는 경찰의 임무를 동조 제2항에는 경찰의 권한 남용을 금지하는 것을 규정하고 있다.

일본의 신(新) 경찰법은 지방자치를 전제로 하여 경찰사무를 단체

위임사무로 두고 있다. 따라서 경찰사무의 광역적 성격에 의하여 능률적인 사무 처리를 위해 광역지방자치단체인 도도부현에 경찰사무를 위임하고 있으며, 그 위임은 단체 위임사무로서 자치적 성격을 띠고 있다.

일본은 경찰기능의 범위가 전국적인가, 지역적인가에 의하여 국가경찰과 지방자치경찰로 구분하고 있으며, 경찰의 기능을 담당하는 자치단체는 광역자치단체라는 것과 자치경찰기관을 행정위원회로 규정한 것이 특징이다(정세욱, 1989:5).

일본의 경찰기관은 국가경찰로 중앙에 경찰청이 있고 그 기관을 관리하는 공안위원회가 있으며, 지방자치경찰로 광역단체에 도도부현 경찰과 그 관리기관으로 도도부현 공안위원회를 두고 있다.

(1) 국가경찰

일본의 국가경찰은 경찰법에 의하여 경찰사무를 도도부현에 단체위임하고 일정한 범위 내에서만 국가가 관여하는 제도를 취하고 있는데, 국가경찰기관으로 국가공안위원회와 경찰청, 관구 경찰국이 있다.

국가공안위원회는 내각총리대신의 소속 하에 설치되고 위원장 및 5인의 위원으로 구성되며, 내각 총리대신의 지휘·감독³⁰⁾을 받는다. 그러나 합의제에 의해 권한의 독립이 인정되며, 조직상 위원의 임면과 예산편성 및 조직에 관한 명령제정권만 갖는다.

국가공안위원회는 전문적인 직무 집행의 능률보다 경찰의 독선을 방지할 수 있고 정치적 중립과 국민의 양식을 대표하는 위원에 의해 경찰을

30) 내각총리대신은 국가공안위원회의 주임대신으로 위원을 임면(경찰법 제7조, 제9조)하고 국가공안위원회의 소관사무에 관하여 총리령을 제정하며, 법률과 정령의 제정·개폐에 관하여 각료 회의를 요청하는 등의 권한(국가행정조직법 제11조, 제12조)을 가지고 있다.

민주적으로 감독하기 위한 기능을 가지고 있다(백종인, 1998:390).

공안위원회는 경찰을 운영함에 있어 민주적 보장과 정치적 중립성을 확보하는 목적으로 하는 행정위원회라고 할 수 있다.

국가공안위원회의 임무를 구분하면 운영임무, 통할임무, 조정임무로 나눌 수 있는데, 운영임무는 경찰행정 중에 전적으로 국가가 책임을 담당할 사무로 구분된다(백종인, 1998.5:392).

경찰청은 국가공안위원회에 설치되며, 동 위원회의 관리 하에 경찰 사무를 관장하므로 국가공안위원회는 관리기관이고 경찰청은 집행기관으로 동일한 사무를 관장하고 있다.

경찰청은 독립한 권한을 갖는 행정기관이며, 경찰청 장관은 국가공안위원회가 내각총리대신의 승인을 얻어 임명한다(경찰법 제16조 제1항). 경찰청 장관은 일반직 경찰관으로 보하나 경찰관 계급은 부여하지 않는다.

내각은 장관에 대하여 직접 임면권이 없으나 국가공안위원회 위원 임명에 대하여 거부권을 갖고 있어 내각의 책임을 명확히 하고 있으며, 긴급사태 포고가 발령되어 동 위원회의 관리로부터 해제되는 경우를 제외하고는 경찰청 장관은 국가공안위원회 외의 어느 기관으로부터도 직무상 지휘·감독 및 간섭을 받지 아니한다(치안연구소, 1999:59). 즉, 관리의 목적이 정치적 중립성 확보에 있으며, 국가행정조직법상 특별기관에 해당한다.

관구 경찰국은 전국적으로 7개가 설치되어 있으며, 동경 경시청은 수도경찰의 특수성을 고려하여 관구경찰국 관할구역으로부터 제외하였다. 그리고 북해도는 도(道) 전체를 관할하는 북해도 경찰본부가 설치

되어 있어 관구경찰국은 설치되지 않았다(정진환, 1999:210).

관구경찰국장은 사무를 총괄하고 소속 경찰관을 지휘·감독하며, 소속 경찰청장관의 명을 받아 관구경찰국의 소관 사무에 대하여 부현경찰을 지휘·감독한다.

관구경찰국의 임무는 경찰청의 지방기관으로 경찰청 소관 사무의 일부를 분장하는데, 다음 사항의 필요에 의하여 설치되었다(정진환, 1996: 209-219).

첫째 지역적인 대규모 소요사태 등에 대처하기 위하여 기동적이고 종합적인 조정 및 필요에 의한 경우 둘째 대규모 재해의 발생에 대하여 현지에서의 신속한 경찰활동 지휘와 부현 상호간의 연락조정을 위한 경우, 셋째 범죄의 광역화와 기동화 추세의 경향에 따라 부현의 구역을 초월한 광역범죄와 부현경찰 상호간의 기동성 범죄에 대처하기 위한 경우, 넷째 부현의 경찰행정에 관하여 국가적 내지 전국적 입장에서 조정이 필요한 경우, 다섯째 고등검찰청 등 다른 치안관계기관 상호간의 긴밀한 연락을 유지하고 경찰운영의 원활화를 도모할 필요가 있을 경우 등 전국적이고 긴급한 사태 발생시 적절히 대처하기 위한 임무를 가지고 있다.

(2) 지방자치 경찰

일본의 지방자치단체는 도도부현과 시정촌이 있는데, 도도부현은 광역에 걸친 사무와 통일적인 처리를 요하는 사무와 시정촌이 처리하기 부적당한 규모의 사무를 담당하고 있다.

일본에서는 권력을 분산하여 그 남용을 억제하고 경찰에 대한 주민

통제를 용이하게 한다는 관점에서 자치단체인 도도부현에 경찰사무를 단체위임하고 그 사무를 처리토록 하고 있다.

따라서 도도부현 경찰은 도도부현의 단체사무로 도도부현 공안위원회가 국가기관으로 행하는 사무가 아니다. 이러한 관점에서 도도부현의 경찰은 자치경찰이라 할 수 있다. 그러나 도도부현 경찰은 국가적 요청에 의한 필요 최소한의 국가적 성격³¹⁾을 가지고 있다.(김원중, 1999:89).

도도부현 공안위원회는 경찰 관리기관으로 도도부현 지사의 소할³²⁾하에 두어 도도부현 경찰을 관리하고 있다. 동 위원회는 지방자치법 제180조 제5항에 의하여 법률이 정하는 바에 따라 집행기관으로서 도도부현에 설치하여야 하는 위원회로 되어 있다.

이러한 법률에 의하여 도도부현 공안위원회의 법적 성격은 집행기관으로서의 독립성을 가지는 합의제 기관의 성질을 가지고 있다. 또한 도도부현지사는 도도부현 공안위원회를 그 소할 하에 두고 있을 뿐이므로 그 권한행사는 공정성·중립성 확보를 위하여 지사로부터 독립되어 있다.

도도부현 공안위원회는 도도부현 경찰을 관리하므로 관리기관과 실시기관의 관계이며, 구체적인 경찰권의 발동에 관한 것이 아니라 운영방침을 정하는 방법 등에 의하여 사전·사후 감독을 행하는 것으로 주민을 대표하여 경찰의 민주화를 보장하는 것을 의미한다.

31) 도도부현 경시정 이상의 경찰관은 국가공안위원회가 도도부현 공안위원회의 동의를 얻어 임명하는 국가공무원화로 되어있으며 긴급사태와 같은 광역범죄 등은 경찰청장관의 지휘·감독을 받도록 하고 있다.

32) “소할”이란 그 소속 하에 있으나 직접적인 지휘명령권이 없는 것으로 지휘·감독보다 더욱 약한 관리를 의미하며, “소속”이란 행정기관과 행정기관 상호간의 관계를 나타내는 것으로 상급 행정기관에 속해 있다는 의미로 사무처리 방침을 정하고 그 방침에 적합하도록 운영하고 있는 가를 감독하는 의미로 이해할 수 있다.

도도부현 경찰청은 도(道) 경찰의 본부로 경시청, 도부현 경찰의 본부로 도부현 경찰본부가 있는데, 두 기관은 도도부현 공안위원회의 관리 하에 도도부현 경찰사무를 담당하는 집행기관이다.

도도부현 경찰의 성질에 관하여 범문상 명백하지 않으나 도도부현 경찰은 도도부현 단체사무이고 도도부현 공안위원회가 국가의 기관으로서 행하는 사무가 아니라 도도부현이 스스로 경찰을 유지하고 경찰임무를 가지는 것을 의미한다(치안연구소, 1999:107).

경시청은 자치제 경찰이면서 국가경찰의 성격을 띠고 있는데, 동경에 있는 경시청의 장은 경시총감으로 수도경비의 특성상 국가공안위원회가 도(道) 공안위원회 동의와 총리의 승인을 얻어 임면한다(경찰법 제49조, 제62조).

도부현에 두는 경찰본부의 경찰본부장은 국가공안위원회가 도부현 공안위원회의 동의를 얻어 임면한다(경찰법 제50조). 이와 같은 임면 방법은 도도부현 경찰에 있어 경시청 이상의 경찰관에도 공통적으로 적용된다(경찰법 제55조).

이는 도도부현 경찰이 국가적 성질을 가지고 있는 결과 전국적인 인재의 확보와 교류를 통하여 경찰의 관리와 운영의 수준향상을 기여함과 동시에 도도부현 경찰의 할거주의 폐해를 방지하기 위한 것이다(김원중, 1999:93).

경시청 및 경찰본부는 도도부현 공안위원회의 관리 하에 경찰책무에 속하는 사무를 담당하며, 독립된 권한과 임무를 갖는다. 이 두기관은 공안위원회의 사무국은 아니나 도도부현 공안위원회 서무의 처리 및 보좌 기관이므로 도도부현 사무국 형태의 기능을 가진다(백종인, 1998:397).

도부현 경찰본부장 및 경시총감은 소속기관의 사무를 통할하고 소속 경찰관을 지휘·감독하며, 방면 본부장, 시(市) 경찰부장, 경찰서장 등을 지휘·감독한다. 이렇게 경찰본부장과 경시총감에게는 법률로 경찰권을 부여할 수 있는 것이고 집행기관으로서 경찰을 직접 지휘·감독한다는 점에서 집행의 단체장이라 할 수 있다(치안연구소, 1999:111).

(3) 일본 경찰제도의 특징

일본 경찰제도의 특징은 국가경찰제도와 자치경찰제도의 이원적인 경찰제도를 취함으로써 일본의 상황에 맞는 절충형 경찰제도를 유지하고 있다는 것이다. 이러한 제도의 취지는 경찰이 특정 정당이나 정치에 개입되어 국민에 대하여 권력을 남용하지 못하도록 하는 것이다.

또한 이원적인 경찰 제도를 취함으로써 국가경찰은 국가적 사무를 요할 때 전국경찰을 지휘·감독할 수 있으며, 평상시에는 각 지역의 특성에 맞게 자치경찰이 정치에 개입하는 일이 없이 국민의 신뢰 속에서 권력으로부터 독립되어 경찰작용을 하는 것이 가능한 것이다.

공안위원회제도를 설치함으로써 경찰이 관료화, 독선화되는 것을 방지하고 경찰에 대한 정치세력의 개입을 차단, 정치적 중립성을 보장하고 있다. 일본의 경찰법은 지방자치를 원칙으로 하면서 권력의 형평적 분산에 의하여 민주주의를 실현하려는 사상에서 기초하고 있다(치안연구소, 1999:38).

이러한 사상에 입각하여 경찰사무를 지방자치단체의 사무로 인정하여 처리하고 있는데, 이는 민주적 이념에 따른 지방자치의 존중이 경찰운영에 반영되어 경찰의 조직과 운영에 자치적 성격을 부여하고 경찰행정을

주민의 감독과 비판 하에 두어 주민의 자치생활과 연관되게 하였다 (경찰대학, 1998:384).

일본의 경찰제도는 중앙과 지방으로 분리하여 업무의 능률성과 정치적 중립, 민주화를 달성하고 치안책임의 확보를 위하여 경찰을 이원화하고 있다.

국가경찰인 중앙경찰은 전국적인 범죄, 기동성 범죄, 전시·긴급사태 시 치안유지를 위하여 전국적이고 효율적인 관리를 위해 긴급사태를 포고³³⁾할 수 있다.

자치경찰은 도도부현으로 일관되도록 하여 지역 특성에 맞는 경찰 활동을 수행토록 하고 지역민의 의사에 부합하는 치안책임을 명확히 하도록 하였다.

일본의 경찰제도는 공안위원회를 두어 자치경찰제를 표방하고 있으나 실제적으로는 중앙집권적인 국가경찰제의 성격도 가지고 있다(박병식, 1993:80).

또한 경찰조직과 경찰행정에 있어서 지방자치의 관점을 결여함으로써 지방자치를 고려하지 않고 중앙화된 불완전한 자치경찰제도라는 비판도 있다(이황우, 1995:30).

3) 프랑스

프랑스에서 경찰의 개념은 그 양면성으로 인해 이해하기 쉽지 않다. 공법전문가들에 의하면 경찰은 공권력의 집행이 핵심적인 것이라 한다. 경찰절차는 다른 공공기관의 절차와 구분되기도 하며, 다른 공공기관의

33) 긴급사태 포고는 내각 총리대신이 국가공안위원회의 권고에 의하며, 국회의 사후 승인을 요한다.

절차는 일반이익을 위해 스스로 하던지 다른 사람이나 기구 또는 민간에 위탁하던지 간에 공권력에 의해 보장된 활동을 말한다. 경찰절차는 공공질서의 유지라는 특정한 일반이익을 위해 일부 행정기관과 경찰기관의 법적 활동을 말한다(경찰혁신기획단, 2004:4).

프랑스 경찰의 개념은 대륙법계에 따라 경찰활동도 독일과 함께 소극적인 목적에 한정되는 것으로 이해할 수 있다. 법률에 근거하여 장애가 발생한 행위에 대하여 장애를 제거하는 작용을 담당하고 있다.

프랑스 행정경찰과 사법경찰은 헌법적 지위를 가지나 사법 당국과는 헌법적 지위가 구분된다. 공공질서 침해의 예방은 행정경찰의 기준을 이루고 사법경찰과 구별되게 하며, 내부의 질서를 유지하기 위한 특별행정기구를 경찰기관이라고 한다(경찰혁신기획단, 2004:5).

현재 이론상으로는 행정경찰과 사법경찰을 구분하고 있으나 실제로는 행정경찰과 사법경찰을 구분하지 않고 경찰기관이 행정경찰과 사법경찰 업무를 동시에 수행하고 있는 특징이 있다.

프랑스의 경찰은 내무부 소속인 국가경찰총국 주축의 국가일반경찰과 국방부 소속의 국가군경찰로 크게 나눌 수 있으며, 자치경찰은 기초자치단체에 편성되어 있다. 국가경찰과 자치경찰은 행정경찰기능으로 상호 보완관계를 유지하지만, 사실상 국가 안전과 질서유지 등을 위하여 국가경찰제가 프랑스 경찰력의 주축이다(행정자치부, 2006:58).

(1) 국가경찰

프랑스의 국가경찰은 국가일반경찰과 국가군경찰이 있는데, 국가경찰제하에 있는 자치정부 관할구역 내에서는 국가일반경찰이 단독으로 주민

의 안전과 안보를 책임지며, 국가일반경찰이 없는 자치정부는 국가군경찰이 임무를 수행한다.

국가일반경찰과 국가군경찰은 범인체포와 이에 관련한 정보수집을 위하여 정보공유체제를 갖고 있는데, 정보수집·분류와 정보제공의 기능은 중앙사법경찰국이 통일적으로 담당하고 있다(행정자치부, 2006:69).

프랑스 국가일반경찰의 중앙조직은 내무부 소속 국가경찰총국을 중심으로 내무부장관 지휘를 받는다. 내무부장관은 경찰총장에 해당하는 국가경찰총국장과 감사국으로부터 보좌를 받아 국가일반경찰을 책임진다. 국가경찰총국장은 주로 임명도지사 직군에서 임명되며, 일반 행정직 공무원으로 경찰의 최고행정을 관장하고 경찰총국을 책임진다.

프랑스에서 경찰권은 중앙정부의 지휘·감독을 받기 때문에 경찰공무원이 아닌 일반 행정직 공무원이 경찰업무를 책임지기도 한다. 국가경찰은 국가안전을 위한 정보수집, 정치, 경제, 사회 등 여러 분야에서 치안 관련 정보를 수집하여 행정부에 자료제공 및 도박, 경마 등의 분야를 감시하는 임무를 수행한다(행정자치부, 2006 :59-60).

지방의 국가일반경찰은 중앙의 시민안전국의 지휘를 받아 도(道) 자치정부 관할 지역경찰서에 배치되어 경찰활동을 수행하는데, 행정·사법경찰의 임무를 동시에 수행한다. 다만 사법경찰 임무를 수행할 때는 검사와 법원의 지휘를 받는다.

지방에서는 각 도(道)에 국가를 대표하는 임명도지사가 치안유지와 질서회복, 범죄 퇴치의 임무를 총괄하며, 사법경찰 기능에 대해서는 형사소송법에 근거하여 임무를 수행한다.

도(道) 단위를 중심으로 도(道) 안전국, 치안이 민감한 지역을 포함

하고 있는 도(道) 지역에는 시민안전국 소속 하의 국가경찰 기동대가 설치되어 있다. 그리고 도심치안 지구대가 범죄수사 등 사법경찰 업무를 수행한다(행정자치부, 2006:62).

프랑스의 국가군경찰은 중앙에 국가군경찰총국이 국방부에 설치되어 있으며, 국방부장관의 지휘를 받는다.

국가군경찰은 국가일반경찰이 없는 인구 2만 명 미만의 소도시와 농촌 지역 등에서 경찰업무를 수행하는데, 국방부 소속으로 되어 있으나 비상시에만 국방부장관이 지휘하며, 평상시 경찰업무를 집행할 때는 내무부장관이 지휘한다.

국가군경찰³⁴⁾은 행정경찰업무로 취약지역에 대한 감시임무 등 예방 활동에 주력하고 있으며, 사법경찰활동은 사법부 책임영역으로 감사의 지휘 하에 활동한다. 이 경우 법무부의 지휘를 받아 범죄행위의 예방, 감시, 수사, 증거수집, 범인체포 등의 활동을 한다.

또한 지방의 국가군경찰인 도(道) 국가군경찰은 사법·행정에 대한 군 업무와 관련된 임무를 수행하며, 국가 군기동경찰은 주로 소요사태와 데모가 발생하였을 때 진압 및 질서유지의 활동을 한다(행정자치부, 2006:64-67).

(2) 자치경찰

프랑스 자치경찰은 오랜 역사를 가지고 있으나 현재의 자치경찰제도는 1977년 꼬뮌법에 근거한다. 자치경찰의 법적 토대가 된 것은 1987년 신지방자치법 제57조, 1995년 안전에 관한 법 제9조 등의 법률이 있다.

34) 국가군경찰은 군인으로서 평화 시에는 군사시설의 감시, 군 교통경찰활동, 국방관련 안전활동, UN 등 국제조직의 활동범위 내에서 해외에 군대를 파병할 때도 참여한다.

이전까지는 자치경찰의 권한은 제한적이고 불확정적이었으나 자치경찰법을 제정하면서 국가경찰과 시장 지휘하의 자치경찰 상호간 명확한 경찰활동 관계를 정립하기 시작한 것이다(행정자치부, 2006:71-72).

자치경찰권에 관한 모든 권한은 시장이 가지며, 자치경찰은 시장이 임명하나 도지사와 지검장의 동의를 필요로 한다. 또한 시장의 경찰 명령권 하에서 주민의 안전과 질서유지를 책임지며 시장령을 준수하고 시장의 경찰명령권에서 부여된 업무와 지시사항을 수행한다.

자치경찰의 사무는 지방자치법 제L2212-2조에 명시되었는데, 주요 내용을 살펴보면, 통학로의 안전 확보, 군중 집회장소 질서유지, 공공 안전, 주차위반 단속, 범죄사실을 인지한 경우 국가경찰에 즉시 통보, 도로법 규칙상 나열된 도로법 위반에 대한 조서 작성권 및 보고, 수렵과 낚시 감시 등 동식물 보호와 환경보호 업무, 도시계획 분야 등이 있다.

또한 자치경찰관이 사법경찰관리의 자격으로 행정처분을 할 경우에 운전자의 음주상태 또는 음주측정 거부를 관할 국가경찰 또는 군경찰 소속 사법경찰관에게 즉시 보고하여야 하며, 이때 사법경찰관은 자치경찰관에게 해당 운전자를 즉시 연행하도록 명령할 수 있다(행정자치부, 2006:73). 즉, 프랑스 자치경찰은 음주운전자 적발을 위한 정기적인 음주측정 통제활동은 단독으로 하지 못하게 되어 있다.

자치경찰은 사법경찰업무와 관련하여 단독으로 권한을 행사할 수 없으며, 범죄 및 관련정보 수집을 위한 행정조사의 시행과 사법경찰의 통제 하에 범죄와 관련한 수사에 보조역할을 수행한다.

프랑스 자치경찰은 국가경찰과 협력협약, 자치경찰 상호간 협력체계가 구축되어 있으며, 국가적 차원의 자치경찰자문위원회를 운영하고

있다(행정자치부, 2006:78-80).

(3) 프랑스 경찰제도의 특징

프랑스의 경찰제도는 11~12세기경 자치경찰로 시작되었다가 다시 자치경찰이 국가경찰로 통합되어 운영되었으며, 1999년 자치경찰법 제정으로 내무부 소속의 국가일반경찰과 국방부 소속의 국가군경찰로 구성된 국가경찰과 기초자치단체에 편성된 자치경찰로 이원적인 운영체계가 형성되었다. 국가경찰은 국가사무로 유지할 필요성이 있는 수사 및 시위진압 업무를 담당하여 자치경찰의 기능과 구분하였다.

국가일반경찰과 군경찰은 범인 체포와 이에 관련한 정보수집 등을 위해서 두 기관 간 정보공유체제를 갖고 있는데, 정보수집, 정보제공 등의 기능을 중앙사법경찰국³⁵⁾이 통일적으로 담당하며 일원화하고 있다.

프랑스 국가경찰의 일반 행정직 공무원이 경찰업무를 수행하기도 하며, 철도·항공경찰 등 특별(전문직)경찰이 조직되어 있다. 또한 국방부 소속의 국가군경찰이 조직되어 있어 비상시에는 국방부장관의 지휘를 받지만, 평상시에는 내무부장관의 지휘를 받아 일반 국민들을 대상으로 행정경찰업무와 사법경찰활동 등 치안업무를 수행하는 특징이 있다.

프랑스 경찰은 내무부장관과 국방부장관이 장관 공동령을 규정하여 권한을 배분하거나, 권한배분이 잘 적용되지 않는 경우에는 국가의 대표자인 임명도지사가 상호협력 체제를 구축할 수 있는 등 권한배분과 협력체제가 명확하게 구축되어 있다.

35) 중앙사법경찰국은 조직범죄와 특별범죄 등에 대한 퇴치와 예방을 목적으로 조직되었는데, 전국의 국가일반공무원, 국가군경찰에게 사회범죄와 형사범죄에 관련한 정보를 신속하게 제공해주고 있다. 지방은 광역행정단위를 중심으로 지역사법경찰국이 설치되어 있다.

프랑스의 자치경찰제도 또한 오랜 역사를 기반으로 관련법 제정이 잘 되어 있는데, 도로교통에 관한 사무, 범죄수사의 보조 임무 등 권한과 임무를 명확하게 규정하고 있다.

인사체계를 살펴보면 자치경찰 임용은 시장원리에 의하여 자율적으로 실시하고 있으나 임용후보자에 대해 국가(임명도지사, 검사)로부터 자격승인을 받도록 하고 있으며, 국가경찰과 자치경찰간 인사교류는 하지 않고 있다는 특징이 있다.

프랑스 자치경찰의 다른 특징으로는 자치경찰 후보직급, 공익요원³⁶⁾ 등 보조인력 활용과 법에 의하여 일정한 조건과 허가 하에서 무기를 휴대·사용할 수 있고 국가경찰과 별도로 신고센터를 운영하고 있으며, 인적자원의 역량 강화를 위하여 협약을 맺어 국가경찰과 공동교육을 실시하고 있다. 또한 일부에서는 국가경찰과 동일한 건물을 사용하기도 한다. 프랑스 자치경찰은 지역주민과 연대감을 가지고 활동하고 있으며, 범죄발생 후 진압이 아닌 사전 범죄예방활동에 주력함으로써 지역주민에 안전을 제공하고 있다.

제4절 제주자치경찰제도의 분석틀 설정

제주자치경찰제도가 성공하려면 자치경찰기관이 효율적이고 합리적으로 운영되어야 한다. 자치경찰단의 경우 조직의 자율성 및 독립성이 보장되어야 하며, 사무권한은 국가경찰 수준으로 업무가 확대되어야 한다. 또한 국가경찰과 동등한 관계가 유지될 수 있도록 경찰사무가

36) 공익요원은 파리시의 경우에 해당한다.

독립화되어야 하며, 상호간 협조자로서 지위를 확립하여야 한다.

치안행정위원회도 자치경찰단장 및 자치경찰대장의 임명권자인 도지사의 권한 남용을 견제하기 위하여 조직을 구성할 때 절차를 강화하고 위원의 임기를 연차적으로 위촉하며, 위원을 상근화하여야 한다.

또한 도지사의 인사권을 견제할 수 있도록 자치경찰단장 및 자치경찰대장 임명 시 동의를 얻도록 규정하는 등 인사권을 부여하여야 한다.

이렇게 함으로서 제주자치경찰제도의 설치 취지에 맞게 독립성·정치적 중립성·민주성을 달성할 수 있을 것이다.

<그림 2-2> 논의의 분석 틀

자치경찰제도	분석 기준	분석 지표
자치경찰단	조직의 자율성 및 독립성	<ul style="list-style-type: none"> - 제도적 견제장치 설치 - 업무수행의 적정 여부 - 직급 및 인력 - 국고보조금 지원
	사무권한 배분의 합리성	<ul style="list-style-type: none"> - 사무의 범위 - 정책의 일관성
	국가경찰과의 관계	<ul style="list-style-type: none"> - 국가경찰과의 협력 - 협조자로서의 지위 - 사무 독립성 및 통제 정도
치안 행정위원회	조직	<ul style="list-style-type: none"> - 조직 구성절차 - 위원회 임기
	사무권한	<ul style="list-style-type: none"> - 관리감독권 - 인사권

제3장 제주자치경찰제도의 현황

제1절 제주자치경찰의 개념

1. 의의

경찰의 개념은 시대와 문화에 따라 다양한 형태로 많은 변화를 거듭하였으며, 그 나라가 처한 사회현상과 문화·환경 등에 따라 상대적으로 발전하여 각 국가마다 독특한 특징을 가지고 있다(김원중, 2004:188).

과거 경찰의 개념은 크로이쯔베르크 판결 이후 소극적 목적에 한정하여 질서유지에 대한 사무만을 담당하는 것으로 이해하였고(홍정선, 2003:300) 경찰은 국민에 대한 질서유지 바탕을 기본으로 일정한 봉사를 하는 것으로 인식하였다.

현대사회에서의 경찰은 질서유지 기능과 봉사기능을 강조하고 있는 것이 현실이다. 우리나라 경찰의 경우에도 과거에는 치안 질서유지에 국한하였으나, 지금은 대륙법계 영향으로 소극적인 목적에 한정하고 있지만 국민에 대한 봉사를 강조하고 있으며, 최근에 들어서는 지방분권에 대한 염원과 민주성 등에 따라 경찰의 개념도 봉사를 강조하고 있는 경향이다.

자치경찰은 지역의 치안실정에 맞는 경찰 제도를 가지고 지역주민에 봉사하고 그 지역의 치안업무와 관련된 사무를 처리하며, 경찰 스스로 경찰행위에 대하여 책임을 지는 경찰을 의미한다.

제주자치경찰의 개념은 헌법의 지방자치 조항에 따른 자치권의 하나

로 질서유지를 위한 근거에 의해서 도출되며, 제주특별자치도법에 의하여 제주지역 내에서 주민생활 중심으로 주민의 생활안전과 지역교통 안전 및 관광객 보호 등 행정사무에 관한 봉사를 강조하고 지역주민과 함께 치안질서를 유지하는 의미로 이해할 수 있다.

제주자치경찰은 지역의 특성상·행정상으로는 즉시 강제 또는 조사 등의 기능보다 지역실정에 적합한 주민의 안녕과 지역의 시설보호 및 관광객에 대한 봉사를 제공하는 것으로 정의할 수 있다. 이처럼 제주자치경찰은 기존 경찰의 개념인 치안유지보다는 민주성과 주민 중심의 봉사성을 강화시키고 있다(김원중, 2007:155).

제주자치경찰제도는 “자치경찰법”의 규정처럼 기초자치단체에 자치경찰구기를 두는 것이 아니라 광역자치단체에 자치경찰기구를 설치하는 독자적인 모형이라고 할 수 있다.

제주자치경찰제도를 도입하여 실시하는 중요한 의미로는 분권의 상징, 혁신의 상징, 역사발전의 상징이라 할 수 있다(양영철, 2008.8.28:22-24).

1) 분권의 상징

자치경찰제 실시는 우리나라 지방자치를 완결시키는 지름길임과 동시에 전통적인 국가기관의 중립화 내지 분권화로의 정부조직 개편이라는 점에 큰 의미가 있다.

지방화시대에 의하여 권력의 중앙 집중으로부터 지방분권의 이념을 달성하고 지역의 특수한 사정에 맞는 경찰행정을 펼치기 위하여 경찰의 사무를 자치경찰화하여야 한다. 따라서 제주자치경찰은 지방분권의 진일보한 의미로 평가할 수 있다.

2) 혁신의 상징

제주자치경찰은 혁신의 상징으로도 평가할 수 있는데, 자치경찰은 기존의 지방자치 개념을 새롭게 하고 있다. 자치경찰 실시는 주민의 생명과 재산을 보호하는 경찰의 기능이 국가의 독점적 역할이라는 고정 관념에 의한 비능률과 민주성의 약화에서 이제는 자치경찰과 경쟁체제를 형성하게 되었다.

또한 자치경찰 실시로 지역의 큰 난제인 교통의 문제를 기획에서부터 집행까지 수행하게 됨으로서 국가경찰과의 경쟁체제에 돌입하게 되었으며, 특별사법경찰관리 업무 강화로 자치단체의 집행력이 한층 강화되는 등 기존의 혁신과는 한 차원 다른 행정서비스를 제공할 수 있는 근거가 되었다.

3) 역사발전의 상징

지금까지 우리나라 경찰의 가장 큰 특징은 경찰기능을 국가경찰이 독점하고 있었다는 점이다. 이로 인해 우리나라 경찰은 획일적인 문화에서 벗어나지 못하였고 이런 문화는 결국 국민의 보호자가 아닌 정권의 보호자로서 역할을 하게 만들었다.

과거 우리나라 경찰이 독재정부의 수호자라는 오명을 받게 된 것도 국가경찰의 독점에서 오는 병폐라고 할 수 있다. 이제 제주자치경찰이 실시됨으로써 경찰구조의 다양성을 갖게 되었다. 뿐만 아니라 지금까지 정권의 통제에서만 있었던 경찰이 자치경찰 실시를 계기로 주민의 통제속으로 들어왔다는 점이다. 이는 우리나라 경찰의 역사뿐만 아니라 정치와 행정 발전에 큰 획을 긋는 역사적 사건이라고 할 수 있다.

2. 법적 근거

제주자치경찰의 법적근거는 일반적인 근거로 헌법과 개별적인 직접 근거로는 지방분권촉진에 관한 특별법 그리고 제주자치특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법³⁷⁾에 그 근거를 두고 있는데, 헌법과 지방분권촉진에 관한 특별법의 법적근거는 본 논문 제2장 제2절 자치경찰제도의 법적근거에서 다루었기 때문에 여기서는 제주자치도법에 대해서만 기술하였다.

2004년 지방분권촉진에 관한 특별법을 제정한 후, 이 법에 의거하여 자치경찰법이 입법 예고되면서 자치경찰을 실질적으로 실시할 수 있는 법적 근거가 마련되어 그동안 숙원이던 자치경찰실시를 목전에 두고 있다. 그러나 자치경찰법이 국회에 표류 중이어서 전국적으로 자치경찰을 실시할 수 있는 직접적인 근거조항이 없어 실시가 지연되고 있다.

이런 상황에서 2006년 2월 제주특별자치도법이 국회를 통과·공포되면서 이를 근거로 동년 7월 1일자로 제주특별자치도에 자치경찰제도를 설치하였다.

제주특별자치도법은 제주특별자치도에 한하여 자치경찰을 설치할 수 있는 근거를 명문으로 규정하고 있는데, 동법 제11장 제105조 내지 제118조에서 자치경찰에 대한 장을 구성하여 자치경찰의 조직과 사무, 자치경찰의 활동 목표 및 평가, 치안행정위원회, 자치경찰의 직무수행 등에 대하여 명시하였다. 이에 의하여 제주특별자치도에 자치경찰이 실시된 것이다.

37) 이하에서는 “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법”을 편의상 “제주특별자치도법”으로 기술하였다.

3. 도입 배경

1991년 기초자치단체를 중심으로 자치제도가 도입되기 시작하여 현재에 이르고 있다. 헌법은 지방자치를 제도적으로 보장하고 있으며, 아울러 시대적·사회적 요구에 따라 정부의 형태는 중앙집권에서 지방분권으로 변화되어 가고 있다.

이는 입헌 민주주의 국가에서 당연한 현상이며, 국민에 대한 복지향적 정신에 부합한다. 이 같은 시대적 요구에 따라 지방자치를 창출하였으며, 특히 자치경찰실시를 주장하는 요구가 등장하였다(김원중, 2007:155).

노무현 대통령 당선자가 2003년 2월 12일 전국순회토론회에서 제주특별자치도 설치 추진의사를 표명, 제주특별자치도를 경쟁력 있는 국제자유도시로 발전시키려는 기본 취지 하에 2003년 말 행정자치부에 “제주특별자치도 실무추진단”이 구성되어 제주도와 협의를 통해 제주특별자치도의 기본 골격을 만들었다.

이를 기초로 2005년 4월 제주특별자치도 최종 구상안이 마련되었고 구체적 추진을 위해 2005년 7월에는 국무총리 소속으로 “제주특별자치도 추진위원회”를 설치하였으며, 그 산하에 업무를 지원하는 “제주특별자치도 추진기획단”이 설치·운영되었다.

이와 같은 노력의 일환으로 2006년 2월 9일 제주특별자치도법이 국회를 통과하여 2006년 7월 1일자로 제주도에 한하여 특별자치를 실시하게 되었으며, 경찰사무도 행정경찰적인 사무에 한하여 자치경찰을 실시하고 있다.

국제자유도시 조성을 위한 국제화·세계화의 흐름 속에 제주도를 세계 유일의 국제중심도시로 육성하겠다는 취지에 따라 제주특별자치도법이 제정되어 헌법의 지방자치제도 보장에 따른 자치권을 확립하기 위한 차원에서 지역실정에 부합한 자치제도 실시에 따라 제주자치경찰을 창설하여 운영하게 되었다(김원중, 2007:157).

제2절 제주자치경찰의 조직

1. 자치경찰

제주자치경찰 조직은 제주특별자치도 자치경찰단과 제주시 자치경찰대, 서귀포시 자치경찰대로 구성되어 있다.

1) 자치경찰단

제주자치경찰단 설치 근거는 제주특별자치도법 제106조의 “자치경찰 기구의 설치”와 동법 동조 제2항의 “제108조의 규정에 의한 자치경찰 사무를 처리하기 위하여 제주특별자치도에 자치경찰단을 설치한다”고 규정하고 있다.

동법 제106조에 의거 자치경찰사무를 처리하기 위하여 제주특별자치도에는 도지사 소속 하에 자치경찰단을 설치하도록 하였다.

동법 제107조 제1항에는 “자치경찰단장은 도지사가 임명하며, 도지사의 지휘·감독을 받는다”, 동조 제2항에는 “자치경찰단장은 자치총경으로 보한다. 다만 도지사는 필요하다고 인정하는 경우에는 개방형 직위

로 지정하여 운영할 수 있다”고 규정하여 민간인이 자치경찰단장이 될 수 있는 길을 열어 놓고 있다.

개방형 직위로 자치경찰단장을 임명하는 운영에 관한 내용은 동조 제3항³⁸⁾에 규정되어 있으며, 그 임용절차 및 기간에 대하여는 조례로 정하도록 하고 있으나 아직 정비가 미비한 상태이다.

2) 자치경찰대

자치경찰대 설치근거는 제주특별자치도법 제109조 “행정 시(市)에 두는 자치경찰기구” 조항으로 제주특별자치도내 행정 시(市)에는 자치경찰대를 설치하도록 규정하고 있다.

동법 제109조 제1항에는 “자치경찰단의 자치경찰사무의 집행을 담당하기 위하여 도(道) 조례가 정하는 바에 따라 행정 시(市)에 그 업무를 담당할 보조기관을 설치한다”고 규정하고 있다. 즉, 자치경찰대를 행정 시(市)에 두도록 하고 있다.

동법 109조 제3항에는 자치경찰대장을 “자치경정 또는 자치경감”으로 보하되 도지사가 임명한다고 규정하여 제주특별자치도의 도지사 권한을 강화시키고 있다.

또한 동조 제2항은 자치경찰대의 조직 및 자치경찰공무원의 정원에

38) 제주특별자치도법 제3항에는 “도지사는 자치경찰단장의 직위를 개방형 직위로 지정하여 운영하는 경우에는 임용기간 만료일에 60세가 초과되지 아니하는 자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 임용하여야 한다. 이 경우 미리 제127조의 규정에 의한 자치경찰공무원 인사위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다”고 규정하고 있다.

1. 당해 자치경찰단장에 보할 수 있는 계급에 있거나 차하위 계급에 있는 자로서 승진에 있어 제131조 제5항 및 제6항의 규정에 의한 계급별 최저 근무연수를 경과한 자치경찰공무원
2. 제1호에 상응하는 국가경찰공무원
3. 제1호 또는 제2호에 해당하였던 자로서 퇴직한 날부터 2년이 경과되지 아니한 자
4. 법관·검사 또는 변호사의 직에 5년 이상 근무한 자

대하여는 도(道) 조례로 정하도록 하고 있어, 제주특별자치도의 자치권을 강화하고 있다.

자치경찰대장을 자치경찰 또는 자치경찰감으로 임명하도록 하고 있어 자치경찰대는 독립적인 행정기관이 아닌 보조기관에 불과하다.

3) 조직 현황

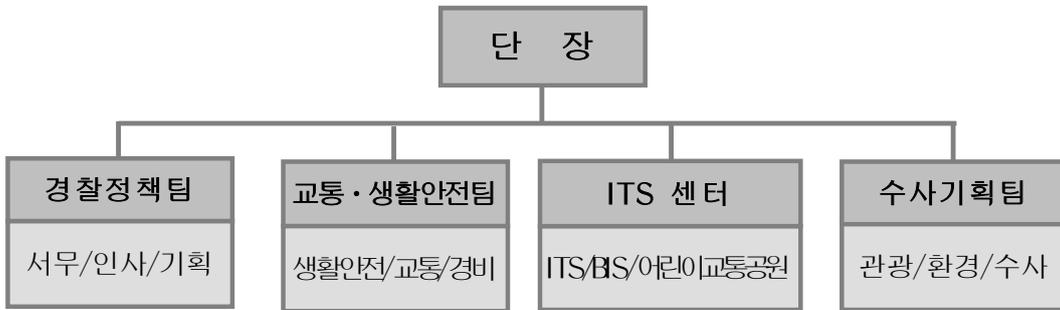
제주자치경찰단에 대한 현황은 2008년 8월 28일 제주특별자치도 자치경찰단에서 주관한 “제주자치경찰의 나아갈 방향과 그 역할 및 기능 강화방안”이라는 주제의 제주자치경찰 세미나 자료를 참고로 하여 기술하였다.

(1) 기구

자치경찰단 직제는 <그림 3-1>과 같이 단장 밑에 경찰정책팀³⁹⁾, 교통·생활안전팀⁴⁰⁾, ITS센터⁴¹⁾, 수사기획팀⁴²⁾으로 구성되어 있다.

-
- 39) 경찰정책팀의 주요 업무는 자치경찰행정의 종합기획·조정, 자치경찰공무원 인사관리, 국가경찰과
응원협력체제 유지, 자치경찰 인력 및 장비 운용, 홍보 및 대외 협력업무 추진 등이 있다.
- 40) 생활안전팀의 주요 업무는 주민생활안전 사무 총괄, 지역 교통안전활동 사무, 공공시설 및 지역행사장
경비 사무, 내·외국인 관광객 안전 확보, 호객행위 등 기초질서 위반사범 지도 단속, 관광객 보호활동
및 편의 제공 등이 있다.
- 41) ITS센터 주요업무는 광역버스 정보시스템(BIS) 구축 및 운영, 제주 어린이 교통공원 조성 및 교통
안전 교육, 교통 신호기 설치·운영, 교통정보 제공 등이 있다.
- 42) 수사기획팀의 주요업무는 특별사범경찰관리 직무 수행(산림, 환경 등 17종), 산림·환경·관광 등
위반사범 지도 단속, 테마(계절)별 위반사범 기획수사, 세계 자연유산 등재구역 보호 및 단속 활동 등
이 있다.

<그림 3-1> 제주특별자치도 자치경찰단



제주시 자치경찰대 직제는 <그림 3-2>와 같이 대장 밑에 경찰 행정팀, 교통·생활안전팀, 공항팀, 수사팀으로 구성되어 있다.

<그림 3-2> 제주시 자치경찰대



서귀포시 자치경찰대 직제는 <그림 3-3>과 같이 대장 밑에 경찰 행정팀, 교통·생활안전팀, 수사팀으로 구성되어 있다.

<그림 3-3> 서귀포시 자치경찰대



(2) 인원

자치경찰단 자치경찰공무원, 일반공무원의 정·현원 현황은 <표 3-1>과 같다. 자치경찰공무원은 정원 127명에 현원 82명으로 45명이 과부족 상태이며, 일반직 공무원은 정원 68명에 현원 68명으로 인원이 꾸준히 증가하였다.

일반직 공무원의 인원이 증가한 것은 2008년 3월 5일 제주특별자치도 행정기구 개편 시 ITS센터가 자치경찰단으로 이관되면서 10명, 2008년 7월 1일 행정시 주·정차단속업무가 자치경찰대로 이관되면서 자치단체 소속 일반직공무원 49명이 추가로 증가하였기 때문이다.

<표 3-1> 자치경찰·일반직 공무원의 정·현원 현황 (08. 7 현재)

구 분	계	자치경찰 공무원				일반직 공무원			
		소 계	단	제주	서귀포	소 계	단	제주	서귀포
정 원	195	127	18	69	40	68	10	44	14
현 원	150	82	17	42	23	68	10	44	14
과부족	-45	-45	-1	-27	-17	0	0	0	0

(3) 무기·장비·통신

자치경찰단이 보유한 무기·장비·통신은 <표 3-2>와 같은데, 무기류는 3·8권총이 65정이 있으며, 기동장비로는 순찰차 13대, 싸이카 4대 등이 있다. 경찰장구는 경봉, 수갑 등이 257개이며, 무전기는 고정식 3대, 이동식 18대 등을 보유하고 있다.

<표 3-2> 무기·장비·통신 보유 현황

구 분		수 량	비 고
무 기	3.8권총	65	
장 비	기동 장비	23	순찰차13대, 싸이카 4대 등
	경찰 장구 4종	257	경봉, 수갑, 포승 등
	방범 장비 4종	383	외근현대, 구명장비 등

	채증 장비 5종	50	디지털 카메라, 캠코더 등
	구명 장비 3종	30	구명환, 구명의 등
통 신	무전기	86	고정식 3대, 이동식 18대 등
	조회용 단말기(PDA)	26	

(4) ITS 센터 시설 및 장비

2008년 3월 5일 제주특별자치도 행정기구가 개편되면서 ITS 센터가 자치경찰단에 이관되어 현재는 자치경찰단에서 운영·관리하고 있는데, 주요시설로는 <표 3-3>과 같이 신호기 415대, 도로전광판 30대, 동영상 수집기 28대 등을 보유하고 있다.

<표 3-3> ITS 센터 주요 시설·장비

구 분	계	신호등	경보등	도로전광판 (VMS)	동영상수집기 (CCTV)	기상정보수집기 (WIS)
대	803	415	324	30	28	6

(5) 예산

자치경찰단 2008년도 예산은 <표 3-4>와 같다. 총 예산을 살펴보면, 5,999,791,000원이며, 이 중에서 인건비는 3,165,468,000원으로 약 52.8%,

경상적 경비는 1,594,273,000원으로 약 26.6%이다.

사업비는 1,240,050,000원으로 약 20.6%이다. 또한 총 예산 중 국비는 2,963,000,000원으로 약 45%이며, 지방비는 3,036,791,000원으로 약 55%를 차지하고 있다.

<표 3-4> 2008년도 예산 현황

(단위 : 천원)

구분	계	국비	지방비
계	5,999,791	2,963,000	3,036,791
인건비	3,165,468	1,816,000	1,349,468
경상적 경비	1,594,273	330,000	1,124,273
사업비	1,240,050	817,000	423,050

2. 치안행정위원회

1) 조직 구성

제주특별자치도법 제113조에는 “치안행정위원회의 설치 및 기능”에 대하여 규정하고 있으며, 동조 제1항에는 치안행정위원회의 설치를 도지사 소속 하에 두도록 하고 있다.

또한 동법 제114조에는 “치안행정위원회의 구성”에 대하여 규정하고 있으며, 치안행정위원회는 위원장 1인과 당연직 위원 2인을 포함한 11인

의 위원으로 구성되며, 위원장은 위원 중에서 호선하도록 명시하고 있다.

당연직 위원은 부지사와 국가경찰기관인 제주지방경찰청의 경무 담당 과장이 맡도록 하고 있으며, 당연직 위원이 아닌 자는 도지사가 위촉하도록 하고 있다. 이 중에서 3인은 도의회가 추천한 자, 3인은 제주지방 경찰청장이 추천한 자, 3인은 도지사가 위촉하여 임명하도록 하고 있다.

치안행정위원회의 조직구성은 국가경찰과 주민의 대표기관인 지방의회, 그리고 도지사가 참여할 수 있도록 하여 주민의 의사가 반영되도록 정하고 있다.

이는 특별지방자치단체인 제주도에 대하여 지역민의 의사를 반영할 수 있도록 함으로써 민주성과 정치적 중립성을 확보하기 위하여 노력하는 것으로 파악할 수 있다.

2) 임기

제주특별자치도법 제114조 제5항에는 치안행정위원회의 임기에 대하여 규정하고 있는데, 당연직 위원 2인을 제외한 나머지 9인의 경우 임기는 3년으로 하며, 1차에 한하여 중임할 수 있도록 하고 있다.

당연직 위원의 경우 그 직에 있는 동안에만 위원으로서 자격을 가지며, 전직이나 퇴임 시는 자동으로 그 자격을 상실하도록 하고 있다. 또한 치안행정위원회를 도지사 소속 하에 두며 비상근화하고 있다.

동법에서 치안행정위원회 위원의 임기에 대하여 규정한 것은 도지사가 지역행정에 대하여 책임을 가지고 업무를 수행할 수 있다는 점에는 타당성이 있다.

위원의 임기를 3년으로 하는 것은 국가경찰사무의 심의·의결기관인

경찰위원회와 동일하게 한 것으로 이는 경찰의 보수화를 방지할 수 있는 장점이 있을 수 있다.

제3절 제주자치경찰의 사무 권한

1. 자치경찰단

제주자치경찰은 편안하고 안전한 관광제주를 조성하며, 주민의사에 부응하는 적합한 치안서비스를 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 제주자치경찰의 사무는 제주특별자치도법에 의하여 법률상 고유사무와 업무협약사무로 구분하고 있는데, 협의적 의미의 행정경찰 사무를 고유사무로, 타 국가기관과 협력 하에 수행하는 사무를 협약사무로 구분하여 처리하고 있다.⁴³⁾

1) 법률상 고유사무

제주자치경찰의 고유사무로는 환경·산림 등 위반사범에 대한 사범경찰사무와 교통안전시설에 관한 사무 등이 있다. 행정작용에 부수되는 경찰작용으로 환경·관광·산림 등 특별사범경찰관리 직무에 규정된 17종의 위반사범에 대하여 제주자치경찰은 직무를 수행하여 많은 성과를 거두고 있다.

또한 교통사무 중 교통안전·시설관리는 과거 기초자치단체 등에 권한

43) 제주특별자치도법에 의하면 제주자치경찰의 사무는 대부분 고유사무와 협약사무로 구분하지 않고 있으나, 타 국가기관과의 협력 하에 처리하여야 할 업무가 있어, 이를 업무상 고유사무와 협약사무로 구분하여 수행하고 있다.

이 있었으나, 자치경찰이 담당하게 되면서 불합리한 교통안전시설을 개선하는 고유사무를 수행함으로써 이용자의 편의 도모·주민불편 해소 및 관광제주의 환경에 맞는 교통 여건을 확보하는 등 성과를 이루었다.

이로 인하여 특별사범경찰관리 직무수행과 교통안전시설 개선으로 업무의 효율성과 집중성이 증가하였다.

2) 업무협약 사무

제주자치경찰의 업무협약 사무는 타 국가기관과 연계하여 처리할 사무를 말하는데, 제주특별자치도법 제110조에는 제주특별자치도의 특성에 맞게 국가경찰과 자치경찰단간의 사무분담 및 사무수행방법에 관하여 도지사 와 제주지방경찰청간의 협약으로 정하도록 규정하고 있다. 업무협약사무의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째 제주 공항·항만 내 교통관리 및 관광객 보호⁴⁴⁾, 둘째 주요관광지 관광객 보호 및 위반사범 예방·단속, 셋째 한라산 등산객 보호 및 자연보호, 넷째 시내권 교통 혼잡지역 주·정차 단속업무⁴⁵⁾, 다섯째 단체 관광객 등 수송안전 활동, 여섯째 지역 문화행사 등의 경비 및 교통관리, 일곱째 민속 5일장 질서유지 및 교통관리 등이 있다.

제주자치경찰이 협약사무를 원활하게 수행하기 위해서는 국가경찰기관인 제주지방경찰청, 자치단체와도 업무협조가 원만하게 이루어져야 그 효과를 극대화시킬 수 있을 것이다.

44) 지난 수십년간 제주의 첫 관문인 공항과 항만에서 고질적으로 행해지던 호객 및 교통질서 문란행위의 강력단속으로 관광질서 확립에 기여하였다.

45) 2008년 7월 1일 행정시 주·정차 단속 업무가 자치경찰대로 이관되어 현재 자치경찰에서 업무를 수행하고 있다.

3) ITS센터 사무

2008년 3월 5일 제주특별자치도 행정기구 개편시 ITS센터가 자치경찰단으로 이관되어 현재 자치경찰단에서 관련 사무를 관장하고 있다.

주요 업무내용은 첨단 교통관리, 도로 종합상황 분석 및 통제정보 전파, 교통신호기 설치·관리⁴⁶⁾ 및 유료도로 관리자에 대한 지시 사무, 교통과학장비 설치 및 유지·관리에 관한 사항, 교통방송국 설치지원에 관한 사항, BIS(버스정보화) 및 CNS(차량항법장치)사업에 관한 사항⁴⁷⁾, 어린이 교통공원 조성 및 운영에 관한 사항⁴⁸⁾, 과적차량 사법처리 업무 등이 있다.

2. 치안행정위원회

1) 심의·의결기관

제주특별자치도법 제113조 제2항은 치안행정위원회의 심의·의결사항에 대하여 규정하고 있다. 치안행정위원회의 심의·의결 사항의 구체적 내용은 동법 제110조 제1항에 규정한 국가경찰과 자치경찰 간 사무분담 및 사무수행방법에 관한 사항, 동법 제11조에서 규정한 자치경찰활동에

46) 교통신호기 시설 및 유지·보수는 8억원의 예산을 들여 교통신호기 및 경보등 설치 등 774대를 설치 및 보수를 2008년 12월까지 완료할 예정이며, 교통신호기를 적정하게 유지·관리함으로써 원활한 교통소통 및 사고예방에 기여하고 있다.

47) BIS 구축사업은 시내·외 버스의 실시간 정보제공으로 도민에 편의를 제공하고 체계화된 버스 운행관리로 대중교통 서비스를 향상시키고자 2006년 총 사업비 7,330백만원(국고보조금 3,665백만원, 지방비 3,665백만원)을 들여 2007년 1단계 사업을 완료하여 제주·서귀포시내 구간 및 평화로에 정류장 안내기 110기, 버스 단말기 239대를 설치하였으며, 2009년 2월 까지 동·서부 일주도로 시외버스 구간에 정류장 안내기 100기, 버스 단말기 200대, 승차대 등을 정비하여 2단계 사업을 완료할 예정이다.

48) 어린이 교통공원은 2004년 제주자치도 지방비 및 경찰청의 자동차 특별회계 예산 3,979백만원(국비 1,999백만원, 지방비 1,980백만원)을 들여 2008년 7월 개원하였으며, 자치경찰 1명 등 직원 2명을 배치하였고 16명의 교통안전교사 및 자원봉사자가 순환교육을 실시하여 어린이들에게 교통안전에 대한 의식을 고취시키고 교통 홍보를 하고 있다.

관한 목표수립 및 평가에 관한 사항, 자치경찰 운영에 대한 지원사항, 그 밖에 치안행정위원회의 위원장이 부의하는 사항 등이 있다.

또한 동법 제110조 제1항에 의하여 “도지사는 국가경찰과의 사무분담 및 수행방법에 대하여 국가경찰과 협약으로 정하고 이를 공표하기 전에 치안행정위원회의 의견을 들어야 한다”고 규정하고 있는데, 이는 기속사항으로 볼 수 있으나, 의견을 들은 후 반드시 반영하여야 하는가에 대하여는 검토할 필요가 있다.

치안행정위원회는 단순 심의·의결기관으로 행정기관이 반드시 심의·의결사항에 따르지 않더라도 법적 구속력은 발생하지 않는다. 이처럼 동 위원회는 행정기관의 성격을 가지지 아니하므로 동 위원회 권한은 단순한 심의·의결권만을 가진다고 볼 수 있다.

2) 경찰 인사권

제주특별자치도법 제113조는 치안행정위원회의 사무에 대하여 규정하고 있으며, 동법 제127조는 자치경찰공무원 인사에 대하여 “자치경찰공무원 인사위원회”를 설치할 수 있는 근거 조항을 마련하여 두고 있다.

경찰사무에 대하여 심의·의결기관인 치안행정위원회는 실질적으로 자치경찰공무원에 대하여 인사권을 가지고 있지 못하며, 도지사의 인사권에 대하여 견제할 수 있는 근거를 가지고 있지 않다.

동 법에 의하면 자치경찰에 대한 인사권은 치안행정위원회의 사무범위에 포함시키지 못하므로 도지사의 인사독점에 대한 관리감독을 할 수 없는 한계가 있다.

제4절 국가경찰과의 관계

제주자치경찰의 사무는 제한적인 사법경찰사무와 협의적 행정경찰 사무만을 그 업무로 하고 있다. 따라서 제주자치경찰은 제주도라는 한정된 지역 내에서 국가경찰제도와 자치경찰제도를 동시에 시행하고 있는 특이한 특징을 가지고 있다.

제주자치경찰의 경우 국가경찰이 아닌 단순한 행정목적에 부수되어 수행되는 행정경찰사무만을 제한적으로 수행하고 있다. 또한 제한적 사법업무는 제주특별자치도법과 사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률에 의하여 부여된 권한만을 수행하고 있다.

제주특별자치도법에 의하면 제주자치경찰의 사무는 주로 고유사무와 협약사무를 구분하지 않고 제주자치경찰 사무로 규정하고 있다.

동법의 사무는 제주자치경찰 사무임에 틀림없으나 타 국가기관과의 협력 하에 처리하여야 할 업무가 있어 이를 업무상 고유사무와 협약 사무로 구분하여 수행하고 있다. 또한 국가사무에 대하여는 국가경찰과 업무협약을 맺어 수행하도록 하고 있다.

동법 제110조 제5항은 “...국가경찰과 자치경찰간의 사무분담 및 사무수행의 방법에 관한 기준 및 협약의 공표에 관하여 필요한 사항은 도(道) 조례로 정한다. 이 경우 국가경찰인 제주지방경찰청장의 의견을 들어야 한다”고 규정하고 있어 국가경찰이 우선적으로 적용되며, 제주자치경찰은 국가경찰의 의견에 반대하여 업무를 수행할 수 없다고 볼 수 있다.

즉 국가경찰과 제주자치경찰의 사무수행에 대하여 상호 협의하도록 하고 있으며, 도(道) 조례로 사무수행 등에 대하여 규정할 경우에도

국가경찰인 제주지방경찰청장의 의견을 듣도록 강제하고 있다. 즉 제주 특별자치도법에서 사무수행에 대한 결정을 기속행위로 정하여 국가경찰의 의견이 우선적으로 적용되도록 하고 있다.



제4장 설문조사 및 결과 분석

제1절 설문조사

1. 조사대상

본 연구는 2006년 7월 1일부터 시행중인 제주특별자치도 자치경찰 제도의 조직, 사무권한, 국가경찰과의 관계에서의 문제점을 파악하여 개선방안을 마련하고자 제주자치경찰공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

설문조사는 2008년 7월말 부터 8월 초까지 실시하였는데, 자치경찰단 17명, 제주시 자치경찰대 42명, 서귀포시자치경찰대 23명, 총 82명을 대상으로 하였다<표 4-1 참조>.

설문대상자 중 72명(87.8%)이 설문에 응하여 분석대상이 되었다. 소속 별로는 자치경찰단은 15명으로 현원 대비 88.2%가 응답하였으며, 제주 자치경찰대는 37명으로 현원 대비 88.1%가 응답하였다.

또한, 서귀포시 자치경찰대는 20명으로 현원 대비 87%가 응답하였다. 계급별로는 자치경감 7명(70%), 자치경위 9명(81.8%), 자치경사 9명(100%), 자치경장 2명(66.6%), 자치순경 45명(100%)⁴⁹⁾이 설문에 응답하였다.⁵⁰⁾

49) 2006년에 자치순경 45명을 신규로 모집하였는데, 이들 전원이 설문에 응답한 것을 보면 자치경찰 제도에 상당한 관심이 있음을 알 수 있다.

50) 계급별 비율은 계급별 현원에 대하여 산출한 것이다.

<표 4-1> 제주 자치경찰공무원 계급별 현황 (2008년 7월 현재)

구 분		합계	자치 총경	자치 경정	자치 경감	자치 경위	자치 경사	자치 경장	자치 순경
합 계		82	1	3	10	11	9	3	45
자치경찰단		17	1	1	2	3	4	1	5
자치 경찰대	소계	65	-	2	8	8	5	2	40
	제주시	42	-	1	4	5	3	2	27
	서귀포시	23	-	1	4	3	2	-	13

성별을 살펴보면 <표 4-2>와 같이 남성 54명(75%), 여성 18명(25%)으로 분포되어 있다.

<표 4-2> 성별 현황

(단위 : 명)

계	남 성	비 율(%)	여 성	비 율(%)
72	54	75	18	25

연령은 <표 4-3>과 같이 20대와 30대가 각각 28명(38.9%)으로 가장 많은 것으로 나타났다.

<표 4-3> 연령 현황

(단위 : 명)

계	20~30세 미만	30~40세 미만	40~50세 미만	50세 이상
72	28	28	11	5

경력은 <표 4-4>과 같이 5년 미만이 45명(62.5%)으로 가장 많았는데, 이는 2006년도에 제주자치경찰제도가 시행되면서 자치경찰순경을 신규 모집하였기 때문이다.

<표 4-4> 경력 현황

(단위 : 명)

계	5년 미만	5~10년 미만	10~15년 미만	15~20년 미만	20년~25년 미만	25년 이상
72	45	3	5	7	6	6

2. 조사방법

설문조사는 설문지 조사방법으로 하였는데, 설문지는 조사목적에 필요하고 유용한 자료를 수집하는 수단이며, 이를 통해 얻어진 자료를 분석하여 조사의 결론에 도달하는 데 없어서는 안 될 중요한 부분이라 할 수 있다(채서일, 2005:193).

또한 설문지는 동일한 내용과 방법으로 질문할 수 있어, 측정의 오류를 줄일 수 있으며, 연구자가 필요한 정보를 단시간에 비교적 정확하고 객관적인 정보를 얻을 수 있는 효과적인 조사방법이다.

척도의 구성은 연구자의 질문에 대하여 “매우 그렇다” 부터 “매우 그렇지 않다” 또는 “매우 걱정하다” 부터 “매우 걱정하지 않다” 등의 5점 척도 형식으로 리커트 합산척도법(Likert summated scale)을 사용하였다.

리커트 합산척도법은 여러 개의 항목으로 응답자의 태도를 측정하고 해당 항목에 대한 응답을 종합(합산)하여 평가대상 응답자에 대한 전체적인 태도를 측정하는 방법이다.

또한 평가속성에 관련된 여러 개의 문항으로 구성된 평가항목들에 대해 찬성과 반대의 정도를 나타내도록 하는 척도로서 각 항목에 대한 평가를 평균하여 측정값을 얻게 된다(채서일, 2005:164-165).

설문지조사는 사전에 제주자치경찰단 및 자치경찰대 팀장에게 설문 취지와 목적에 대하여 전화통화로 이해시킨 후, 설문지를 우편으로 배포·회수하는 방식으로 이루어졌다.

제2절 설문조사 결과 분석

설문조사로 수집된 자료 분석은 모집단 자체가 매우 적기 때문에 단순히 빈도 분석으로 하였다.

1. 조직의 자율성·독립성

업무수행은 자율적이고 독립적으로 추진되고 있는냐는 질문에는 <표 4-5>와 같이 “그렇지 않다” 23명(31.9%), “매우 그렇지 않다” 18명(25%)으로 응답자의 56.9%가 업무수행은 자율적·독립적이지 못하다고 생각하고 있다.

<표 4-5> 업무수행의 자율적·독립적 추진 여부

구분	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
인원	1	8	22	23	18
비율	1.4%	11.1%	30.6%	31.9%	25%

승진 및 인사는 적절하게 이루어지고 있는냐는 질문에는 <표 4-6>과 같이 “적절하지 않다” 22명(30.6%), “매우 적절하지 않다” 10명(13.9%)으로 응답자의 44.5%가 승진 및 인사가 적절하게 이루어지지 않는다고 생각하고 있다.

<표 4-6> 승진 및 인사의 걱정 여부

구 분	매우 걱정하다	걱정하다	보통이다	걱정하지 않다	매우 걱정 하지 않다
인 원	1	6	33	22	10
비 율	1.4%	8.3%	45.8%	30.6%	13.9%

현재 근무인원은 걱정하느냐는 질문에는 <표 4-7>과 같이 “걱정하지 않다” 15명(20.8%), “매우 걱정하지 않다” 51명(70.8%)으로 응답자의 91.6%가 근무인원이 현저하게 부족하다고 생각하고 있으므로 빠른 시일 내에 인력 충원이 이루어져야 할 것이다.

<표 4-7> 근무인원 걱정 여부

구 분	매우 걱정하다	걱정하다	보통이다	걱정하지 않다	매우 걱정 하지 않다
인 원	3	-	3	15	51
비 율	4.2%	-	4.2%	20.8%	70.8%

자치경찰대에 편성된 예산은 걱정하다고 생각하느냐는 질문에는 <표 4-8>과 같이 “부족하다” 26명(36.1%), “매우 부족하다” 32명(44.4%)으로 응답자의 80.5%가 예산이 많이 부족하다고 생각하고 있다.

<표 4-8> 예산의 적정 여부

구 분	매우 많다	많다	보통이다	부족하다	매우 부족하다
인 원	-	1	13	26	32
비 율	-	1.4%	18.1%	36.1%	44.4%

2. 권한 배분의 합리성

독자적인 사무권한을 가지고 업무를 집행하고 있느냐는 질문에는 <표 4-9>와 같이 “그렇지 않다” 32명(44.4%), “매우 그렇지 않다” 18명(25%)으로 응답자의 69.4%가 사무에 대해 독자적인 권한을 갖지 못하고 업무를 집행하고 있다고 생각하고 있다.



<표 4-9> 독자적인 사무권한으로 업무 집행 여부

구 분	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
인 원	2	8	12	32	18
비 율	2.8%	11.1%	16.7%	44.4%	25%

경찰관직무집행법상 직무를 적정하게 수행하고 있느냐는 질문에는 <표 4-10>과 같이 “그렇지 않다” 23명(31.9%), “매우 그렇지 않다” 18명(25%)으로 응답자의 56.9%가 불심검문, 범죄의 예방 및 제지 등 경찰관직무집행법상 직무를 적정하게 수행하지 못하고 있는 것으로 생각하고 있다.

<표 4-10> 경찰관직무집행법 상 직무수행의 적정 여부

구분	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
인원	1	8	22	23	18
비율	1.4%	11.1%	30.6%	31.9%	25%

특별사법경찰관리 사무에서 규정한 관광·환경·산림 등 17개 분야 위반사범 수사업무는 적정하게 수행하고 있느냐는 질문에는 <표 4-11>과 같이 “매우 그렇다” 11명(15.3%), “그렇다” 27명(37.5%)으로 응답자의 52.8%가 특별사법경찰관리 사무에서 규정한 수사업무를 적정하게 수행하고 있는 것으로 생각하고 있다.

<표 4-11> 특별사법경찰관리 사무의 적정 수행 여부

구 분	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
인 원	11	27	18	14	2
비 율	15.3%	37.5%	25%	19.4%	2.8%

도지사, 시장 등이 인·허가 업무를 담당하고 있는 분야에 대해 자치경찰에 수사권이 부여되어야 한다고 생각하느냐는 질문에는 <표 4-12>와 같이 “매우 필요하다” 35명(48.6%), “필요하다” 32명(44.4%)으로 응답자의 93%가 도지사, 시장 등의 인·허가 사항에 대하여 수사권이 부여되어야 한다고 생각하고 있다.

<표 4-12> 도지사 등 인·허가 업무에 대한 수사권 부여 여부

구 분	매우 필요하다	필요하다	보통이다	필요하지 않다	매우 필요하지 않다
인 원	35	32	2	2	1
비 율	48.6%	44.4%	2.8%	2.8%	1.4%

3. 국가경찰과의 업무협조 관계

국가경찰과 업무협조는 원활하게 이루어지고 있느냐는 질문에는 <표 4-13>과 같이 “그렇지 않다” 37명(51.4%), “매우 그렇지 않다” 15명(20.8%)으로 응답자의 72.2%가 국가경찰과 업무협조가 원활하게 이루어지지 않고 있다고 응답하였다.

<표 4-13> 국가경찰과 업무 협조가 원활한지 여부

구 분	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
인 원	1	2	17	37	15
비 율	1.4%	2.8%	23.6%	51.4%	20.8%

국가경찰과 원활한 업무협조를 위해 자치경찰 직급의 상향조정이 필요하다고 생각하느냐는 질문에는 <표 4-14>와 같이 “매우 필요하다” 35명(48.6%), “필요하다” 32명(44.4%)으로 응답자의 93%가 자치경찰 직급의 상향조정이 필요하다고 응답하였다.

<표 4-14> 자치경찰 직급의 상향조정 여부

구 분	매우 필요하다	필요하다	보통이다	필요하지 않다	매우 필요하지 않다
인 원	35	32	4	-	1
비 율	48.6%	44.4%	5.6%	-	1.4%

국가경찰과 자치경찰의 유기적인 업무수행을 위해 인사교류가 필요하느냐는 질문에는 <표 4-15>와 같이 “매우 필요하다” 33명(45.8%), “필요하다” 25명(34.8%)으로 응답자의 80.6%가 국가경찰과 인사교류가 필요하다고 생각하고 있다.

<표 4-15> 국가경찰과 인사교류 필요 여부

구 분	매우 필요하다	필요하다	보통이다	필요하지 않다	매우 필요하지 않다
인 원	33	25	5	4	5
비 율	45.8%	34.8%	6.9%	5.6%	6.9%

자치경찰 업무에 대하여 국가경찰에 보고·통보는 필요하다고 생각하느냐는 질문에는 <표 4-16>과 같이 “매우 필요하다” 3명(4.2%), “필요하다” 31명(43%)으로 응답자의 47.2%가 국가경찰에 보고·통보를 긍정적

으로 생각하였으나 “필요하지 않다” 13명(18.1%), “매우 필요하지 않다” 15명(20.8%)으로 응답자의 38.9%가 부정적으로 생각하고 있어 자치경찰 공무원의 의견이 양분되어 있음을 알 수 있다.

<표 4-16> 국가경찰에 보고·통보 필요 여부

구 분	매우 필요하다	필요하다	보통이다	필요하지 않다	매우 필요 하지 않다
인 원	3	31	10	13	15
비 율	4.2%	43%	13.9%	18.1%	20.8%



제5장 제주자치경찰제도의 문제점

제1절 조직상 문제점

1. 자치경찰단

1) 정치적 중립성 저해 우려

자치경찰을 실시하려는 근본적 이유는 지역민의 의사에 부합하는 치안 서비스 제공과 정치적 중립성을 달성하려는 데 있다. 제주특별자치도법 제107조(자치경찰단장의 임명) 제1항에는 “자치경찰단장은 도지사가 임명하며, 도지사의 지휘·감독을 받는다”, 동법 제109조 3항에는 “자치경찰대장은 도지사가 임명 한다”고 규정하고 있다.

이러한 규정으로 자치경찰단에 대하여 그 임명과 권한은 도지사가 지휘·감독권을 행사하고 있으며, 자치경찰단장은 도지사의 보조기관에 불과하여 독립적인 권한 행사가 불가능하며, 도지사의 권한 즉, 자치단체의 인사행정에 대한 자치권한이 강화되어 있는 특징을 가지고 있다 (오준근, 2006:62).

이는 주민에 의해 선출된 자치단체장에게 조직구성권을 부여한 것이라 할 수 있다. 그러나 자치단체장이 자주행정권⁵¹⁾에 의하여 조직구성권을 가지고 있다고 하여 정치적인 논리에 의해 소신 없이 지휘·감독권을 행사하거나 이해관계에 따라 개방형 직위로 지정하여 운영할 경우,

51) 자치단체에는 자치고권으로 자치행정권, 자치재정권, 자치입법권을 가지고 있는데, 자치행정권에 의하여 자치단체를 구성할 권한을 가진다.

자칫 자치경찰의 정치적 중립성 저해를 가져올 수 있는 문제점을 가지고 있다.

2) 직급 차등화로 형평성 결여 및 대등한 업무협조 곤란

제주특별자치도법 제107조 제2항에는 “자치경찰단장은 총경으로 보한다. 다만 도지사는 필요하다고 인정하는 경우에는 개방형 직위로 지정할 수 있다”고 규정하고 있다.

또한 동법 제109조 제3항에는 “자치경찰대장은 자치경정 또는 자치경감으로 보하되, 도지사가 임명한다.”라고 규정하고 있다.

자치경찰단장과 자치경찰대장의 직급을 차등화 함으로써 국가경찰 및 다른 행정부서 실·국·과장급과의 직급차이⁵²⁾가 심화되어 수평적인 업무협조 및 의사소통에 애로가 있으며, 직급하향으로 인해 자치경찰의 조직이 팀 체제⁵³⁾로 편성됨으로써 타 부서와 형평성 결여가 우려된다.

제주자치경찰공무원을 대상으로 실시한 설문조사 분석 결과를 살펴 보아도 <표 4-14>와 같이 응답자의 93%가 직급의 상향 조정이 필요하다고 생각하고 있다.

국가경찰관서인 지방경찰청, 경찰서와 비교할 때 위상이 차등 적용됨으로 인해 자치경찰단장·자치경찰대장의 지위 및 자치경찰공무원의 사기가 저하될 수 있으며, 대등한 업무협조가 곤란할 수 있는 문제점을 가지고 있다.

52) 국가경찰의 경우 제주지방경찰청장의 계급이 치안감이며, 경찰서장은 총경이다. 자치단체 행정부서의 경우 실·국장은 4급공무원(국가서기관, 지방서기관), 과장의 경우 5급(국가사무관, 지방사무관)으로 보하고 있다.

53) “팀”제는 “과”와 “계”의 중간 직제라고 할 수 있다.

3) 인원 및 예산의 과부족으로 조직의 비효율적 운영

제주자치경찰의 인력은 출범당시 1단계로 국가경찰에서 38명을 특별 임용하였고 2단계로 45명을 신규로 채용하였으며, 3단계로 2007년 2월 중 44명을 신규 모집하여 인력을 보강, 총 127명의 정원으로 조직 구성을 계획하였다.

그러나 재정부담 등 이유로 44명의 신규모집이 보류되면서 현재까지 정원대비 45명⁵⁴⁾이 과부족 상태로 현원 82명으로는 조직을 효율적으로 운영할 수 없다.

2008년 3월 5일 행정기구 개편 시 교통관리단 소속의 ITS센터가 자치경찰단에 이관되었고 2008년 7월 1일 행정시의 주·정차 단속 사무가 자치경찰대에 이관되면서 일반직 공무원이 충원되었으나 이는 담당업무 처리를 위한 인원으로 자치경찰업무에는 전혀 도움이 되지 못하고 있다. 도리어 자치경찰이 이들의 업무를 관리·협조하여야 하기 때문에 업무부담만 늘어난 실정이다.

제주자치경찰공무원을 대상으로 실시한 설문조사 분석 결과를 보면 <표 4-7>과 같이 응답자의 91.6%가 근무인원이 현저하게 부족하다고 생각하고 있다.

현재 제주특별자치도 자치경찰공무원의 정원은 127명으로 제주특별자치도 지방경찰청, 경찰서의 국가경찰공무원 약 1,600명과 비교하면 10분의 1에도 미치지 못하는 매우 적은 인원으로 운영되고 있다.

외국의 경우를 살펴보면 자치경찰 인력이 부족하다는 프랑스 자치경찰도 국가경찰 인력의 15%이상인 상황을 고려해 볼 때, 제주자치경찰

54) 정원대비 현원이 44명 과부족 상태였으나, 2008년 자치경찰공무원 1명이 명예 퇴직하였는데, 그 인원이 충원되지 않아 인원 부족이 45명으로 늘어 난 것이다.

의 인력이 상당히 부족하다는 것을 알 수 있다(안영훈, 2008:48).

이렇듯 현원 82명의 적은 인원으로는 자치경찰의 법령상 고유사무와 업무협약사무 전체를 수행하기에는 업무가 매우 과중한 실정이다.

제주자치경찰 예산은 자치단체 예산으로 운영하도록 하고 있는데, 이는 지방자치행정⁵⁵⁾과 교육자치⁵⁶⁾가 국가예산을 바탕으로 운영되고 있는 것과 비교하면 비현실적이라 할 수 있다.

제주자치경찰공무원을 대상으로 실시한 설문조사 분석 결과에서도 <표 4-8>과 같이 응답자의 80.5%가 예산이 많이 부족하다고 생각하고 있다.

자치경찰법 제20조에는 “국가는 시·군·구가 자치경찰을 설치·운영하는 데에 필요한 경비를 지원할 수 있다”, 제주특별자치도법 제122조에는 “국가는 제주자치도가 자치경찰을 설치·운영하는데 필요한 경비를 지원할 수 있다”고 규정하고 있는데, 이는 자치경찰에 대한 재정지원을 재량으로 할 수 있도록 명시한 것으로 예산지원의 효과성이 결여된 것이다.

실제 2007년도에 제주자치경찰단에서 국고보조금 지원액을 64억 요구하였으나 지원액은 20억 1,700만원(요구액의 31%)만 지원되었으며, 2008년도에는 77억을 요구하였으나 29억 6,300만원(요구액의 38%)만 지원되었다.

이는 국가균형발전특별법(제35조의 2)에 “자치경찰로 이체되는 경찰 인력에 대한 인건비 상당액 및 그 운영비 일부”만 국비가 지원토록 규정하고 있기 때문이다. 이렇듯 예산으로 부족으로 신규인력이 충원되지

55) 지방자치행정 : 지방교부세법에 의한 내국세 총액의 19.24%(지방교부세 재원)이다.

56) 교육자치 : 지방교육재정교부금법에 의한 내국세 총액의 20%(교육재정교부금 재원)이다.

않고 있어 자치경찰의 사기저하가 우려되며, 국가경찰과의 업무 협약 사무 일부를 수행하지 못하는 등 자치경찰제 운영에 차질이 발생하고 있다.

2. 치안행정위원회

1) 편향적인 조직구성으로 자치단체장의 권한 남용 우려

제주특별자치도법 제113조 내지 제114조에는 치안행정위원회 설치와 위원의 구성에 대해 규정하고 있는데, 치안행정위원회의 소속을 도지사에게 두어 도지사의 책임행정과 업무의 능률화를 기할 수 있다는 장점이 있다.

그러나 치안행정위원회의 조직구성을 보면, 위원 11명⁵⁷⁾ 중 당연직 위원 2인⁵⁸⁾이고 당연직이 아닌 9인의 위원⁵⁹⁾은 사실상 도지사가 임명권을 가지고 있어 자칫 독임제 행정관청의 부정적인 면인 권한의 집중화에 따라 도지사의 정치적 이해관계와 독선으로 인하여 권한을 남용할 수 있으며, 이로 인해 조직의 보수화 및 민주성, 정치적 중립성이 저해될 소지가 있다.

2) 임기의 제한 및 비상근화

제주특별자치도법 제114조 제5항에는 “당연직 위원이 아닌 위원의

57) 치안행정위원회 조직 구성은 위원장 1인(위원 중 호선), 당연직 위원 2인, 도지사가 위촉한 위원 9인으로 구성되어 있다.

58) 당연직 위원 중 1인은 부지사, 1인은 제주자치도 지방경찰청 경무담당 과장이 맡도록 규정하고 있다.

59) 치안행정위원회 위원 중 당연직 위원은 도의회가 추천한 3인, 제주자치도 지방경찰청장이 추천한 3인, 도지사가 위촉한 3인, 총 9인을 도지사가 위촉하여 임명하도록 하고 있다.

임기는 3년으로 하되 1차에 한하여 중임할 수 있다. 다만, 당연직 위원의 임기는 그 직에 있는 동안 재임하고, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다”고 규정하고 있다.

당연직 위원이 아닌 위원 9인은 일괄적으로 동시에 임명하도록 하고 있어 위원회가 보수화·관료화로 운영될 소지가 있다. 또한 치안행정 위원회를 도지사 소속 하에 두며, 비상근화하고 있어 치안행정의 전문성 결여와 책임행정을 달성할 수 없어 치안행정위원회의 본연의 설치 취지인 경찰사무에 대한 관리·감독권을 행사할 수 없는 문제점이 있다.

제2절 사무권한상 문제점

1. 자치경찰단

1) 단순 사무에 한정

제주특별자치도법 제108조(사무)에는 자치경찰의 사무에 대해 규정하고 있는데, 그 내용을 살펴보면, 첫째 주민의 생활안전 활동에 관한 사무, 둘째 지역 교통 활동에 관한 사무, 셋째 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무, 넷째 사범경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사범경찰관리의 직무로 크게 나눌 수 있다.

이와 같이 자치경찰의 사무가 단순한 행정사무에 국한되어 있다는 것을 알 수 있다. 또한 일부 사무에 대해서는 현재 자치단체에서 수행하고 있는 실정이다.

자치경찰은 자치단체가 독자적인 경찰사무권한을 가지고 업무를 집행할 수 있어야 하는데, 제한적인 단순 사무권한만을 부여하고 있어 자치경찰제도의 근본 목적을 달성할 수 없는 문제점을 가지고 있다.

2) 전시 행정화 우려

제주특별자치도법 제111조(자치경찰활동의 목표 설정 및 평가) 제1항에는 “도지사는 매년 치안행정위원회의 의견을 들어 자치경찰활동의 목표를 수립하고 공표하여야 한다”, 제2항에는 “도지사는 제1항의 규정에 의한 목표를 기준으로 매년 자치경찰활동을 평가하고 치안행정위원회의 의견을 들어 그 결과를 공표하여야 한다”고 규정하고 있다.

이는 도지사가 자치경찰사무에 대하여 책임을 가지고 업무를 처리하도록 규정한 것으로 볼 수 있으며, 지역치안에 대해 자치단체 스스로 의사결정을 하는데 의의를 찾을 수 있다.

그러나 자치단체장이 당리당략에 의해 정치적 중립을 저해하는 목표를 수립하거나 재선을 위한 선심성 계획을 세우는 등 이를 악용할 가능성이 있다.

또한 매년 목표수립이 변화될 경우 정책의 일관성이 훼손되는 등 전시 행정화로 변질될 가능성이 있다.

그리고 매년 치안행정위원회의 의견을 들어 자치경찰활동을 평가하고 그 결과를 공표하도록 하고 있는데, 자치단체장이 설치한 자치경찰활동을 스스로 평가하고 그 결과를 공표하는 것은 사무의 내실화 보다는 자치단체장의 치적을 내세우는 선전성 전시행정으로 전락할 우려가 있다.

2. 치안행정위원회

1) 실질적인 관리·감독 부재

제주특별자치도법 제113조(치안행정위원회의 설치 및 기능) 제1항에는 “제주자치도의 지방행정과 치안행정의 업무 협조 및 제2항 각 호⁶⁰⁾ 사항의 심의·의결을 위하여 도지사 소속하에 치안행정위원회를 둔다”고 규정하고 있다.

즉 치안행정위원회는 도지사의 소속 하에 있으며, 심의·의결하는 업무 기능을 가지고 있다. 치안행정위원회를 설치한 목적은 지역의 치안사무를 효율적으로 처리하고 정치적 중립성⁶¹⁾을 확보하기 위해서이다.

그러나 단순한 심의·의결기관인 치안행정위원회가 심의·의결한 사항에 대해 법적구속력을 가질 수 없어⁶²⁾ 실제적으로 자치경찰을 관리할 수 있는 기능을 실현할 수 없고 자치경찰에 대하여 관리감독을 제대로 할 수 없다는 한계가 있다.

이와 같이 법적 구속력과 강제력이 없어 실질적인 권한을 행사할 수 없다는 점으로 인해 자치경찰을 효율적으로 통제하며 관리·감독할 수 있는 기관이 부재하다는 것이다.

또한 자치경찰의 관리·감독 및 사무분쟁 조정 등을 명확하고 합리적으로 처리하기 위하여는 법적구속력과 강제력이 있는 권한을 부여하여야

60) 제2항 치안행정위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 제110조 제1항의 규정에 의한 국가경찰과 자치경찰간 사무분담 및 사무수행 방법에 관한 사항
2. 제111조의 규정에 의한 자치경찰활동에 관한 목표의 수립 및 평가에 관한 사항
3. 자치경찰의 운영 및 지원에 관한 사항
4. 그 밖에 자치경찰의 운영에 관하여 치안행정위원회의 위원장이 부의하는 사항

61) 경찰법상 경찰위원회가 심의·의결기관으로서 경찰의 정치적 중립성 확보에 실효가 있는 것으로 평가하여 자치경찰법에도 이와 동일한 위원회를 구성한 것이다.

62) 경찰법상 경찰위원회의 의결사항에 대해서도 강제력과 법적 구속력을 부여하지 않고 있다.

함에도 불구하고 단순한 심의·의결기관으로 설치한 것은 자치경찰을 민주적으로 운영할 수 없다는 문제점을 가지고 있다.

제주특별자치도법은 제주라는 지역의 한계를 능률성에 중점을 둔 특별법으로 볼 수 있다⁶³⁾.

치안행정위원회는 자치경찰에 대하여 견제와 관리·감독할 수 있는 권한을 가져야 함에도 불구하고 그 권한을 가지고 있지 못하여 자칫 자치경찰의 본연의 의도인 치안서비스, 민주성, 정치적 중립성을 저해할 가능성을 가지고 있다.

2) 인사권 배제

제주특별자치도법 제113조는 치안행정위원회의 사무에 대하여 규정하고 있으며, 동법 제127조에는 자치경찰공무원 인사위원회에 대한 설치조항을 두고 있다.

치안행정위원회는 자치경찰공무원에 대하여 인사권을 가지고 있지 못하여 도지사의 인사권을 행사할 경우, 견제할 수 있는 근거와 제도적 장치가 마련되어 있지 않다.

동법에 의하면 자치경찰에 대한 인사권은 동 위원회의 사무범위에 포함시키지 못하므로 도지사의 인사독점에 대한 관리·감독을 할 수 없어 경찰행정법상 기본 원리중의 하나인 민주행정을 달성할 수 없는 문제점이 있다.

63) 제주특별자치도는 제주라는 지역특성을 살리고 제주도민의 복지향상에 이바지하기 위하여 자치권을 확대하고 있으나 경찰제도는 그러하지 못하고 있다.

제3절 국가경찰과 상호관계에서의 문제점

1. 업무의 중복

제주자치경찰사무를 살펴보면 제주특별자치도법 제108조 제1항에는 “주민의 생활안전활동에 관한 사무”, 제2항에는 “지역교통활동에 관한 사무”, 제3항에는 “공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무”로 규정하고 있으며, 제4항에는 “자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무”로 규정하고 있다.

국가경찰의 기본법인 경찰법 제3조⁶⁴⁾에는 “국가경찰은 국민의 생명·신체 및 재산이 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다”고 규정하고 있어 제주자치경찰과 국가경찰간 일부 사무가 중복되어 있음을 알 수 있다.

사무의 중복은 행정의 낭비, 책임행정과 명확성의 원칙이라는 경찰행정의 기본원리를 달성할 수 없으며, 업무의 중복과 사무권한의 범위를 명확하게 구분하지 않아 국가경찰과 자치경찰 상호간 사무에 관한 분쟁이 발생할 경우, 책임소재를 규명하기 어렵고 명확하게 사무 처리를 하지 못하여 주민이 피해를 입을 경우, 책임회피 및 신속한 배상이 이루어지지 못할 우려가 있다.

경찰사무를 일원적인 체계 하에 제주자치경찰이 업무를 수행하여야 함에도 불구하고 국가경찰과 제주자치경찰은 상호 업무를 동시에 가지고

64) 2006. 7. 19 개정

있다고 볼 수 있다. 특히 교통법규위반 행위에 대한 범칙금 부과를 국가 경찰과 함께 수행하고 있어 비효율적인 업무를 수행하고 있는 문제점이 있다.

2. 협의적 행정경찰에 한정

제주자치경찰의 사무에 관하여는 제주특별자치도법 제108조에 규정하고 있는데, 일반적인 지역사무인 생활안전사무, 지역교통사무, 지역 경비사무 등 제한적으로만 자치단체에 경찰사무를 부여하고 있다.

특히 동법 108조 제4호에는 특별사범경찰관리의 직무를 규정하고 있으나 일반범죄에 대한 수사권은 없으며, 단순히 경찰관 직무집행법상 불심검문, 보호조치 등을 담당할 수 있게 하고 있다.

이는 자치경찰이 지역특성에 부합되고 지역민에 봉사할 수 있는 제도를 가지고 출범하였다는 점에서는 매우 고무적이다.

그러나 특별사범경찰관리 사무 내용은 관광·환경·산림 등 17개 분야 위반사범 수사에 한정되어 있어, 경찰 본래의 사무를 하지 못하고 협의적인 행정경찰 업무만을 수행하고 있는 실정으로 업무의 효율성·민주성·책임성을 달성하지 못하는 문제점이 있다.

이와 같이 제한적으로 협의적 행정경찰 사무에 한정하여 업무를 수행함으로써 자치경찰 본연의 제도 및 목적과는 배치되는 한계가 있다.

국제화·세계화에 발맞추어 국제자유도시로서 명실상부한 지방자치 실현하는데 필요한 자치권을 제한적으로 수행함에 따라 지방자치의 본연의 목표를 달성하는데 부족한 실정이다.

3. 업무의 비 독립성

자치경찰은 자치단체가 독자적인 경찰사무권한을 가지고 업무를 집행할 수 있어야 하는데, 자치경찰법과 제주특별자치도법은 일부에 대해서만 제한적으로 사무권한을 부여하고 있어, 자치경찰제도의 근본목적 달성할 수 없는 문제점을 가지고 있다.

제주특별자치도법 제110조(국가경찰과 협약체결)에는 “국가경찰과 자치경찰간 사무분담 및 수행방법에 대해 도지사와 제주자치도 지방경찰청장이 협약으로 정하고 이를 공표하여야 한다”고 규정하고 있다.

또한 “협약당사자가 의견을 달리하여 협약이 체결되지 아니하는 경우에는 협약 당사자의 신청으로 경찰법 제5조 규정에 의하여 국가경찰기관이 경찰위원회의 심의·의결을 거쳐 행정안전부 장관이 조정한다”고 규정하고 있다.

그리고 제116조(무기장비의 사용)에는 “자치경찰공무원이 무기를 사용한 때에는 자치경찰단장 또는 자치경찰대장을 거쳐 제주특별자치도 지방경찰청장 또는 경찰서장에게 통보하여야 한다”고 규정하고 있으며, 동법 제117조에는 “직무수행 중에 범죄를 발견한 경우 및 현행범인을 체포한 경우⁶⁵⁾, 그 사무와 신병을 국가경찰에 인도하여야 한다”고 규정하고 있다.

이와 같이 자치경찰은 사무 및 업무를 수행함에 있어, 국가경찰에 통보·보고를 하도록 규정하고 있어, 독립적 사무권한이 결여되어 있다.

자치경찰제도의 시행 취지는 자치단체 지역 내의 모든 경찰사무를

65) 제주특별자치도법 제108조 제4호의 직무(관광·환경·산림 등 17개 사범경찰 업무)에 속하는 범죄의 현행범인인 경우는 그러지 아니하다.

자치경찰 책임 하에 임무를 수행하는 것인데, 국가경찰로부터 사무권한이 명확히 독립되지 않아 책임행정을 구현할 수 없다.



제6장 제주자치경찰제도의 발전 방안

제주자치경찰의 기본적인 이념달성과 원활한 업무수행을 위하여 제주자치경찰제도의 특성을 이해하고 제도 상 문제점을 개선하여 자치경찰제도의 취지를 최대한 살려야 할 것이다.

제1절 조직상 발전 방안

1. 자치경찰단

1) 중립성 보장을 위해 제도적 견제장치 설치 필요

경찰은 정치로부터 독립되어 여타 기관보다도 공정한 법집행과 명확한 사무처리가 요구되고 있어 경찰법에도 정치적 중립성을 명문으로 규정하고 있다.

제주자치경찰도 정치로부터 중립성을 보장받고 민주성을 달성하는 것을 기본이념으로 하고 있으나, 제주특별자치도법 제107조 제1항66)과 제109조 제3항67)에는 자치경찰단장과 자치경찰대장을 도지사가 임명하며, 도지사의 지휘·감독을 받도록 규정하고 있다.

이는 자치경찰에 대한 도지사의 권한을 강화시켜 자치권의 강화라는 장점이 있으나, 제도적 견제장치가 없어 자칫 자치단체장의 정치적 논리

66) 제주특별자치도법 제107조 제1항에는 “자치경찰단장은 도지사가 임명하며, 도지사의 지휘·감독을 받는다”고 규정하고 있다.

67) 제주특별자치도법 제109조 제3항에는 “자치경찰대장은 자치경찰 또는 자치경찰감으로 보하되, 도지사가 임명한다”고 규정하고 있다.

에 따라 권한 남용을 불러올 수 있는 문제점도 동시에 가지고 있다.

따라서 정치적 중립성이 보장되고 자치단체장의 권한을 견제하려면 자치경찰단장과 자치경찰대장을 임명할 때, 지방의회와 치안행정위원회의 동의 및 승인을 받아야만 인사권의 효력이 발생할 수 있도록 제도적인 개선이 필요하다.

이와 같이 자치경찰단장과 자치경찰대장의 임명 절차에 대한 구체적 개선 내용을 법률로 명확히 규정하여 견제와 균형의 원리로 법치행정의 기본인 명확성의 원칙을 실현함으로써 정치적 중립성·민주성이 달성될 수 있을 것이다.

2) 직급 상향조정으로 형평성 및 사기 고려

제주특별자치도법은 자치경찰단장에 대하여 그 직급을 자치총경으로 보하도록 하고 있다. 제주특별자치도의 특성상 국가경찰인 제주지방경찰청장과 형평성을 고려할 경우 자치경찰단장의 직급이 낮아 국가경찰과의 대등한 사무·유대관계를 유지하기가 곤란하다.⁶⁸⁾

관광도시인 제주특별자치도의 입법취지 및 설립취지도 고려하여 자치경찰의 책임자인 자치경찰단장의 직급을 상향조정하여 국가경찰과의 형평성을 고려하여야 한다.

행정시(市)인 제주시와 서귀포시 자치경찰대 대장의 직급도 자치경정 또는 자치총경으로 보한다고 규정하여 직급을 차등적용하고 있다. 자치경찰대장은 행정시의 자치경찰 책임자로서 지위를 가지고 있어 자치

68) 제주자치경찰단에서는 2007년 12월 5일 개최된 행정자치부 주관 “자치경찰제 추진평가 토론회”에서 국가경찰 및 자치단체 부서장과 직급차이로 수평적인 업무협조 및 의사소통에 애로가 있음을 문제점으로 지적하고 법률 개정을 통해 자치경찰단장을 “경무관”으로 자치경찰대장을 “자치총경”으로 임명 가능하도록 건의한 바 있음.

경찰사무에 대하여 직원을 통솔하고 관리하며, 그 사무에 대하여 책임을 지는 위치에 있다.

그럼에도 불구하고 자치경찰대장을 보조기관으로서 자치경찰 또는 자치경찰감으로 보하는 것은 책임행정에 부합할 수 없는 문제를 가지고 있다.

또한 국가경찰과 자치단체의 다른 행정부서 직급과 비교할 때 자치경찰단장과 자치경찰대장의 직급이 낮아 사무처리 및 업무 조정 등에 있어 대등한 관계를 유지하기 곤란하며, 형평성에도 문제가 있다. 또한 자치경찰의 직제가 “과”와 “계”의 중간인 “팀” 체제로 편성되어 행정의 혼선을 초래하고 있다.

그러므로 자치경찰단장은 국가경찰 수준인 “경무관”으로 자치경찰대장은 “자치총경”으로 임명이 가능하도록 법을 개정하여 자치경찰의 사기를 고려하고 원활한 사무처리가 가능하도록 하여야 한다.

관련 법률 개정으로 직급이 상향되면 인사적체도 해소될 수 있고 현행 직제인 “팀” 체제를 “과” 체제로 개편이 가능하여 자치단체 실·국과 형평성 및 국가경찰과의 대등한 협조체제가 유지될 수 있다. 또한 자치경찰의 위상이 정립되고 구성원의 직무 몰입도 만족으로 경찰행정의 기본원리인 책임행정을 구현할 수 있다.

3) 인원보강 및 예산지원 강화

제주자치경찰은 정원대비 45명이 과부족 상태⁶⁹⁾로 효율적인 운영을 하지 못하고 있는 실정이다. 예산의 부족⁷⁰⁾ 등으로 인해 충원이 어려울

69) 제주자치경찰공무원을 대상으로 실시한 설문조사 분석결과에서도 <표 4-7>과 같이 61명(91.6%)이 “근무인원이 현저하게 부족하다”고 응답하였다.

경우에는 자치단체의 인력을 활용하는 방안도 강구하여야 한다.

자치경찰 내근 업무인 예산, 전산 담당 등의 인력은 자치도의 일반직·기능직 공무원의 인사발령을 통해 충원하고 자치경찰 내근 근무자를 외근 현장에 투입, 외근인력을 확충하는 방안도 고려할 필요가 있다.

또한 제주특별자치도법 제129조 제2항의 특별임용에 대한 규정을 보강하여 일반직 공무원을 그 직급에 상응하는 자치경찰공무원으로 임용이 가능하도록 규정을 신설하여 일반직 공무원의 특정직 공무원으로 유도하는 방안도 필요하다.

또 다른 대안으로는 자치경찰제도가 발달한 국가인 스페인의 경비원, 감시원, 경비요원 등의 보조 인력을 지원하는 제도와 같이 우리나라도 공익요원 활용 등과 같은 보조 인력을 충원하는 방안도 고려할 필요가 있다.

근본적으로는 제주자치경찰은 의무적이고 시범적으로 실시되는 점을 감안하여 자치경찰의 인력충원 및 운영에 필요한 예산을 국가에서 충분히 지원할 수 있도록 제도적 장치마련도 시급히 필요하다.

2. 치안행정위원회

1) 조직구성시 절차 강화로 정치적 중립성 보장

자치경찰의 기본이념은 민주성과 정치적 중립성이라 할 수 있다. 경찰은 어느 행정기관보다도 더욱 정치적으로부터 독립되어 공정한 법집행이 요구되고 있어 우리 법률에서도 명문으로 규정하고 있다.

70) 제주자치경찰공무원을 대상으로 실시한 설문조사 분석결과에서도 <표 4-8>과 같이 58명(80.5%)이 “예산이 부족하다”고 응답하였다.

치안행정위원회는 소속을 도지사에게 두어 도지사의 책임행정과 업무의 능률화를 기할 수 있는 장점을 가지는 반면, 도지사가 치안행정위원회에 대한 임명권을 가지고 있어 이에 대한 견제장치가 마련되어 있지 않아 자칫 독임제 행정관청의 부정적인 면인 권한의 집중화에 따라 보수화되고 정치적 중립성과 민주성을 저해할 소지를 가지고 있다.

따라서 치안행정위원회의 정치적 중립성을 달성하기 위해 그 임명에 대하여 제주특별자치도의 의회가 그에 대한 동의권을 행사할 수 있도록 제도화하여야 한다. 의회는 주민의 대표기관으로 주민의 정치적 대표성을 가지므로 민주주의에 부합하며, 주민의 의사를 반영할 수 있는 대표기관이다(홍정선, 2006:808-810).

그러므로 중립성 확보를 위해 치안행정위원회 위원의 도지사 임명권에 대한 견제로 도(道) 의회의 동의를 구하도록 하여야 한다.

2) 임기 조정 및 상근화

자치경찰의 정책을 일관성 있게 유지하기 위하여 치안행정위원회 9인의 위촉 위원을 동일하게 임명할 것이 아니라 매년 3인씩 순차적으로 위원을 임명하도록 하여 지속적으로 경찰사무에 대하여 책임을 가지고 업무를 수행할 수 있도록 하여야 한다.

정책의 일관성은 책임행정과 주민의 복리를 증진시킬 수 있으며, 지역 치안서비스에 부응할 수 있다. 현재 비상임화 되어 있는 치안행정위원회에 대하여 일부 또는 최소 1인을 상임화하여 임명할 필요가 있다.

또한 9인의 위촉위원에 대하여 동일하게 임명하도록 한 규정을 매년 지속적으로 3인의 위원을 새로이 구성하도록 규정함으로써 치안행정

위원회의 정책 보수화와 관료화를 배제할 수 있고 자치단체장인 도지사의 지속적인 업무추진을 병행할 수 있을 뿐만 아니라 통제기능을 강화하여 책임행정을 구현할 수 있는 장점을 가진다(김원중, 1999:143).

제2절 사무권한상 발전 방안

1. 자치경찰단

1) 사무범위 확대

자치경찰의 사무범위는 단순한 행정경찰사무와 일반 행정기관이 담당하고 있던 특별사법경찰사무에 한정하고 있다⁷¹⁾. 단순 경찰행정사무는 일반 행정사무에서도 일부분을 담당하고 있어 주민에 대한 치안서비스라고 보기는 어렵다.

특별사법경찰사무의 경우에도 협의적 의미의 행정경찰작용으로서 일부분은 행정부서에 그 권한을 부여하고 있다. 이렇게 현재에도 담당하고 있는 사무를 자치경찰이라는 제도를 만들어 단순히 업무를 이관하는 것은 행정의 복잡화와 재정·인력만 낭비될 수 있다.

따라서 자치경찰의 사무권한을 강화하여 협의적 의미의 행정경찰사무 범위를 탈피하여야 한다. 또한 자치경찰에게 독자적으로 경찰행정사무를 수행할 수 있는 권한을 부여하고 국가경찰 수준의 수사권을 보장하여야 한다.

71) 제주자치경찰공무원을 대상으로 실시한 설문조사 분석결과에서도 <표 4-12>와 같이 67명(93%)이 도지사 등의 인·허가 업무에 대한 수사권을 부여하는 등 사무권한을 확대하여야 한다고 응답하였다.

2) 책임행정 구현

자치경찰법에는 자치경찰의 목표를 매년 수립·평가·공표하도록 규정하고 있는데, 자치경찰에 대한 평가는 업무를 효율화할 수 있고 자의적인 치안행정서비스를 배제하는 장점을 가지고 있다.

그러나 해마다 변화하는 목표와 평가는 자칫 행정의 과다화로 전시행정으로 변질될 가능성이 있으며, 일관성 있게 정책을 유지할 수 없다. 따라서 행정 과다화와 자치단체장의 선심행정을 줄일 수 있도록 장기적인 목표를 수립하고 이를 평가하여야 한다.

장기적인 목표를 수립하여 자치경찰의 비전을 제시함으로써 지역민의 안녕과 질서를 확고히 하고 일관된 정책실현으로 주민생활을 안정시킬 수 있다.

아울러 치안행정위원회에서 정책에 대한 평가를 전적으로 관리하도록 하여 공정성을 확보하여야 한다. 장기적인 목표수립은 정책을 일관성 있게 추진할 수 있어 책임행정과 주민복리를 증진시킬 수 있다.

2. 치안행정위원회

1) 관리·감독기관화

자치경찰의 민주성 확보와 정치적 중립을 확보하기 위해서는 실질적인 관리·감독기관을 설치하여 자치경찰사무를 통제하여야 한다. 그러나 제주특별자치도법에서는 형식적인 관리·감독 기관으로 치안행정위원회만을 두고 있어 입법의 불비라 할 수 있다.

치안행정위원회는 그 성격상 단순 심의·의결기관으로 법적 구속력을

가지고 있지 못하고 있다(홍정선, 2006:948).

국가경찰과 자치경찰 상호간 분쟁이 발생하여 대립할 경우, 법적구속력과 의결기능이 보장된 기관에서 신속하게 업무를 조정할 수 있도록 하여야 한다.

그러므로 경찰사무의 특수성을 감안하여 자치경찰을 실질적으로 관리하고 업무의 효율화와 자치경찰의 관리·감독을 위하여는 단순심의회·의결기관이 아니라 이를 실질적으로 관리하여 책임행정과 정치적 중립성을 달성할 수 있도록 관리기관 성격의 행정위원회의 설치가 필요하다.

또한 민주적으로 통제하기 위해서는 치안행정위원회를 현재의 단순심의회·의결기관에서 관리기관으로 규정하여 본연의 자치경찰 제도를 확립하여야 한다.

2) 인사권 부여

제주특별자치도법 제107조 제1항과 동법 제109조 3항에는 도지사가 자치경찰단장과 자치경찰대장을 임명하며, 지휘·감독하도록 규정하고 있다. 이는 도지사의 자치경찰에 대한 인사권 남용을 불러올 수 있다.

따라서 자치경찰단장 및 자치경찰대장의 임명에 대하여 치안행정위원회의 동의를 받은 후 임명하도록 법에 명시함으로써 견제와 균형의 원리가 지켜질 수 있도록 하여 민주성이 달성될 수 있도록 제도적 개선이 필요하다.

즉, 치안행정위원회에 인사권이 부여될 수 있도록 법률로 규정하여 법치행정의 명확성의 원칙이 달성될 수 있도록 하여야 한다.

제3절 국가경찰과의 상호협조 방안

1. 경찰사무를 자치경찰로 일원화

제주특별자치도법에 의하면 자치경찰의 사무는 주민의 안전과 기초 생활 질서, 지역 경비업무 등 행정사무와 식품·위생·환경 등 17종의 특별사범경찰사무로 규정되어 있는데, 국가경찰과 행정사무가 중복되어 있음을 알 수 있다.

또한 개념도 명확하지 않고 자치지역의 사무에 대해 자치경찰이 우선하여 책임을 진다는 명문규정을 두고 있지 않아 책임행정을 회피할 우려가 있다.

그러므로 법치행정의 원칙인 법률유보에 의하여 자치경찰의 사무범위를 국가경찰과 분리시켜 업무가 중복되지 않도록 독립성을 보장하고 사무범위와 권한을 명확하게 하여 사무의 중복으로 인한 인력과 재정의 낭비를 최소화하여야 한다.

자치경찰은 자치지역 내에서 발생하는 경찰사무에 대하여 모든 권한을 가지고 업무를 집행하여야 하며, 그에 대한 책임을 가져야 한다.

그러기 위해서는 자치경찰법과 제주특별자치도법을 개정하여 경찰사무가 중복되지 않도록 하여 책임행정을 구현할 수 있도록 개선되어야 한다. 또한 협의적 행정경찰사무가 아닌 행정경찰사무와 사범경찰사무 등 경찰사무와 관련된 모든 사무범위를 자치경찰로 일원화하여 책임행정 구현, 즉 경찰행정법상의 민주성의 기본이념을 달성할 수 있도록 하여야 한다.

2. 사무권한 확대 및 협조자로서 지위

자치경찰의 사무범위는 단순한 행정경찰사무와 일반 행정기관이 담당하고 있던 특별사법경찰사무에 한정하고 있다.

단순 경찰행정사무는 일반 행정사무에서도 일부분을 담당하고 있어 주민에 대한 치안서비스라고 보기는 어렵다.

특별사법경찰사무의 경우에도 협의적 의미의 행정경찰작용으로서 일부분은 행정부서에 그 권한을 부여하고 있다.

이렇게 현재에도 담당하고 있는 사무를 자치경찰이라는 제도를 만들어 단순히 업무를 이관하는 것은 행정의 복잡화와 재정·인력만 낭비될 수 있다.

따라서 국가경찰의 경찰관직무집행법상 사무권한과 일반범죄에 대한 수사권한을 자치경찰에도 부여하여 사무권한을 확대하여야 하며, 협의적 의미의 행정경찰사무 범위를 탈피하여야 한다.

또한 제주자치경찰은 평상시에는 경찰사무에 대하여 책임과 권한을 가지고 업무를 수행하다가 비상시 및 광역범죄 등에 대하여는 국가경찰의 지휘 하에 업무의 협조자로서 지위를 가져야 한다.

아울러 자치경찰에게 독자적으로 경찰행정사무를 수행할 수 있는 권한을 부여하고 국가경찰과 동일한 수사권을 보장하도록 하여 자치경찰의 설치목적에 부합되도록 하여야 한다.

3. 사무의 독립화 및 국가경찰기관의 통제 강화

현행 제주특별자치도법에는 제주자치경찰이 업무를 수행함에 있어, 많은 부분에서 국가경찰로부터 통제와 제약을 받는 등 독립성이 결여되어 있다⁷²⁾.

그러므로 국가경찰로부터 독립하여 경찰사무를 명확히 수행할 수 있도록 제도적인 개선이 필요하다. 그렇게 함으로서 자치경찰사무에 대하여 책임을 가지고 업무를 수행하여 책임행정을 달성할 수 있을 것이다.

그러나 제주자치경찰에 대하여 독립적인 경찰권한을 부여할 경우, 권한을 남용하거나 지역민에게 군림하는 경향이 나타날 우려가 있다. 이를 방지하기 위하여 경찰사무에 대하여 통제권을 국가경찰에 부여할 필요가 있다.

즉, 자치경찰의 사무에 대하여 국가적인 권한과 사법사무 등에 대하여 경찰사무의 당사자가 요청할 경우 국가경찰기관이 이에 대한 감사권 등을 가져 이를 통제할 필요가 있다.

72) 제주자치경찰공무원을 대상으로 실시한 설문조사 분석결과에서도 <표 4-9>와 같이 50명(69.4%)이 독자적인 사무권한을 갖지 못하고 있다고 응답하였다.

제7장 결 론

제주자치경찰이 설치되어 시행된 지 3년째를 맞이하게 되었다. 그 동안 제주자치경찰에 대한 긍정적인 반응과 부정적인 반응이 팽배하였으나, 시행된 이 후에 특별한 부작용 없이 제주자치경찰은 자리를 잡아가고 있다.

제주자치경찰이 제주특별자치도법에 의한 경찰사무를 수행하기 위하여 다양한 노력을 기울이고 있는 것은 상당히 고무적이다.

그러나 시행과정에서 여러 가지 문제점이 도출되었다. 자치경찰단의 경우 조직상으로는 자율성과 독립성 결여, 사무권한상으로는 권한배분의 비합리성, 국가경찰과 관계에서는 상호 대등한 업무협조 곤란 등이 있다.

이를 구체적으로 살펴보면 조직상 문제점으로는 첫째 정치적 중립성 저해가 우려된다. 자치경찰단장 및 자치경찰대장을 도지사가 임명하고 지휘·감독하도록 하고 있어 권한 남용과 정치적 이해관계에 따라 중립성이 저해될 수 있다.

둘째 직급의 차등화로 형평성 결여 및 대등한 업무협조가 곤란하다. 국가경찰인 제주특별자치도 지방경찰청장은 “치안감”, 경찰서장은 “총경”인데, 반하여 제주자치경찰단장은 “자치총경”, 자치경찰대장은 “자치경정 또는 자치경감”으로 보하도록 규정하고 있다. 또한 행정기관의 부서장의 직급과 비교하여도 직급이 하향으로 차등화 되어 있어 자치경찰공무원의 사기저하와 대등한 업무협조가 곤란한 문제점이 있다.

셋째 인원 및 예산의 과부족으로 조직이 비효율적으로 운영되고 있다.

자치경찰단 인원은 정원대비 45명이 과부족이며, 국고보조금 또한 30% 수준으로 운영에 어려움을 겪고 있다.

사무권한상으로는 첫째 단순한 행정사무에 한정되어 있어, 독자적인 업무수행에 어려움이 있다. 둘째 전시행정화가 우려된다. 제주특별자치도 법에는 매년 자치경찰의 활동목표 설정 및 평가를 하도록 규정하고 있는데, 이는 정책의 일관성이 훼손될 우려가 있고 사무의 내실화보다는 자치단체장의 치적을 내세우는 선전성 전시행정으로 전락할 수가 있다.

국가경찰과 상호관계에서는 첫째 업무가 중복되어 있어 사무권한의 명확하게 구분되지 않아 국가경찰과 자치경찰간 상호 분쟁이 발생할 경우, 책임소재 규명이 어렵고 불명확한 사무 처리로 인해 주민이 피해를 입을 경우 책임회피 및 신속한 배상 등 처리가 이루어지지 못할 우려가 있다.

둘째 협의적 행정경찰사무에 한정된 것이 문제이다. 제주자치경찰은 단순히 경찰관직무집행법상 불심검문, 보호조치 등만을 담당하고 수사권이 없어 업무의 효율성, 민주성, 책임성을 달성할 수 없다. 셋째 업무가 국가경찰로부터 독립적 사무권한의 결여로 책임행정을 구현할 수 없다.

치안행정위원회의 경우 조직상 문제점으로는 첫째 편향적인 조직구성으로 자치단체장의 권한 남용이 우려된다. 동 위원회 위원의 임명에 도지사의 권한이 집중되어 정치적 이해관계와 독선으로 위원회의 보수화 초래와 정치적 중립성이 저해될 소지가 있다. 둘째 위원의 임기제한과 비상근화로 관료화될 수 있고 치안행정의 전문성이 결여될 수 있다.

사무권한 상으로는 첫째 실질적인 관리감독기관이 부재하다는 것이다. 치안위원회는 심의·의결기관으로 법적 구속력과 강제력이 없어 실질적

인 권한을 행사할 수 없다. 둘째 인사권이 배제되어 있다. 그로 인해 도지사의 인사독점에 대한 견제를 할 수가 없다.

이렇게 제주자치경찰의 조직상, 사무권한상, 국가경찰과의 관계에서 나타난 문제점을 개선하지 않고는 제주자치경찰의 발전을 기대할 수가 없다. 따라서 이런 문제점에 대한 발전 방안을 본 연구를 통하여 제시하고자 한다.

먼저, 자치경찰단의 조직상 발전 방안은 첫째 중립성 보장을 위해 견제장치 설치가 필요하다. 도지사가 자치경찰단장 및 자치경찰대장을 임명할 때 지방의회와 치안행정위원회의 동의를 얻어야 인사권의 효력이 발생하도록 하는 것이다.

둘째 직급의 상향조정으로 형평성을 고려하여야 한다. 자치경찰의 직급을 국가경찰 수준으로 자치경찰단장은 “경무관”, 자치경찰대장은 “자치총경”으로 직급을 조정하여 국가경찰 및 자치단체와 대등한 협조체제가 유지될 수 있도록 하여야 한다.

셋째 인원보강 및 예산지원을 강화하여야 한다. 자치경찰단의 과부족 인원을 빠른 시일 내에 충원하여야 한다. 물론 국고보조금 확대 지원 등 예산의 지원이 뒷받침되어야 할 것이다. 또한 공익요원 등과 같은 보조요원을 활용하는 방안도 고려할 사항이다.

사무권한상 발전 방안은 자치경찰의 사무범위를 확대하여 독자적인 경찰행정사무를 수행할 수 있는 권한을 부여하고 국가경찰 수준의 수사권을 보장하여야 한다. 둘째 일관성 있는 정책이 추진되어야 한다. 매년 수립하던 자치경찰의 목표 수립·평가를 장기적인 목표 수립으로 개선하여 정책을 일관성 있게 추진하여야 한다.

국가경찰과의 상호관계에서의 발전 방안은 첫째 자치경찰사무가 중복되지 않도록 자치경찰 지역 내에서 발생하는 경찰사무에 대해 모든 권한을 가지고 업무를 집행할 수 있도록 모든 사무를 자치경찰로 일원화하여야 한다.

둘째 사무권한을 국가경찰 수준으로 확대하고 국가경찰과 상호 협조자로서 지위를 가질 수 있어야 한다. 셋째 국가경찰로부터 통제와 간섭을 받지 않고 독립적으로 업무를 수행할 수 있도록 자치경찰에 독립적인 권한을 부여하고 권한남용 등을 방지하기 위하여 국가기관에 감사권을 주어 통제할 필요가 있다.

치안행정위원회의 조직상 발전 방안은 첫째 조직을 구성할 때, 의회 등의 동의를 얻도록 하여 중립성을 보장하여야 한다. 둘째 위원의 임기를 조정하고 상근화하여 관료화를 배제하고 지속적인 업무 추진이 이루어지도록 하여야 한다.

사무권한상 발전 방안은 첫째 치안행정위원회를 관리기관으로 규정하여 본연의 자치경찰제도를 확립하여야 한다. 둘째 도지사가 자치경찰 단장 및 자치경찰대장을 임명할 때 치안행정위원회의 동의를 얻도록 하여 인사권 남용을 견제하여야 한다.

지금까지 본 연구에서는 제주자치경찰의 시행 과정상 나타난 문제점을 법 제도적인 측면과 조직의 효율적인 운영 측면에서 검토하여 발전 방안을 제시하였다.

제주자치경찰은 제도상의 불비를 개선하여 지역민에 봉사하고 치안 질서를 충실히 담당할 수 있도록 다시한번 거듭나 자치경찰 본연의 임무를 완수할 수 있도록 하여야 한다. 또한 본 연구를 통하여 제주자치

경찰이 발전적으로 정착되는데 기여하고 향후 전국적으로 자치경찰 제도를 실시할 경우 좋은 자료로 제공되기를 기대한다.



【참 고 문 헌】

<단행본>

- 강구철. (1994). 행정법Ⅱ, 학연사.
- 경찰대학. (1998). 경찰학개론.
- . (2003). 경찰행정법.
- . (1998). 비교경찰론.
- 김동희. (1998). 행정법Ⅱ, 박영사.
- 김충남. (2001). 경찰학개론, 박영사.
- 김철용. (2008). 행정법Ⅱ, 박영사.
- 신현기. (2007). 자치경찰론, 응보출판사.
- 이윤근. (2001). 비교경찰제도론, 법문사.
- 정균환. (1996). 지방자치경찰제의 도입, 신유영사.
- 정진환. (1994). 미국경찰론, 양영각.
- . (1996). 비교경찰제도, 학문사.
- 채서일. (2005). 사회과학조사방법론, B&M books.
- 천병태. (1996). 지방자치법, 삼영사.
- 한국지방자치학회. (1999). 한국지방자치론
- 허영. (1996). 한국헌법론, 박영사.
- 홍정선. (2003). 행정법원론(下), 박영사.
- . (2006). 행정법특강, 박영사..

<논문>

- 기광도. (2002). 「자치경찰제도의 도입 논의에 대한 비판적 고찰」, 사회과학 연구 제10집 제1호, 대구대학교 사회과학 연구소.
- 김경근. (2002). 「자치경찰제도의 도입과 운용방안에 관한 연구」, 원광대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김부찬. (2006). 「제주특별자치도의 대외교섭 법제」, 지방자치연구 제12호.
- 김원중. (1999). 「한국자치경찰제도 방향에 관한 연구」, 건국대학교 대학원 박사학위 논문.
- _____. (2007). 「제주특별자치도 자치경찰의 역할 검토」, 지방자치법 연구 제14호.
- _____. (2006). 「제주특별자치도 자치경찰제도의 특성 검토」, 지방자치법 연구 제12호.
- 김창순. (2001). 「지방자치경찰제 도입의 과제와 발전 방향」, 동신대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김해룡. (2007). 「자치경찰의 효율적 구성과 운영을 위한 법제 개선 방안」, 지방자치법연구 제15호.
- 석청호. (2005). 「자치경찰 지원 결정요인에 관한 연구」, 경호경비연구 제10호 한국경호 경비학회.
- 양영철. (2005). 「참여정부의 자치경찰 창설과 운영 방안」, 한국사회와 행정연구 제15권 제4호.

- 이관희. (2000). 「한국경찰의 자치경찰제 도입 방안」, 한국공안행정학회보.
- 이기우. (2003). 「경찰지방자치의 바람직한 방향」, 지방행정, 대한지방행정 공제회 제52권 제597호.
- 이상안. (1985). 「경찰조직 연구의 Paradigm」, 경찰대학, 청람.
- _____. (1993). 「경찰활동에 대한 지방 재정지원의 논거」, 치안논총 제10집 경찰대학.
- 이운호. (2001). 「한국적 자치경찰제도 도입의 필요와 방안」, 영남대학교 대학원 박사학위 논문.
- 이주희. (2003). 「외국의 자치경찰제도」, 지방행정 제52권 제597호.
- 정상완. (2002). 「한국경찰제도의 운용에 관한 연구」, 우암 논총 제25집, 청주대학교 대학원.
- 정하중. (1994). 「독일경찰법의 체계와 한국경찰관 직무집행법의 개선 방향 (상)」, 사법행정.
- 최영규. (2007). 「자치경찰기능의 재정립 및 활성화 방안」, 지방자치법연구 제15호.
- 최우영. (2003). 「자치경찰제 도입을 위한 법적 과제」, 지방자치법연구, 한국지방자치법학회 제2권 제2호.
- 표창원. (2003). 「우리나라 지방경찰 행정의 현실」, 지방행정, 대한지방행정 공제회 제52권 제597호.
- 하혜수. (2001). 「자치경찰제 도입상의 쟁점과 대안」, 지방자치 통권 제177호.
- 한건우. (2005). 「자치경찰법의 입법 방향」, 자치경찰법안 공청회.

한동현. (2001). 「한국경찰제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구」,
부산 외국어대학교 대학원 박사학위 논문.

<보고서 및 기타>

- 경찰혁신기획단 자치경찰추진팀. (2003). 「선진외국의 경찰제도」,
경찰청.
- _____. (2003). 「자치경찰 용역연구」, 경찰청.
- 문재우. (2000). 「국가경찰의 자치경찰 지휘·감독 체계에 관한 연구」,
자치경찰제도 공청회.
- 안영훈. (2004). 「유럽의 자치경찰제도 : 프랑스, 스페인, 이탈리아」,
경찰청 연구 보고서.
- _____. (2005). 「유럽형 자치경찰제도 모델 분석」, 치안정책연구소
연구 보고서.
- _____. (1999). 「프랑스의 경찰조직체계와 수사구조에 관한 연구」,
경찰청 연구 보고서.
- 제주특별자치도 자치경찰단. (2008). 「제주자치경찰의 나아갈 방향과
그 역할 및 기능 강화 방안」, 제주자치경찰 세미나.
- 한귀현. (2003). 「지방자치경찰제도의 도입방안에 관한 연구」, 법제
연구 통권 제24호.
- 행정자치부. (2006). 「자치경찰 매뉴얼」.
- _____. (2006). 「자치경찰법 시행령안 설명자료」, 자치경찰 실무
추진단.

_____. (2007). 「제주자치경찰 현지방문 점검 결과 보고서」, 자치
경찰제 실무추진단.

<http://www.Jeju.go.kr/contens/depart.php?silkuk=10>

<http://www.Jejudi.go.kr/contens/index.php?nid=3501>

<http://www.moleg.go.kr/>

<http://www.mopas.go.kr/>

<http://www.nanet.go.kr/>

<http://www.police.go.kr/>

<http://www.seog/wipo.go.kr/contents/depart.php?did=0121&mid=0101>



ABSTRACT

A Study on Development Plan of Community Police System in Special Self-Government Province

- Focused on the Organization and the Competence of Office -

Choi, Jae-Won

Department of public Administration

Graduate School of Business Administration,

Public Administration & Foreign Languages

Chung-ju-National University

The Korea government has executed the Community police system only in Jeju special Community province since 7. 1. 2006.

This system about Community police started from Kim-Young-Sam governmental time and in Kim-Dae-Jung government, the government promised the policy of the self-government police system in execution of 100 public pledges, However, it ended only in discussion.

The next government of No-Mu-Hyun discussed Community police execution again. Finally he made foundations of the system making the decentralization special law in order to be able to execute Community police forces.

The Community police law made by 17th National Assembly was expected to be passed, but it didn't succeed in evading the law of every field. The law is in the process of mooring. Now, it

becomes a matter of the 18th National Assembly.

In this chaotic state, it is very remarkable that the Community police system has been in force for 2 years despite only in Jeju.

Jeju's Community police have no authority over doing their own duty in their particular way because they are subject to restriction in their business to do with narrow sense of the administrative police.

This Paper shows problems of Jeju's Community police system which has been for 2 years and suggests a developmental plan in this matter. It also provides fundamental data in order for the system to be executed effectively if it is extended to all the country.

The next details of the Paper is about general authority for the Community police on the basis of constitutional law, preceding research of Community police, special law of Decentralization of Power Promotion, foreign police systems and potential systems in our society.

The 3rd chapter provides the heart of this paper; a notion of the Community police system, the legal basis of Community police, the present situation of the organization, business authority and the character of the Community police system.

The 4th chapter analyzes questions and results posed by Jeju's Community policemen and the 5th chapter provides controversial point from the organizational point of view and relationship between the Community police and the National police.

The 6th chapter presents improvements programs of organization and business authority. It also provides mutual aid program with the National police. The last chapter provides the quality of the Jeju's Community police system and the

development program of the system for the future.

This paper investigates the problem which appears from the enforcement process of Jeju Community police in the law system aspect and in the organization's efficient operation and presents its development program.

Jeju Autonomous police should improve an institutional defectiveness, serve local people and keep security order faithfully in order to do its duties.



<부록>

제주특별자치도 자치경찰제도의 발전 방안에 관한 설문조사

안녕하십니까?

저는 충주대학교 행정대학원에서 행정학을 전공하고 있는
최재원입니다.

본 설문조사는 제주자치경찰제도의 조직과 권한을 분석하여
문제점을 도출하고 발전 방안을 제시하는 석사학위 논문자료로
활용하기 위하여 제주자치경찰공무원을 대상으로 의견을 얻고자
합니다.

설문내용에 대해서는 비밀이 보장되며, 학문적 분석 이외에
다른 용도로는 절대 사용되지 않습니다.

본 설문조사의 취지를 이해하여 주시고 성의 있는 의견을
주시면 감사하겠습니다.

2008년 11월 20일

충주대학교 경영·행정·외국어대학원

행정학과 행정학 전공

지도교수 : 변 중 화

연구자 : 최 재 원

연락처 : ☎ 043-840-9570, 010-4172-3345

E-mail : cjw8354@hanmail.net

Part 1 : 조직의 자율성, 독립성

1-1 자치경찰의 업무수행은 자율적이고 독립적으로 추진된다고 생각 하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

1-2 자치경찰의 승진 및 인사는 적절하게 이루어지고 있다고 생각 하십니까?

- ① 매우 적절하다 ② 적절하다 ③ 보통이다
④ 적절하지 않다 ⑤ 매우 적절하지 않다

1-3 자치경찰의 업무수행을 위해 현재 근무인원은 적절하다고 생각 하십니까?

- ① 매우 적절하다 ② 적절하다 ③ 보통이다
④ 적절하지 않다 ⑤ 매우 적절하지 않다

1-4. 자치경찰에 편성된 예산은 적절하다고 생각하십니까?

- ① 매우 부족하다 ② 부족하다 ③ 보통이다
④ 많다 ⑤ 매우 많다

Part 2 : 권한 배분의 합리성

2-1 자치경찰 사무에 대해 독자적인 권한을 가지고 업무를 집행하고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다
- ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

2-2 불심검문, 범죄의 예방 및 제지 등 경찰관직무집행법에 의한 직무를 적절하게 수행하고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다
- ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

2-3 사법경찰관리 직무에서 규정한 업무(17종)는 적절하게 수행하고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다
- ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

2-4 제주특별자치도의 특성에 맞는 관광, 환경위반 사범 등 도지사, 시장 등이 인·허가 업무를 담당하고 있는 분야에 대하여서는 자치경찰에 수사권이 부여되어야 한다고 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다 ② 필요하다 ③ 보통이다
- ④ 필요하지 않다 ⑤ 매우 필요하지 않다

Part 3 : 국가경찰과의 협조 관련

3-1 국가경찰과 업무협조는 원활하게 이루어지고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

3-2 국가경찰과 원활한 업무협조를 위해 자치경찰 직급의 상향조정이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다 ② 필요하다 ③ 보통이다
④ 필요하지 않다 ⑤ 매우 필요하지 않다

3-3 국가경찰과 자치경찰의 유기적인 업무수행을 위해 인사교류가 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다 ② 필요하다 ③ 보통이다
④ 필요하지 않다 ⑤ 매우 필요하지 않다

3-4 자치경찰의 일부 업무에 대한 국가경찰에 보고 또는 통보는 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다 ② 필요하다 ③ 보통이다
④ 필요하지 않다 ⑤ 매우 필요하지 않다

Part 4 : 통계 처리

4-1 귀하의 성별은?

- ① 남성 ② 여성

4-2 귀하의 연령은?

만(세)

4-3 귀하의 계급은?

()

4-4 귀하의 경찰경력은?

(년 월)



♥ 장시간 동안 끝까지 응답해주셔서 감사합니다 ♥